

Міністерство внутрішніх справ України  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
Дніпропетровського державного  
університету внутрішніх справ

*Збірник наукових праць*

2012

Спеціальний випуск № 2 (61)

*«АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ»*

*Рекомендовано до друку Вченою радою  
Дніпропетровського державного університету  
внутрішніх справ (протокол № 10 від 21 червня 2012 р.)*

Дніпропетровськ  
2012

---

**Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2012. – Спец. вип. № 2 (61) «Актуальні питання адміністративно-правової науки». – 424 с.**

---

Наукове видання • Засновник та видавець – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ • Свідectво про державну реєстрацію – КВ № 11383-256 ПР від 23.06.2006 • Виходить щоквартально • Тираж – 100 прим. • Адреса редакції: 49005, м. Дніпропетровськ, проспект Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59 • Передплатний індекс – 37554

**Збірник включено до переліку  
наукових фахових видань України, в яких можуть публікуватися  
результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів  
доктора і кандидата наук (юридичні науки)  
(постанова президії ВАК України № 1-05/2 від 10.03.2010)**

*Вміщено наукові статті вчених, викладачів і здобувачів університету, навчальних закладів системи МВС та інших центральних органів виконавчої влади, працівників правоохоронних органів. Розглянуто питання адміністративного права і процесу, адміністративної діяльності та державної*

*Призначено для науковців, юристів-практиків, працівників правоохоронних органів та всіх, хто цікавиться питаннями науки і права.*

***Редакційна колегія:***

д-р юрид. наук, проф. **С.М. Алфьоров** (голова); д-р юрид. наук, проф. **К.В. Антонов**; д-р юрид. наук, проф. **І.Г. Богатирьов**; д-р юрид. наук, доц. **М.Г. Вербенський**; д-р тех. наук, проф. **В.Б. Вишня**; д-р юрид. наук, проф. **В.П. Ємельянов**; д-р юрид. наук, проф. **М.В. Корнієнко**; д-р філос. наук, доц. **В.В. Кузьменко**; д-р юрид. наук, проф. **Є.В. Курінний**; д-р юрид. наук, доц. **Т.П. Мінка**; д-р юрид. наук, проф. **Л.Р. Наливайко**; д-р філол. наук, проф. **А.М. Поповський**; д-р юрид. наук, проф. **В.М. Тertiшник**; д-р юрид. наук, проф. **К.О. Чаплинський**; канд. юрид. наук, проф. **І.Р. Шинкаренко**; канд. юрид. наук, доц. **О.В. Кириченко**; канд. юрид. наук, доц. **О.О. Кисельов**; канд. юрид. наук, доц. **О.М. Обушенко**; канд. юрид. наук, доц. **Ю.Е. Черкасов**.

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

**В.І. Ратушняк**

заступник Міністра внутрішніх справ України

УДК 351.743 : 35.075.5

### ПРИНЦИПИ УПРАВЛІННЯ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ

Сформульовано визначення поняття «принципи управління міліцією громадської безпеки». Запропоновано систему принципів управління міліцією громадської безпеки та розкрито зміст основних з них.

*Ключові слова:* принципи, управління, міліція громадської безпеки.

Сформулировано определение понятия «принципы управления милицией общественной безопасности». Предложена система принципов управления милицией общественной безопасности и раскрыто содержание основных из них.

*Ключевые слова:* принципы, управление, милиция общественной безопасности.

Definition «principles of public order police management» is formulated in the article. The system of principles of public order police management is offered; the content of the main principles is disclosed.

*Keywords:* principles, management, the public order police.

**Постановка проблеми.** Однією із основних функцій держави, виконання яких покладено на органи внутрішніх справ, є правоохоронна. Зміст цієї функції полягає у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів [1]. Таким чином, можна зробити висновок, що ефективний захист прав і свобод людини та громадянина, належна охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки набувають особливої значущості та актуальності. Провідним суб'єктом в системі органів внутрішніх справ України з питань охорони громадського порядку, громадської безпеки та профілактики правопорушень є міліція громадської безпеки. Успішне виконання завдань, поставлених перед її

підрозділами, вимагає підвищення ефективності управління ними, досягти чого неможливо без глибокого розуміння теоретичних засад управління міліцією громадської безпеки.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В юридичній літературі дослідженню різноманітних питань, присвячених специфіці управління в органах внутрішніх справ, приділяється значна увага з боку багатьох науковців, таких, зокрема, як Г.В. Атаманчук [2], О.М. Бандурка [3], С.М. Гусаров [4], Н.Р. Нижник [5], С.В. Петков [6], В.М. Плішкін [7] та ін. У той же час деякі аспекти управління окремими органами та підрозділами внутрішніх прав не знайшли свого належного теоретико-правового опрацювання. Одним із таких аспектів є характеристика принципів управління міліцією громадської безпеки. Таким чином, зважаючи на надзвичайну важливість завдань, які стоять перед підрозділами міліції громадської безпеки та органами внутрішніх справ України в цілому, актуальним є дослідження принципів управління міліцією громадської безпеки.

Отже, **метою** даної статті є удосконалення теоретичних засад управління міліцією громадської безпеки та органами внутрішніх справ у цілому, з'ясування змісту поняття «принципи управління міліцією громадської безпеки» та системи зазначених принципів і їх характеристика.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж безпосередньо перейти до аналізу принципів управління міліцією громадської безпеки, доцільно розглянути існуючі точки зору щодо розуміння загального поняття принципів управління. Ці принципи переважно розглядаються як основоположні засади, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими здійснюється й організовується управління [8, с. 130]. Окремі науковці, зокрема О.М. Бандурка [3, с. 50], С.В. Петков та О.С. Юнін [6, с. 29], розглядають принципи управління як вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами.

На думку Н. Р. Нижник, принципи державного управління – це об'єктивні закономірності і відносини суспільно-політичної природи, що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління. Вони сформульовані у вигляді певних наукових положень, закріплених у своїй основі правом, та застосовуються в теоретичній і практичній державно-управлінській діяльності людей [5, с. 162].

Варто підтримати точку зору Г.В. Атаманчука, який вказує на необхідність нормативного закріплення принципів управління, що вносить конкретність і стійкість в управлінські відносини та гарантує суворе їх дотримання [2, с. 188]. Вважаємо за необхідне звернути увагу, що закріплення на рівні відповідних нормативно-правових актів основних засад, вихідних правил діяльності конкретного органу виконавчої влади сприятиме підвищенню ефективності його діяльності, удосконаленню якості управління всередині такого органу, приведенню його діяльності у відповідність до існуючих стандартів, досягненню бажаного результату.

Таким чином, зважаючи на викладене, під принципами управління міліцією громадської безпеки можна розуміти універсальні, науково обґрунтовані й апробовані практикою, закріплені на рівні відповідних нормативно-правових актів, основні правила, керівні настанови та закономірності, які визначають ключові вимоги до системи управління міліцією громадської безпеки, процесу прийняття управлінських рішень, виражають сутність і специфіку управління міліцією громадської безпеки, відповідають цілям практичної діяльності системи управління в цій сфері.

Необхідно звернути увагу на те, що сьогодні серед науковців відсутня єдина усталена точка зору щодо системи принципів державного управління та їх переліку. Наприклад, В.С. Основін поділяє принципи державного управління на загальні (сутнісні), організаційно-політичні, видові, галузеві та приватні (або функціональні) [9, с. 77–83].

На думку Г.С. Яковлєва, принципи державного управління доцільно поділяти на політичні та організаційні. Організаційні принципи поділяються ним на загальні організаційні та спеціальні організаційні. Що ж стосується спеціальних організаційних принципів, то науковець пропонує поділяти їх ще на структурно-функціональні принципи, принципи організації прийняття рішень та принципи організації управління кадрами [10, с. 75].

В.М. Плішкін серед принципів управління виділяє загальні та спеціальні. До загальних принципів управління він відносить принципи науковості, законності, гласності, гуманізму, розподілу влад, системності, плановості та конкретності [7, с. 114–121]. У свою чергу, спеціальні принципи В.М. Плішкін поділяє ще на дві підгрупи: принципи побудови системи управління та принципи здійснення процесу управління, або функціонування системи управління. До перших належать принципи ієрархічності, функціональний, територіально-галузевий, норми керованості та ін. [7, с. 115]. Принципи здійснення процесу управління, або функціонування системи управління, спрямовані на організацію самого процесу управління. До їх числа, на думку В.М. Плішкіна, слід віднести принципи цілеспрямованості, головної (основної) ланки, відповідності, поєднання єдиначальності та колегіальності, відповідальності органів та посадових осіб за дії або бездіяльність, раціонального співвідношення цілей та способів їх досягнення з ресурсним забезпеченням та деякі інші [7, с. 118].

Проаналізовані класифікації принципів управління, на нашу думку, є дещо ускладненими, що певною мірою може призвести до плутанини та важкості їх застосування і засвоєння. У зв'язку з цим доцільно погодитися з науковцями, які виділяють загальні та галузеві принципи управління в органах внутрішніх справ [3, с. 50; 6, с. 29].

Таким чином, пропонуємо принципи управління міліцією громадської безпеки розділити на такі:

- загальні, тобто універсальні принципи, якими мають керуватися всі суб'єкти управління міліцією громадської безпеки незалежно від свого статусу;
- спеціальні принципи організації діяльності органів управління

міліцією громадської безпеки, які відображають специфіку організації та діяльності окремих підрозділів міліції громадської безпеки відповідно до покладених на них завдань.

Враховуючи вирішальне значення загальних принципів управління міліцією громадської безпеки та їх важливість для організації діяльності щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, зосередимо увагу саме на них. Насамперед необхідно підкреслити, що загальні принципи управління міліцією громадської безпеки є імперативними, універсальними, загальнозначущими, їм властиві стійкість і стабільність протягом невизначено тривалого часу. На нашу думку, до загальних принципів управління міліцією громадської безпеки можна віднести такі:

1) Принцип законності, який варто розглядати як утвердження верховенства вимог і положень Конституції (ст.ст. 8 та 19) та законів України у ході здійснення управлінських функцій. Даний принцип ґрунтується на підзаконному характері управлінської діяльності, на обов'язку кожного суб'єкта управління (органу, посадової особи) діяти в межах наданих йому прав і повноважень [3, с. 52]. Принцип законності закріплено також у статті 3 Закону України «Про міліцію» [11], п.п. 2.2 та 5.1.3 Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС [12], п.п. 1.3 та 1.7 Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України [13] та інших нормативних актах, які регламентують діяльність підрозділів міліції громадської безпеки. Слід зазначити, що підрозділи міліції громадської безпеки мають дотримуватися вимог принципу законності та здійснювати свою діяльність виключно на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

2) Принцип соціальної спрямованості (або пріоритету забезпечення основних прав і свобод людини та громадянина). Відповідно до Конституції Україна є соціальною державою, основним призначенням якої має бути максимальне забезпечення (охорона та захист) прав людини та громадянина. Принцип соціальної справедливості, як провідний принцип організації діяльності міліції громадської безпеки, знайшов своє закріплення у ст. 3 Закону України «Про міліцію» [11], п. 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України [1], п. 1.7 Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України [13]. Однією з необхідних умов дотримання принципу соціальної спрямованості під час управління міліцією громадської безпеки є підвищення рівня захищеності громадян від протиправних діянь; підвищення рівня поінформованості громадян про існуючі небезпеки та можливі шляхи їх уникнення. В управлінні міліцією громадської безпеки надзвичайно важливого значення набуває дотримання принципу соціальної спрямованості стосовно самих працівників підрозділів міліції громадської безпеки, мають враховуватися їх потреби, вживатися заходи щодо покращення умов їх праці. Тобто у даному аспекті важливим є удосконалення кадрової політики в органах внутрішніх справ, визна-

чення проблем її здійснення та шляхів їх усунення. На нашу думку, неухильне дотримання принципу соціальної спрямованості під час управління міліцією громадської безпеки сприятиме підвищенню ефективності діяльності усіх підрозділів і служб, їх працівників, а відтак і системи органів внутрішніх справ України в цілому.

3) Принцип об'єктивності. З урахуванням точки зору О.М. Бандурки [14, с. 42], зазначимо, що даний принцип передбачає використання на науковій основі об'єктивних потреб суспільного розвитку для управління міліцією громадської безпеки. Дотримання під час управління нею принципу об'єктивності вимагає аналізу і врахування фактичного стану справ у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, існуючих проблем, які виникають при цьому, у результаті чого розробляються та реалізуються заходи, спрямовані на підвищення ефективності управління міліцією громадської безпеки, усунення виявлених недоліків. Принцип об'єктивності несумісний із суб'єктивізмом, що ігнорує об'єктивні умови, закономірності розвитку суспільства, оскільки суб'єктивізм може викликати дезорганізацію процесів управління та підірвати довіру до суб'єкта управління. Таким чином, необхідно також наголосити, що дотримання принципу об'єктивності під час управління міліцією громадської безпеки сприяє запобіганню численним помилкам та можливим проявам суб'єктивізму під час управлінської діяльності, що негативно відображається на діяльності будь-якого підрозділу.

4) Принцип комплексності і системності. Саме завдяки системному підходу можливо досягти суттєвого вдосконалення структурної та функціональної єдності підрозділів міліції громадської безпеки, їх упорядкування. Застосування при цьому комплексного підходу означає врахування під час вибору оптимальної моделі управління всіх напрямків діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, аналізу криміногенної ситуації в державі та в її окремих регіонах, вивчення рівня кваліфікації працівників підрозділів міліції громадської безпеки та якості виконуваних ними обов'язків, розміру їх фінансового забезпечення, матеріально-технічного забезпечення відповідних підрозділів, стану службової дисципліни у них тощо. Слід зазначити, що застосування принципу комплексності і системності в управлінні міліцією громадської безпеки сприяє якісному та своєчасному досягненню поставлених перед зазначеними підрозділами завдань з найменшими затратами сил і засобів. Особливої уваги потребує системне впровадження в діяльність підрозділів міліції громадської безпеки передового досвіду роботи, у тому числі досвіду, набутого підрозділами поліції (міліції) правоохоронних органів зарубіжних країн у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

5) Принцип гласності є невід'ємною рисою демократії і одним з основоположних принципів управління міліцією громадської безпеки. Щодо діяльності органів внутрішніх справ даний принцип закріплено у ст. 3 Закону України «Про міліцію», п. 11 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ. Ре-

алізація принципу гласності в управлінській діяльності пов'язана із залученням працівників, фахівців до прийняття управлінських рішень, коли особливо необхідним є відкрите та всебічне обговорення найважливіших питань та рішень, які приймаються [3, с. 56]. Зміст принципу гласності в управлінні міліцією громадської безпеки полягає у забезпеченні прозорості прийняття управлінських рішень щодо організації діяльності з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, визначення пріоритетних напрямків кадрової роботи в підрозділах та особливостей її реалізації тощо.

б) Принцип поєднання єдиноначальності та колегіальності. Сутність єдиноначальності полягає в тому, що керівник конкретного рівня управління користується правом одноособового вирішення питань, що входять до його компетенції [7, с. 119]. Крім того, єдиноначальність безпосередньо пов'язана з персональною відповідальністю керівників за результати прийнятих рішень і є важливим засобом забезпечення оперативності управління [3, с. 57]. Що стосується управління міліцією громадської безпеки, то хотілося б зазначити, що відповідно до чинного законодавства діяльність підрозділів міліції громадської безпеки здійснюється на основі поєднання єдиноначальності у вирішенні питань оперативно-службової діяльності та персональної відповідальності кожного керівника і працівника за стан справ на дорученій ділянці, своєчасне і якісне виконання планових заходів та окремих доручень.

Колегіальність передбачає вироблення колективного рішення на основі думок керівників різного рівня та виконавців конкретних рішень [7, с. 119], а також сприяє підвищенню відповідальності колективу в процесі виконання вироблених і прийнятих управлінських рішень [3, с. 57]. Дотримання вимог принципу колегіальності відповідним суб'єктом управління міліції громадської безпеки дозволяє врахувати колективну думку щодо оптимального вирішення найважливіших проблем діяльності колективу.

Безумовно, важливим завданням управління міліцією громадської безпеки є оптимальне поєднання принципів колегіальності та єдиноначальності, що є необхідною ознакою правильно побудованої системи управління, ефективного функціонування якої сприятиме ефективному забезпеченню прав і свобод людини та громадянина, охороні громадського порядку та забезпеченню громадської безпеки.

7) Принцип професіоналізму є одним із основних принципів управління, оскільки саме від рівня професіоналізму працівників підрозділів міліції громадської безпеки (як осіб, що приймають управлінські рішення, так і осіб, які безпосередньо займаються їх реалізацією) залежить ефективність виконання завдань, покладених на відповідний підрозділ міліції громадської безпеки. Зважаючи на це, з метою забезпечення належного функціонування системи управління міліції громадської безпеки важливого значення набуває забезпечення високого рівня професійної підготовки працівників, зокрема відмінного знання вимог законодавства у сфері охорони громадського порядку та забезпечення



громадської безпеки та вмілого застосування їх під час реалізації управлінських функцій. У зв'язку зі змінами у законодавстві та нестабільною ситуацією у суспільстві рівень професіоналізму працівників підрозділів міліції громадської безпеки постійно потребує свого вдосконалення. Так, з метою постійного підвищення рівня професіоналізму працівників підрозділів міліції громадської безпеки та удосконалення ефективності системи управління у даній сфері на Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України покладено безпосередній обов'язок щодо розробки та реалізації комплексних заходів, спрямованих на підвищення професійної майстерності працівників підрозділів міліції громадської безпеки [13].

Необхідно підкреслити, що неухильне дотримання наведених вище принципів гарантує ефективне управління міліцією громадської безпеки, спрямоване на отримання у першу чергу якісних результатів, а не кількісних показників. Варто наголосити, що перелік основних засад управління міліцією громадської безпеки, безумовно, не обмежується проаналізованими принципами, він є значно ширшим. До числа основних принципів управління міліцією громадської безпеки можна віднести також принципи відповідальності (як за прийняті управлінські рішення, так і їх невиконання або неналежне виконання), ефективності, своєчасності, наукової обґрунтованості.

**Висновки.** Таким чином, принципи управління міліцією громадської безпеки є системою, в якій вони взаємопов'язані та взаємозалежні, неналежне дотримання одного принципу управління може призвести до недотримання усіх інших, що негативно вплине на ефективність управління в цілому. В той же час необхідно враховувати, що взаємний зв'язок принципів управління міліцією громадської безпеки не применшує їх відносної самостійності та значущості, оскільки кожен принцип має важливе значення для формування та забезпечення належного функціонування усієї системи управління, відображає характерні ознаки управлінської діяльності у сфері громадської безпеки. Грамотне та виважене застосування принципів управління міліцією громадської безпеки сприятиме ефективному виконанню завдань, покладених на її підрозділи, що в результаті має призвести до підвищення рівня захисту прав і свобод громадян та покращення громадської думки про діяльність органів внутрішніх справ.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 06.04.2011 № 383 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222.
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: курс лекций. – М., 1997.
3. *Бандурка О.М.* Основи управління в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О.М. Бандурка, В.М. Бевзенко, В.М. Василенко та ін. – Х., 2011.
4. *Гусаров С.М.* Організаційно-правові засади адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ : монографія. – Х., 2009.
5. *Нищеник Н. Р.* Природа та зміст адміністративної реформи в Україні // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К., 1998.

6. *Петков С.В.* Основи управління в органах внутрішніх справ : курс лекцій / С.В. Петков, О.С. Юнін. – Кіровоград, 2007.
7. *Плішкін В.М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К., 1999.
8. Адміністративне право України : словник-довідник ; уклад. В.К. Шкарупа, Ю.А. Ведерніков, В.П. Підчибій. – Дніпропетровськ, 2001.
9. *Основин В.С.* Основы науки социального управления. – Воронеж, 1971.
10. *Яковлев Г.С.* Аппарат управления: принципы организации. – М., 1974.
11. Про міліцію : Закон України від 20.12.1990 № 565 // ВВР України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
12. Інструкція з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції, затверджена наказом МВС України від 27.03.2009 № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0576-09/page>
13. Про затвердження Положення про Департамент громадської безпеки Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 31.05.2012 № 492 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-department-gromadskoyi-b-doc101700.html>
14. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О.М. Бандурки. – Х., 2011.

*Надійшла до редакції 21.11.2012*

**З.Р. Кісіль**

доктор юридичних наук, доцент  
*(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.98

## **ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ СЛУЖБОВОЇ ДЕЛІКТОЗДАТНОСТІ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК ФАКТОР ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЙНИМ ПРАВопорушенням**

Розглянуто юридичний зміст службової деліктоздатності посадової особи органів внутрішніх справ, теоретичне виявлення сутності юридичної відповідальності працівників ОВС України, її позитивний та негативний аспекти, форми реалізації її у площину практичної діяльності

**Ключові слова:** *делікт, деліктоздатність, правоохоронна діяльність, професіоналізм, корупційні правопорушення.*

Рассмотрено юридическое содержание деликтоспособности служебных лиц органов внутренних дел, теоретическое проявление сути юридической ответственности сотрудников ОВД Украины, ее положительные и отрицательные аспекты, формы реализации ее в плоскость практической деятельности.

**Ключевые слова:** *делікт, деліктоспособность, правоохранительная деятельность, профессионализм, коррупционные проступки.*

The legal substance of the officers of bodies of Internal affairs official punishment possibility, as well as the legal repression essential entity's theoretical expression, it's positive and negative aspects, forms of implementation in the practical activity are analyzed.

**Key words:** *legal offence, punishment possibility, law enforcing activity, professionalism, corruption offence.*

**Постановка проблеми** Побудова якісно нової за функціями і структурними ознаками системи органів Міністерства внутрішніх справ України викликала необхідність у науковій розробці багатьох аспектів діяльності їхнього особового складу. Теоретичне виявлення сутності юридичної відповідальності працівників ОВС, її позитивного та негативного аспектів, форм реалізації її у площину практичної діяльності служить тією методологічною базою, на основі і з урахуванням котрої можлива реальна конкуренція пропозицій з удосконалення даного правового інституту.

Сьогодні значної уваги потребує питання юридичної відповідальності посадових осіб органів внутрішніх справ. Ця проблема є актуальною не тільки в адміністративно-правовій науці, але й набула особливої гостроти на практиці, що зумовлено проведенням правової реформи в усіх сферах державного управління. Дослідження проблеми юридичної відповідальності посадової особи органів внутрішніх справ доцільно проводити через з'ясування змісту службової деліктоздатності як складового елементу службової правосуб'єктності.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Актуальність дослідження посилюється недостатньою розробленістю відповідної проблематики у вітчизняній юридичній науці. Так, у радянський період поняття “посадова особа” досліджувалося у звуженому обсязі – лише у межах державної служби. Разом з тим значний внесок у дослідження проблем радянської державної служби зробили І.Л. Бачило, Д.М. Бахрах, В.О. Воробйов, Ю.М. Козлов, В.М. Манохін, І.М. Пахомов, Ю.О. Розенбаум, С.С. Студенікін, Ю.О. Тихомиров, Ц.А. Ямпольська та інші вчені.

Формування сучасного інституту державної служби України, у тому числі і визначення поняття та статусу посадової особи органів внутрішніх справ, повинно відбуватися на нових концептуальних засадах. Окремі аспекти даної проблематики знайшли своє відображення у працях представників української науки адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Д. Дубенко, Л.Є. Кисіль, В.Л. Коваленка, Л.В. Коваля, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, В.Ф. Сіренка, Г.Й. Ткач та ін.

**Виклад основного матеріалу.** В юридичній літературі службову деліктоздатність визначають як здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм [1, с. 97]. Вперше це поняття було вжито В.Г. Чмутовим при характеристиці посадової особи як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності [2, с. 64]. Службова деліктоздатність допомагає визначити природу і межі службової відповідальності посадової особи.

Службова деліктоздатність зумовлена характером організаційно-службового положення посадової особи у відповідному державному органі, установі, адміністрації підприємства. Крім загальних ознак деліктоздатності, якими є вік особи та її здатність усвідомлювати протиправний характер вчинюваних дій, у службовій деліктоздатності проявляється певний зв'язок між формально визначеною службовою поведінкою особи та протиправними наслідками її службової діяльності.

Визначальною ознакою є те, що вона виникає лише у межах державно-службових відносин.

Службова деліктоздатність посадових осіб органів внутрішніх справ визначена у часі: виникає і припиняється одночасно з державно-службовими відносинами. Разом з тим, її зміст залежить від виду службової діяльності чи характеру виконуваних службових доручень. Службова деліктоздатність є підставою для віднесення посадової особи органів внутрішніх справ до спеціального суб'єкта службової відповідальності. Встановлення підвищеного ступеня юридичної відповідальності зумовлено наявністю у посадових осіб юридично-владних повноважень з управління відповідною організаційною структурою, включаючи і здійснення управління персоналом ОВС.

В юридичній літературі слушно зауважено, що юридична відповідальність має сенс тільки тоді, коли вона “персоніфікована у конкретній формі” [3, с. 54]. Юридична відповідальність посадових осіб – це права категорія, яка, з одного боку, є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, а з другого – виступає формою захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у державі від неправомірних дій посадових осіб. Юридична відповідальність посадових осіб є реакцією держави на скоєне ними протиправне діяння, що й визначає її державно-правовий характер.

Юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ – це особливий правовий стан їх службово-трудова відносин, який впливає зі змісту загальних і спеціальних правових приписів, покликаних регулювати діяльність осіб рядового та начальницького складу забезпеченням реалізації їх посадових прав і обов'язків.

Передумовами соціально-юридичної відповідальності виступають об'єктивні і суб'єктивні чинники розвитку суспільства і людства. До основних об'єктивних передумов необхідно віднести суспільну природу людини, її соціальну сутність, а також упорядкованість суспільних відносин за допомогою соціальних і юридичних норм. У свою чергу, до суб'єктивних передумов належить свідомість та правосвідомість людини, її свобода волі, вибір варіантів своєї поведінки, ставлення до нормативно-правових приписів. Висновок про те, що причиною більшості адміністративних проступків слугують не деформації особи правопорушника, не його антигромадська мотивація, а виникаюча конкретна життєва ситуація, яка зазвичай сприймається правопорушником через «призму» раптових бажань, випадкових спонукань та інших подібних прагнень, які створюють можливість прийняття вигідного для нього, але неправомірного рішення, має суттєве значення для активізації відповідними органами роботи з превенції адміністративних проступків [4, с. 204].

Службово-юридична відповідальність, будучи складовою частиною правової системи, виконує в ній важливі галузеві функції. Вона є тим засобом, що локалізує, блокує протиправну поведінку працівників ОВС, стимулює їх до виконання, дотримання встановлених загальних і спеціальних норм, протидіє детермінантам розвитку професійної деформації.

Функціонування та розвиток цього різновиду соціальної відповідальності базується на основі діалектичної єдності таких компонентів:

- закріпленого в загальних і спеціальних нормах еталону поведінки суб'єктів службово-трудових відносин;
- свободи вибору працівником варіанту поведінки;
- усвідомлення необхідності дотримання і виконання нормативно закріпленої моделі поведінки;
- фактичної поведінки працівників ОВС;
- оцінки цієї поведінки та її соціально значущих наслідків з боку конкретного уповноваженого органу, службово-трудового колективу, громадських організацій, а також самою особистістю відповідно до юридично закріплених критеріїв;
- застосування заохочень за сумлінне виконання службово-трудових обов'язків або заходів впливу за відхилення від еталона поведінки у негативному розумінні змісту слова, тобто за вчинення правопорушення.

Юридична відповідальність осіб рядового і начальницького складу – це складне соціально-правове явище, розглядати яке необхідно у двох аспектах – активний (перспективний) і пасивний (ретроспективний). Перший виник у кінці 1960-х рр. і характеризується “все більшим розширенням і проникненням елементів морального впливу у сферу юридичної відповідальності” [5, с. 521]. Його змістом є усвідомлювана і прийнятна особою соціальна необхідність ініціативного виконання покладеного на неї обов'язку [6, с. 14]. Посадова особа виступає суб'єктом як позитивної, так і ретроспективної відповідальності.

У правовій сфері позитивна відповідальність пов'язана із правовою активністю особи у реалізації правових приписів. Для посадових осіб така активність, як правило, є обов'язком. У протилежному випадку її поведінку може бути визнано як протиправну бездіяльність. Саме через це іноді у науковій літературі використовується поняття “активна відповідальність” [3, с. 55].

При позитивній відповідальності, як зазначає О.І. Щербак, відбувається “особистісна орієнтація поведінки, самопідпорядкування бажань, прагнень, діяльності посадової особи приписам, які адресовані їй правовими нормами” [7, с. 12]. При цьому особливо наголошується на інтелектуально-вольовому (психологічному) моменті [8, с. 54], який визначає ставлення посадової особи до виконуваних нею службових завдань та функцій. Значний внесок у дослідження психологічного аспекту відповідальності посадових осіб зроблено К. Муздибаєвим [9, с. 24-30]. Позитивна відповідальність посадової особи виступає як моральний обов'язок такої особи виконати відповідний правовий припис без застосування до неї санкції. На цій проблемі акцентує А.А. Горницький [10, с. 5-27; 11, с. 110-113].

Позитивна відповідальність працівників органів, служб та підрозділів внутрішніх справ являє собою органічну єдність її об'єктивної і суб'єктивної сторін, які не можуть функціонувати окремо одна від одної.

Об'єктивна сторона позитивної відповідальності охоплює обов'язки, що покладаються на особовий склад загальними і спеціальними правовими приписами, а також їх виконання правомірною поведінкою. Суб'єктивна сторона позитивної відповідальності державних службовців органів системи МВС обіймає знання працівниками вимог, що висуваються до них нормами загального і спеціального нормативно-правового забезпечення, переконання в необхідності їх високоякісного виконання. Суб'єктивні елементи позитивної відповідальності працівників ОВС України прямо пов'язані з мотивацією позитивних, суспільно важливих і корисних правомірних вчинків у процесі захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин.

Другим видом є ретроспективна (негативна) відповідальність, яка є наслідком вчинення посадовою особою протиправного діяння. Позитивний і негативний аспекти діалектично взаємопов'язані: чим вищим є рівень відповідальності в позитивному сенсі, тим рідше виникає відповідальність ретроспективна. Ретроспективний аспект юридичної відповідальності настає лише у випадку неспрацювання механізм позитивного аспекту юридичної відповідальності.

Ретроспективна юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ настає за скоєне правопорушення, під яким слід розуміти суспільно небезпечне, протиправне, карне діяння у сфері службово-трудої правоохоронної діяльності щодо захисту, охорони й забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин, що має винний та свідомо-вольовий характер.

Компонентно-структурна конструкція складу правопорушення, що складається з об'єкта і об'єктивної сторони, суб'єкта і суб'єктивної сторони, потребує доповнення ще одним елементом – санкцією за вчинення проступку або злочину, встановлених в нормах загального або спеціального законодавства. Цей висновок впливає з принципу права: «де не передбачено санкції, там немає юридичної відповідальності». Саме санкція, як невід'ємна і необхідна частина складу службово-трудового правопорушення, надає йому особливого якісного стану, що дозволяє і конкретному протиправному діянню виступати в ролі підстави службово-трудої юридичної відповідальності працівників ОВС. Чинне загальне і спеціальне законодавство не завжди конкретизує склади засад відповідальності тих чи інших категорій працівників органів і підрозділів внутрішніх справ. По суті, лише кримінальне та адміністративне законодавство містить переліки деяких складів правопорушень. Для досягнення цілей і підвищення ефективності службово-трудої юридичної відповідальності необхідно більш чітко сформулювати склади дисциплінарних, матеріальних та інших видів протиправних діянь.

На суб'єктів управління й, у першу чергу, на посадових осіб органів внутрішніх справ покладено завдання забезпечувати службову дисципліну та правомірну поведінку персоналу ОВС під час й у процесі виконання своїх посадових обов'язків щодо захисту, охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Саме на цьому елементі науковці акцентують значну увагу, досліджуючи пи-

тання юридичної відповідальності посадових осіб. Так, професор П. Стайнов визначає її як сукупність вимог з виконання службовцями своїх обов'язків, метою яких є досягнення правомірної поведінки і ефективного здійснення завдань та функцій державної служби [12, с. 220].

Оцінюючи значення державної дисципліни, А.А. Горницький слушно наголошує, що вона встановлює певну координацію і субординацію у поведінці людей, зміцнює існуючі суспільні відносини і сприяє їх удосконаленню [11, с. 6]. Основна роль у забезпеченні державної дисципліни відводиться саме посадовим особам, оскільки вони володіють владними важелями впливу на інших суб'єктів управлінського процесу.

Посадова особа органів внутрішніх справ несе юридичну відповідальність за дотримання законності і забезпечення дисципліни у процесі виконання службових повноважень. Ця відповідальність має дві сторони: по-перше, відповідальність посадової особи за правопорушення, вчинені нею особисто; по-друге, відповідальність за дії підлеглих по службі осіб. Обидві сторони є настільки взаємопов'язаними, що вимагають комплексного дослідження.

Наявність владних повноважень та правомочність на вчинення організаційно-розпорядчих функцій зумовлюють специфіку юридичної відповідальності посадової особи ОВС. Посадова особа відіграє основну роль у створенні і забезпеченні механізму реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. З метою попередження проявів зловживання наданою їй владою, недопущення фактів корупції та їх усунення законодавцем було закріплено підвищені вимоги до службової поведінки посадових осіб і встановлено підвищені санкції за правопорушення, пов'язані з виконанням службових завдань.

Характеризуючи особливість юридичної відповідальності посадових осіб, Б.М. Лазарєв зазначав, що вони несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку в усіх його аспектах: за повну і ефективну реалізацію наданих повноважень; за загальний стан на відповідній ділянці; за результати роботи; досягнення встановленої мети і використання для цього найбільш раціональних шляхів; за організацію і налагодження роботи підлеглих осіб [13, с. 33]. При цьому необхідно зауважити, що поза службовою діяльністю посадові особи органів внутрішніх справ несуть юридичну відповідальність на загальних підставах з іншими громадянами.

Таким чином, особливість адміністративно-правового статусу посадової особи одночасно визначає й особливість відповідальності у сфері державно-службових відносин. Юридична відповідальність посадових осіб є наслідком неналежного виконання чи невиконання ними службових обов'язків. Як зазначено в юридичній літературі, вона відображає фактичне співвідношення між обов'язками і правами, які надані посадовій особі у зв'язку з її службовою діяльністю [14, с. 152]. Юридична відповідальність дозволяє виявити стан виконання службових повноважень і встановити відповідність особи займаній посаді.

Щодо характеристики відповідальності як елемента адміністративно-правового статусу посадової особи у правовій науці існують різні

думки. Вказуючи на зв'язок відповідальності і владних повноважень посадових осіб, деякі науковці визначають юридичну відповідальність як елемент правового статусу посадової особи (А.А. Горницький, А.М. Костюков, О.В. Петришин [15, с. 65; 10, с. 5-10; 16, с. 24]). Такий підхід характеризує відповідальність як обов'язковий елемент адміністративно-правового статусу, який виступає одним із способів забезпечення виконання посадовою особою службових повноважень і дотримання службової етики.

З таким твердженням не погоджуються І.С. Самощенко і М.Х. Фарукшин, аргументуючи це тим, що юридична відповідальність виступає самостійною категорією, яка не охоплюється поняттям правового статусу особи [17, с. 47-49]. Проте автори не враховують, що на характер юридичної відповідальності мають безпосередній вплив вид і ступінь виконання службових обов'язків, які безапеляційно віднесені до елементів адміністративно-правового статусу.

Третю позицію з цього приводу висловив О.І. Щербак, наголошуючи на віднесенні відповідальності до статусу посади і обов'язковому врахуванні цього при конструюванні управлінських структур [18, с. 57] та раціональному розподілі виконавців завдань держави. Проте не можна погодитися, що відповідальність в управлінні виступає лише складовою статусу посади, оскільки при цьому нівелюється психологічне ставлення правопорушника, яке відображено у суб'єктивній стороні протиправного діяння.

Адміністративно-правовий статус посадової особи виникає з моменту заміщення посади, яка окреслює коло службових повноважень і вимоги щодо службової поведінки особи. Проте як не можна ототожнювати статус посади із правовим статусом посадової особи, так само не можна ототожнювати відповідальність, визначену посадою, із фактичною відповідальністю посадової особи.

В адміністративно-правовій науці виробилась і четверта позиція. Її прихильники розглядають відповідальність одночасно як елемент статусу посади і статусу посадової особи, яка виконує визначені посадою службові повноваження [14, с. 148]. На наш погляд, саме ця позиція дає можливість визначити зміст та особливості відповідальності посадових осіб у сфері державно-службових відносин.

Залежно від ступеня шкідливості чи суспільної небезпеки, які настають у сфері управлінських відносин, розрізняють адміністративну, дисциплінарну, матеріальну, кримінальну відповідальність, суб'єктами яких є посадові особи. Крім цього, державні політичні діячі несуть конституційну відповідальність на підставі Конституції і законів України. Таким чином, посадова особа виступає спеціальним суб'єктом усіх видів юридичної відповідальності.

В юридичній літературі виділяють такі характерні для посадової особи як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності ознаки:

- 1) правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності;
- 2) для них встановлюється підвищена відповідальність, оскільки наслід-



ки посадових правопорушень негативно проявляються за межами посади;

3) існують спеціальні заходи відповідальності за службові правопорушення (пониження в посаді, пониження в спеціальному званні, позбавлення рангу державного службовця);

4) притягнення службовця до відповідальності за правопорушення не виключає того, що ці ж його дії можуть бути кваліфіковані і як інший вид правопорушення (наприклад, адміністративна відповідальність посадових осіб за порушення правил техніки безпеки може наставати після застосування заходів дисциплінарної відповідальності за це правопорушення) [19, с. 128; 15, с. 73; 13, с. 34-36].

**Висновки.** Юридична відповідальність є частиною правового статусу посадової особи ОВС. Підвищений рівень відповідальності посадових осіб забезпечує підвищення особистого ставлення до здійснюваних посадових обов'язків. Проведення адміністративної реформи вимагає нормативного врегулювання юрисдикційних відносин і прийняття нових законодавчих актів про адміністративну і дисциплінарну відповідальність державних службовців.

У Кодексі про адміністративні проступки слід визначити критерії розмежування відповідальності посадових і юридичних осіб за порушення адміністративного законодавства, що усуне випадки підміни суб'єкта відповідальності і запобігатиме безвідповідальності відповідних осіб. Водночас вимагає удосконалення система заходів дисциплінарної відповідальності посадових осіб ОВС. Врегулювання цих питань певним чином сприятиме виконанню службових обов'язків і здійсненню необхідних заходів із забезпечення управління відповідним державним органом, установою чи підприємством.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / Колпаков В. К. – К., 1999.
2. Чмутов В. Г. Административная ответственность служащих // Служба в государственных и общественных организациях : межвуз. сб. научн. трудов / Чмутов В. Г. – Свердловск, 1988.
3. Кисіль Л. Є. “Під’юрисдикційні” обов'язки в правовому статусі посадових осіб // Відповідальність у державному управлінні та адміністративне право : зб. наук. допов. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2001. – С. 54-56.
4. Додин Е. В. Сборник научных трудов. – Т. II / Додин Е. В. – Одесса, 2007.
5. Теория государства и права : учебник. – изд. 2-е, перераб. и доп. / Королев А. И., Явич А. С. – Л., 1987.
6. Агеева А. Е. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект) / Агеева А. Е. – Л., 1990.
7. Щербак А. И. Механизм юридической ответственности должностных лиц / Щербак А. И. – К., 1986.
8. Вендров Е. Е. Психологические проблемы управления / Вендров Е. Е. – М., 1969.
9. Муздыбаев К. Психология ответственности / Муздыбаев К. – Л., 1983.
10. Горницький А. А. Проблемы юридической ответственности должностных лиц в государственном управлении : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Горницький А. А. – К., 1992.
11. Горницький А. А. Государственная дисциплина / Горницький А. А. – К., 1989.
12. Стайнов П., Лазаров К. Дисциплина и ответственность служащих аппарата государственного управления. Этика государственной службы // Аппарат социалистического управления : сб. науч. трудов / Стайнов П., Лазаров К. – М., 1977. – С. 217-238.
13. Лазарев Б. М. Специфика ответственности должностных лиц // СССР – ГДР:

- государственная служба : сб. научн. трудов / Лазарев Б. М. – М., 1986. – С. 32-38.
14. Ответственность в управлении / А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. – М., 1985.
15. *Петришин А. В.* Статус должностного лица: природа, структура, специализация / Петришин А. В. – К., 1990.
16. *Костюков А. Н.* Должностное лицо: административно-правовой статус / Костюков А. Н. // Правоведение. – 1987. – № 2. – С. 20-24.
17. *Самощенко И. С., Фарукшин М. Х.* Ответственность по советскому законодательству / Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. – М., 1971.
18. *Щербак А. И.* Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / Щербак А. И. – К., 1986.
19. *Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А.* Российское административное право : учебник / Манохин В. М., Адушкин Ю. С., Багишаев З. А. – М., 1996.

Надійшла до редакції 22.02.2012

**О.М. Музичук**

доктор юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95 +351.74 (477)

## **АНАЛІЗ НОРМ ЗАКОНОДАВЧИХ ТА ПІДЗАКОННИХ АКТІВ, ЯКІ ВИЗНАЧАЮТЬ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ**

На підставі аналізу норм законодавчих та підзаконних актів уточнюється поняття та визначаються особливості правоохоронних органів в державі як об'єкта контролю; з'ясовується система правоохоронних органів в Україні.

**Ключові слова:** правоохоронні органи, нормативно-правові акти.

На основании анализа норм законодательных и подзаконных актов уточняется понятие и определяются особенности правоохранительных органов в государстве как объекта контроля; выясняется система правоохранительных органов в Украине.

**Ключевые слова:** правоохранительные органы, нормативно-правовые акты.

On the basis of analysis of norms of legislative and acts, a concept is specified and the features of law enforcement authorities are determined in the state as a control object; the system of law enforcement authorities turns out in Ukraine.

**Keywords:** law enforcement authorities, normatively-legal acts.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Поняття та ознаки правоохоронних органів визначались у наукових дослідженнях О.М. Бандурки, О.К. Безсмертного, В.Т. Білоуса, І.В. Бондаренка, С.Ф. Денисюка, А.Т. Комзюка, А.М. Куліша, А.М. Кучука, К.Ю. Мельника, М.І. Мельника, Т.О. Пікулі, Ю.С. Плигуна, В.Г. Фатхутдінова, М.І. Хавронюка, М.О. Шиліна, Ю.С. Шемшученка та багатьох інших авторів. Проте незважаючи на численні досліджен-

ня особливостей діяльності окремих правоохоронних органів України у роботах сучасних науковців, дане питання не можна віднести до числа вирішених як на методологічному, так і на практичному рівні.

**Метою** цієї статті є характеристика законодавчих та підзаконних актів в яких формулюються поняття правоохоронних органів, визначаються їх завдання, ознаки та види.

**Постановка проблеми.** Необхідність уточнення поняття та визначення ознак правоохоронних органів в державі як об'єкта контролю зумовлена тим, що, незважаючи на велику кількість наукових досліджень, предметом яких були правоохоронні органи, їх поняття, сутність та особливості визначаються по-різному, подекуди з протилежних точок зору; відсутнє чітке законодавче визначення поняття правоохоронних органів; не визначено вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки нормативно-правові акти, як законодавчі, так і підзаконні, визначають різну їх кількість (в одних правових актах одні й ті ж самі органи називаються правоохоронними, в інших – ні); у чинному законодавстві не визначено спеціальні ознаки правоохоронних органів, за допомогою яких можна було б виокремити останні з-поміж інших державних органів.

Такий стан наукової розробки та законодавчого врегулювання діяльності правоохоронних органів не можна визнати нормальним для держави, яка задекларувала себе як правову та демократичну.

**Виклад основного матеріалу.** У Конституції України термін «правоохоронні органи» використовується у ч. 2 ст. 17, в якій зазначено, що «забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом» [1]. На нашу думку, закріплення у Конституції того, що «організація і порядок діяльності правоохоронних органів визначаються законом», має принципове значення, зважаючи на право правоохоронних органів застосовувати заходи державного примусу (затримувати осіб, проводити арешти, обшуки, застосовувати вогнепальну зброю, тощо).

Слід звернути увагу на те, що норми Конституції України вимагають, щоб усі державні органи охороняли та захищали права та свободи людини і громадянина, охороняли права і законні інтереси державних та недержавних організацій (ст. 1) [1], що дає змогу дійти висновку, що охорона, захист та забезпечення реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб та інших колективних суб'єктів є обов'язком усіх державних та недержавних органів (наприклад, органів місцевого самоврядування, які також виконують низку правоохоронних функцій: розглядають справи про адміністративні правопорушення, приймають правила благоустрою, затверджують правоохоронні та профілактичні програми, сприяють органам внутрішніх справ у забезпеченні додержання правил паспортної системи, тощо). Натомість лише частина з державних органів підпадає під назву «правоохоронні органи». Таким чином, тлумачення деяких науков-

ців терміну «правоохоронна діяльність» як такої, що спрямована на охорону прав і здійснюється лише правоохоронними органами [2, с. 12; 3, с. 168; 4, с. 23], є необґрунтованим.

У чинному законодавстві України міститься щонайменше три визначення поняття «правоохоронні органи». Зокрема, у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України» правоохоронні органи визначені як «органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» (ст. 2) [5].

Пропонуючи таке визначення поняття правоохоронних органів, законодавець пішов шляхом їх перелічення. Проте такий спосіб є неефективним, оскільки визначення поняття «правоохоронні органи» закінчується словами, що такими є й «інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [5]. Крім того, у другій частині цієї статті зазначено, що захисту підлягають «також співробітники кадрового складу розвідувальних органів України, працівники Антимонопольного комітету України та уповноважені особи Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України» [5]. Деякі із перелічених у ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України» є окремими структурними підрозділами інших органів, які ним віднесені до правоохоронних. Сказане стосується органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, які підпорядковані Державному департаменту виконання покарань України. Крім перелічення правоохоронних органів, законодавець робить наголос на функціях, які вони виконують, до яких відносить «правозастосовну або правоохоронну», і які, на нашу думку, характерні для переважної більшості й інших державних та недержавних органів, які здійснюють правоохоронну діяльність. Слід також звернути увагу на те, що у цьому законі та багатьох інших законодавчих актах поняття та перелік правозастосовних або правоохоронних функцій відсутні.

Підхід, відповідно до якого в законодавчих актах робиться наголос на тому, що правоохоронні органи виконують правозастосовну та (або) правоохоронну функції, використовується в інших правових актах. Наприклад, у ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» правоохоронні органи визначено як «державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції» [6].

На нашу думку, таке визначення має як позитивні, так і негативні аспекти. Зокрема, позитивним є те, що законодавець правоохоронні органи називає державними, що дає змогу відмежувати їх від цілої низки недержавних органів (формувань, організацій), які здійснюють правоохоронну

діяльність (громадських формувань правоохоронної спрямованості, служб безпеки та охорони приватних організацій та підприємств, правозахисних організацій, адвокатури та нотаріату, тощо). Негативним є те, що, на відміну від Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України», в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» між термінами «правозастосовні» та «правоохоронні» функції використовується сполучник «або», що значно розширює перелік органів, які відповідно до цього Закону можуть називатися правоохоронними, позаяк виходить, що будь-який державний орган, який здійснює правозастосовні або правоохоронні функції, є правоохоронним.

У Законі України «Про основи національної безпеки України» правоохоронні органи визначено як «органи державної влади, на які Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій» [7].

Порівняльний аналіз визначення правоохоронних органів, які передбачені Законами України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [6] та «Про основи національної безпеки України» [7], надав змогу зробити висновок про їх суттєву відмінність. Так, у першому із названих законів використано словосполучення «державні органи», у другому – «органи державної влади», останнє з яких є більш вужчим за змістом, а отже, значно звужує перелік органів, які можуть бути віднесені до правоохоронних; у першому із зазначених законів використано словосполучення «відповідно до законодавства», у другому – згідно з «Конституцією і законами України», яке також звужує перелік нормативно-правових актів, якими передбачено здійснення правоохоронних функцій; у першому Законі йдеться про правозастосовні або правоохоронні функції, у другому – лише про правоохоронні.

На нашу думку, Закони України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» та «Про основи національної безпеки України» мають ряд недоліків щодо визначення поняття «правоохоронні органи». Наприклад, у Законі України «Про основи національної безпеки України» зазначається, що «Конституцією і законами України» покладено на правоохоронні органи здійснення правоохоронних функцій, натомість такі функції можуть передбачатися й іншими видами законодавчих актів, наприклад, кодексами та підзаконними актами Президента та Кабінету Міністрів України, які спрямовані на деталізацію законодавчих актів. У Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» йдеться про «правозастосовні або правоохоронні функції», що є некоректним, оскільки використання сполучника «або» надає змогу до правоохоронних органів віднести будь-які державні органи, що здійснюють не лише правоохоронні, а й правозастосовні функції. І, як вірно з цього приводу зазначив

В.Т. Білоус, поняття «правоохоронні органи» необхідно відрізнити від поняття «правозастосовні органи», яке є більш широким: правоохоронні органи – це тільки частина правозастосовних органів» [8, с. 30-31]. Крім того, слід зазначити й те, що не всі органи державної влади, які навіть і виконують правоохоронні функції, є правоохоронними органами. Сказане, наприклад, стосується органів суду, які до правоохоронних органів не належать. Такий висновок можна зробити навіть із назви Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів України», при формулюванні якої законодавець розмежовує працівників суду та власне працівників правоохоронних органів.

У методичних матеріалах Генеральної прокуратури України з питань координаційної діяльності по боротьбі зі злочинністю правоохоронні органи визначено як «державні органи, що виконують функції, пов'язані з виявленням та припиненням адміністративних чи кримінальних правопорушень, і мають повноваження щодо порушення і провадження (здійснення) адміністративного чи кримінального переслідування та вжиття заходів примусу щодо правопорушників до вирішення справи по суті судовими або іншими органами, уповноваженими на здійснення правосуддя» [9].

Таке визначення поняття правоохоронних органів є більш змістовним порівняно з тими, які пропонуються Законами України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», «Про основи національної безпеки України», проте і воно не дає змогу визначити вичерпний перелік правоохоронних органів, оскільки передбачає лише декілька можливих функцій (напрямів) правоохоронної діяльності. Щодо таких функцій (напрямів) діяльності правоохоронних органів, як «виявлення кримінальних правопорушень», «порушення і провадження кримінального переслідування», заперечень немає, оскільки, на нашу думку, усі органи, які уповноважені порушувати кримінальні справи та здійснювати досудове слідство, належать до правоохоронних. Що стосується адміністративної практики, то тут є певні застереження, на яких було акцентовано увагу вище.

Вищенаведене дає змогу дійти висновку, що законодавець пропонує різні підходи до визначення поняття «правоохоронні органи», які можна об'єднати у чотири групи: шляхом наведення їх переліку; шляхом визначення їх ознак; шляхом зазначення того, що такі органи виконують правозастосовні та (або, чи) правоохоронні функції; шляхом визначення того чи іншого органу як правоохоронного. Проте жоден із наведених підходів не дав бажаного результату, оскільки питання про те, які органи є правоохоронними, залишається відкритим. Більш логічним є підхід, відповідно до якого у законодавчому акті вказується, що конкретний орган є правоохоронним, що характерне для Законів України «Про службу безпеки України», «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб», «Про Державну прикор-

донну службу України» та низки інших законодавчих актів. Однак цей підхід чомусь не отримав поширення у законотворчій практиці.

До *ознак правоохоронних органів* як об'єкта контролю пропонуємо віднести такі:

1. Вони є державними органами, про що чітко вказано у законодавчих актах, які регламентують їх діяльність, і, як правило, органами виконавчої влади, за винятком органів прокуратури.

2. Вони спеціально створені з метою забезпечення охорони та захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави, більшою мірою – від злочинних посягань, меншою – від інших правопорушень.

3. Виконання правоохоронних функцій є визначальним (основним) у їх діяльності, що передбачено відповідними завданнями, які вони виконують повсякденно та постійно.

4. Правоохоронні завдання, функції та повноваження такі органи виконують на професійній основі, що передбачає відповідну підготовку правоохоронців.

5. Виконання правоохоронних завдань, функцій та повноважень передбачає можливість застосування ними державного примусу.

6. Наявність у правоохоронних органів спеціальних повноважень для попередження, розкриття і розслідування злочинів, які не характерні для інших державних органів (контрольна та оперативна закупівля та постачання товарів, проведення операцій із захоплення злочинців, зняття інформації з каналів зв'язку, проведення обшуку, затримання та арешту осіб, застосування спеціальних засобів активної оборони та нападу, вогнепальної зброї тощо).

7. Здійснюючи контроль за діяльністю та поведінкою фізичних та юридичних осіб, інших колективних суб'єктів правовідносин, правоохоронні органи також є об'єктом контролю зі сторони тих, кого вони контролюють, тобто має місце взаємний контроль.

8. Додатковий порівняно з іншими працівниками соціально-правовий захист персоналу правоохоронних органів, який зумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби», низкою обмежень та заборон, пов'язаних з такою службою; питання їх дисциплінарної відповідальності, як правило, регламентуються спеціальними статутами про дисципліну.

9. Як правило, для виконання покладених обов'язків правоохоронні органи наділені відповідними атрибутами, які дають підстави називати їх «силовими структурами» (спеціальні звання, спеціальний формений одяг, відповідні знаки розрізнення, право носіння та застосування вогнепальної зброї).

10. Їх правоохоронна діяльність координується Кабінетом Міністрів України або одним із них (прокуратурою – з питань протидії злочинності; митними органами – з питань протидії митним злочинам та іншим митним правопорушенням і т.д.).

**Висновки.** Таким чином, *правоохоронні органи* пропонуємо визна-

чити як державні органи, метою утворення та діяльності яких є охорона та захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, що є визначальним (основним) у їх діяльності, і які у зв'язку з цим та на професійній основі виконують правоохоронні завдання, функції та повноваження, здійснення яких передбачає можливість застосування державного примусу, а їх працівники мають підвищений соціально-правовий захист, зумовлений особливостями проходження ними так званої «правоохоронної служби».

#### **Бібліографічні посилання**

1. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. *Лыков В.* Взаимодействие как фактор эффективности работы правоохранительных органов // Профессионал. – 2000. – № 5. – С. 11-13.
3. *Шакун В.И.* Аспекты реформирования правоохранительной системы Украины // Право и образование. – 2001. – № 5. – С. 166-176.
4. *Гранин А.Ф.* Убеждение и принуждение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел (теоретические вопросы). – К., 1973.
5. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. № 3781–ХІІ // ВВР. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
6. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави: Закон України від 19.06.2003 р. № 975–ІV // ВВР. – 2003. – № 46. – Ст. 366.
7. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 р. № 964–ІV // ВВР. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
8. Білоус В.Т. Координація управління правоохоронними органами України по боротьбі з економічною злочинністю (адміністративно-правовий аспект): Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – Ірпінь, 2004.
9. Координаційна діяльність прокуратури по боротьбі зі злочинністю: Метод. матеріали Генеральної Прокуратури України. – К., 2006.

*Надійшла до редакції 14.09.2012*

**М.В. Калашник**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 (477)

### **РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ: ПРИЧИНИ ГАЛЬМУВАННЯ**

Розглянуто процес реформування МВС України та проаналізовано причини, що стоять на його заваді.

**Ключові слова:** реформування, концепції, органи внутрішніх справ, взаємодія міліції, муніципальна міліція.

Рассматривается процесс реформирования МВД Украины и анализируются причины, которые ему препятствуют.

**Ключевые слова:** реформирование, концепции, органы внутренних дел, взаимодействие милиции, муниципальная милиция.



In this article the process of the ministry of internal affairs of Ukraine reforming and the obstacle causes of its reforming are discussed.

*Keywords: reforming, conception, the bodies of internal affairs, the militia interaction, the municipal militia.*

**Постановка проблеми.** На сучасному етапі демократизації українського суспільства однією з першочергових проблем постає питання реформування правоохоронних органів, яке, слід зазначити, здійснюється в умовах складної економічної ситуації, обмеженості фінансових та матеріальних ресурсів. Додаткових коштів на перебудову органів внутрішніх справ, на жаль, нині практично не виділяється, і перспективи щодо збільшення фінансування є поки що досить примарними. Водночас для реформування системи ОВС необхідно здійснити комплекс заходів, спрямованих на підвищення адміністративної культури працівників ОВС та вдосконалення управлінської діяльності, а також поліпшення громадської думки про міліцію. Процес реформування також неможливий без налагодження чіткої взаємодії міліції зі структурами громадянського суспільства та партнерських взаємовідносин з населенням.

Практика останніх років довела, що попередження злочинності та боротьба з нею, особливо з організованими її формами та корупцією, не може бути ефективною без участі громадських об'єднань, дієвого цивільного контролю, широкого інформування громадськості через засоби масової інформації про об'єктивний стан справ у цій сфері. Отож, переорієнтування діяльності ОВС на забезпечення внутрішньої безпеки держави, насамперед захист прав і свобод людини, що є основним об'єктом уваги з боку ОВС і держави в цілому, потребує комплексного вирішення, координації зусиль правоохоронних органів з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства.

Відтак, метою даної публікації є дослідження шляхів реформування ОВС на сучасному етапі демократичних перетворень в Україні та причин гальмування цих процесів.

**Виклад основного матеріалу.** Існуюча в Україні система правоохоронних органів потребує певної реорганізації, яку слід здійснювати на підставі науково обґрунтованої державної концепції або програми судово-правової реформи. Значні зміни у суспільних відносинах і державі породжують необхідність перетворень інститутів держави, системи державного управління, вдосконалення методів правового регулювання суспільних відносин, тобто необхідність державно-правової реформи. Ця реформа має здійснюватися комплексно, охоплюючи одночасно всі основні функції держави. Отже, здійснення даної реформи передбачає одночасні перетворення публічно-правових інститутів [1].

У межах цієї роботи має бути визначено відповідне коло питань, пов'язаних з перебудовою системи правоохоронних органів у процесі державотворення, та забезпечення правопорядку в державі, а саме:

- поняття правоохоронної діяльності та її місце в системі держав-

ної влади й місцевого самоврядування;

- визначення системи правоохоронних органів та основних критеріїв, за яких той чи інший державний заклад (установа) має належати до цієї категорії;

- основні засади правоохоронної діяльності та її рівні, коло суб'єктів та об'єктів впливу;

- засади, на яких здійснюється залучення до цієї діяльності недержавних органів, громадських формувань і окремих осіб;

- засади, на яких здійснюється взаємодія та координація правоохоронних органів;

- правове, організаційне, методичне й матеріальне забезпечення діяльності правоохоронних органів, включаючи підготовку кадрів та підвищення їх кваліфікації;

- нормативно-правова база, що створює добрі передумови для подальшого розвитку громадянського суспільства, і, перш за все, забезпечення правового статусу громадських формувань, які беруть безпосередню участь у забезпеченні громадського порядку.

Нині існує чимало концепцій та поглядів на вирішення проблеми реформування ОВС. Зокрема, у Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України зазначається, що за останні півтора десятиріччя в Україні сталися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства. Сформувалася ринкова економіка з перевагою корпоративного та приватного секторів, склалися нові форми господарювання, виникла велика кількість суб'єктів підприємництва. Зазнала суттєвої трансформації соціальна культура, відбулася значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних. Розпочалися розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, суттєво оновилися ідеологічні, культурні та соціально-психологічні установки, погляди, мотиви поведінки та інтереси людей. Поряд із внутрішніми перетвореннями на ситуацію в країні істотно впливають і продовжують впливати процеси загальносвітового характеру – глобалізація, загострення екологічних проблем, розвиток світової економіки, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо.

Всі ці тенденції, як ми пам'ятаємо, зародилися і розвивалися з початку-середини 90-х років, спричиняючи нові, не характерні раніше виклики для МВС України, що, безперечно, стимулювало нові умови функціонування правоохоронних органів. До таких викликів українські науковці відносять виникнення численних нових правовідносин в економічній та соціальній сферах, які призвели до появи нових складів правопорушень та збільшення їх кількості; поширення правового нігілізму; маргіналізація значної частини населення; загрозливе для національної безпеки зростання тіньової економіки; зростання загрози тероризму, організованої злочинної діяльності, торгівлі людьми; високий рівень тяж-

ких насильницьких та корисливо-насильницьких злочинів (умисних вбивств, тяжких тілесних ушкоджень, розбійних нападів, грабежів); розповсюдження наркоманії, особливо серед молоді; поширення нелегальної міграції та незаконної діяльності мігрантів. Тобто на певному етапі перед правоохоронними органами постали завдання, які раніше або ж зовсім не виникали в системі радянської міліції, або ж девізуалізувалися ідеологічною пропагандою.

Тож існуюча сьогодні в Україні правоохоронна система виявилася не здатною адекватно відповісти на вищезазначені виклики. Починаючи з середини 90-х років в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ. Звертаючись до методу матеріалістичної діалектики, згідно з яким всі державно-правові явища розглядаються як елементи суспільного буття у взаємозв'язку між собою і суспільним життям, все ж доводиться констатувати, що й дотепер у країні фактично збережено радянську систему органів внутрішніх справ з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління.

Найбільш помітними вадами цієї системи є зорієнтованість на досягнення формальних показників в роботі, наслідком чого стає застосування тортур, необґрунтовані затримання громадян, інші порушення законності, політизованість, значна корумпованість особового складу. Наслідком цього є вкрай низький рівень довіри населення до міліції.

Водночас низка науковців одним з найбільш важливих завдань реформування називають сьогодні розвиток партнерських відносин між міліцією і населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю. Досягнення цієї мети пов'язане із вирішенням ряду складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. Ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті правильно організованої взаємодії на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами, підвищення рівня довіри населення до міліції [2]. Отож, цілком закономірно, що довіра є тим наріжним каменем й у реформуванні системи МВС, й у трансформації суспільного устрою та побудови в країні громадянського суспільства, без якого неможливе зведення нового, принципово відмінного від радянських стандартів інституту забезпечення внутрішньої безпеки держави, а відтак і безпеки громадянина та громадського порядку. Слід зазначити, що питання, які стосуються взаємовідносин населення з міліцією, завжди були в центрі уваги таких таких науковців і практиків-правоохоронців, як А.П. Закалюк, О.П. Коренев, Л.М. Колодкін, М.В. Костецький, О.П. Ключніченко, А.В. Майдигов, В.Т. Томін та ін.

До підвалин реформування міліції закладено також позитивний

досвід європейських правоохоронних органів, найкращі надбання та рекомендації вітчизняних учених.

Зокрема, особливо гостро постає питання налагодження роботи місцевих органів охорони правопорядку, про що йдеться вже не перший рік. Однак питання вдосконалення управлінської діяльності ОВС України у сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування щодо налагодження роботи правоохоронних органів регіонального рівня, яка потребує розбудови і яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування, сьогодні лишаються, хоч і нагальними, проте невирішеними.

Підрозділи або службовці муніципальної міліції, які існують у деяких регіонах, лише утримуються за місцеві кошти, а підпорядковуються вони за вертикальним принципом і керуються наказами й інструкціями МВС України. Це, безсумнівно, далеко не в позитивному плані відбивається на рівні взаємодії таких підрозділів з органами місцевого самоврядування. Тим більше, що через загострення політичної ситуації в окремих регіонах підрозділи міліції були виведені з-під контролю місцевої влади.

Нині розглядаються передумови створення та функціонування місцевої міліції, але це не означає її негайної організації. Наразі пропонується, щоб по області були створені робочі групи, до яких увійдуть представники міліції, кадрового апарату, фінансової служби та райрад, які розроблятимуть оптимальний варіант проекту-пропозицій з появи нового правоохоронного органу, який у подальшому розглядатиметься на державному рівні.

Одним із пріоритетних завдань муніципальної міліції є взаємодія з органами внутрішніх справ та іншими правоохоронними і контролюючими структурами з питань попередження та профілактики порушень правопорядку на території міста. При цьому на дане управління покладено контроль за дотриманням законодавства лише у тих сферах, які повинні здійснювати міська рада (незаконна торгівля, будівництво тощо).

Однак виконання основних завдань з охорони громадського порядку та інших, визначених Законом «Про міліцію», в діяльності муніципальної міліції на разі не передбачені, що викликає певні правові та організаційні колізії. Разом з тим приклад багатьох європейських країн засвідчує високу результативність «комунального поліціювання», ефективність взаємодії муніципальних підрозділів поліції з органами публічної влади і надає вагомі аргументи в доцільності його використання в Україні.

Основна мета та ідея комунального поліціювання полягають у з'ясуванні причин та умов виникнення, зростання злочинності і перебуванні системи роботи в тому напрямку викоренення цих причин, а також налагодження взаємодії з населенням даної території. Адже виникнення цієї концепції було зумовлено тим, що, незважаючи на великі видатки на поліцію, постійне її забезпечення технічними засобами та найновішими інформаційними досягненнями, кількість злочинних проявів не

зменшувалась. Аналітичні центри зарубіжних країн підраховали, що видатки на вирішення цих проблем будуть меншими, ніж на подальше збільшення поліції її оснащення та забезпечення.

Система комунального поліціювання, насамперед, передбачає постійне перебування поліцейського у зоні обслуговування (районі, комуні), бажано пішки. Крім того, її концепція відповідає і вимогам громадськості зарубіжних країн, яка вимагає підвищення контролю за роботою поліції з метою зменшення фактів порушень прав людини та корупції з боку поліції. Сам розвиток країн спричиняє необхідність змін у системі поліціювання та охорони громадського порядку.

В Україні в умовах реформування правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування можливе використання позитивного досвіду поліції зарубіжних країн у сфері комунального поліціювання за такими напрямками:

1) однією з основних проблем в Україні є дискусійне питання про збільшення чи зменшення чисельності міліції, підвищення заробітної плати, екіпірування, навчання та ефективності роботи. У малих містах США і Великобританії відсутні структури централізованої поліції, охорона громадського порядку реалізується муніципальною поліцією. Яким чином здійснюється керівництво такою поліцією, як вона працює, звітує перед місцевою владою, якій вона підпорядкована, як фінансується тощо – ці питання розв'язані, лише слід узагальнити та розробити механізми їх запровадження в Україні. Певна правова база створення місцевої (муніципальної) міліції існує, це Указ Президента «Про утворення місцевої міліції» 2001 р., Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо місцевої міліції» 2004 р., Положення про місцеву міліцію, затверджене постановою КМУ 2004 р., інші національні та міжнародні документи. Проте, на жаль, ціла низка документів, в яких йдеться про створення та функціонування місцевої міліції, сьогодні не є чинною;

2) іншою проблемою є взаємодія міліції та громадських формувань з охорони громадського порядку. Законом «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» 2000 р. визначено основні засади такої взаємодії, також доцільним є узагальнення певного зарубіжного досвіду для використання правоохоронними органами України;

3) заслуговують на увагу системи «сусідського спостереження» та ін., які використовують поліції зарубіжних країн, завдяки чому знижується рівень злочинності. Органи місцевого самоврядування в Україні при створенні місцевої (муніципальної) міліції також можуть вирішувати питання забезпечення міліції системами спостереження, комп'ютерною, відеотехнікою, приймати рішення про використання частини коштів приватного капіталу на потреби охорони громадського порядку. Це сприятиме активізації роботи міліції і зникне питання проблемного централізованого фінансування;

4) органи місцевого самоврядування повинні стати організатором охорони громадського порядку, як це здійснюється в зарубіжних краї-

нах, а міліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності [3].

В даному разі ми цілком поділяємо і підтримуємо пропозиції Н.В. Камінської, проте вважаємо, що першочерговими завданнями на шляху до запровадження зарубіжного досвіду комунального поліціювання є розробка, перш за все, законодавчого визначення поняття правоохоронного органу та ознак, за якими той чи інший новостворений підрозділ міг би належати до цієї категорії. Невирішеність цього питання викликає практичні ускладнення. Місцеві державні адміністрації, на нашу думку, повинні розробити систему посилення координації діяльності правоохоронних органів на регіональному рівні. Реалізація цього на практиці потребує відповіді на два питання:

1) які саме органи мають бути охоплені цією системою – тільки традиційні (прокуратура, МВС, СБУ та ін.) чи й нові: Координаційний комітет по боротьбі з корупцією і організованою злочинністю, податкові адміністрації, митниці тощо;

2) чи може охоплювати зазначена система існуючі нині численні недержавні об'єднання, діяльність яких спрямована начебто на підтримання правоохоронної діяльності? Маються на увазі спілки юристів, суддів, адвокатів, практичних юристів, спілки ветеранів МВС і СБУ, добровільні громадські підрозділи «Ягуар», «Радар», «Меч та полум'я» й тому подібні формування [4, с. 191].

Ці проблеми набули особливої актуальності в сучасний період еволюційних змін у структурній побудові, постановці нових завдань, що потребують впровадження принципово нових форм і методів роботи ОВС. Проте розвиток системи, її реформування ще не повністю відповідає сучасним політичним, економічним і соціальним реаліям в Україні, не завжди встигає за процесами розбудови нашої держави.

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс країни на євроінтеграцію, а отже на чітку відповідність роботи ОВС європейським стандартам правоохоронної діяльності детермінують відхід від радянської моделі і потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Було розроблено кілька концепцій її реформування, які, однак, не були реалізовані. Причинами такої ситуації науковці та практики називають відсутність політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т. ч. системи МВС України; відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України; неузгодженість концепцій реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні; часті зміни керівництва Міністерства, галузевих служб, головних управлінь (управлінь) МВС на місцях; відтік досвідче-

них кадрів з системи МВС України, деформація та «розмивання» її професійного ядра; фахова та психологічна неготовність значної частини керівного складу органів системи МВС України до глибокого реформування її діяльності; виключення витрат на систему МВС України з числа пріоритетних напрямів державного фінансування; недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки, а частого й прямого ігнорування відомчої науки.

Підсумовуючи, слід зазначити, що найбільшим каменем спотикання у реалізації розроблених концепцій реформування, як правило, було і залишається те, що у цих розробках не передбачається механізму їх реалізації. Спроби імперативного прискорення перетворень в ОВС призводили до випередження загальнодержавних темпів реформування правоохоронної системи, передчасного декларування «досягнень», а врешті-решт – до дискредитації багатьох реформістських заходів [5].

#### **Бібліографічні посилання**

1. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х., 2002.
2. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / О. В. Джафарова. – Х., 2003.
3. Камінська Н. В. Місьцеве самоврядування : теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К., 2010.
4. Білоконь М. В. Державне управління у сфері охорони громадського порядку : монограф. / М. В. Білоконь. – Х., 2004.
5. Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (Проект) / МВС України. – К., 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://umdupl.info/files/docs/1225440330.doc>.

*Надійшла до редакції 02.04.2012*

**В.Ю. Кікінчук**

кандидат юридичних наук  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.741

## **СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Проаналізовано проблемні питання проходженням служби в органах внутрішніх справ, визначаються її етапи, процедури та особливості.

**Ключові слова:** державна служба, процедури проходження служби, органи внутрішніх справ, працівники ОВС.

Анализируются проблемные вопросы прохождением службы в органах внутренних дел, определяются ее этапы, процедуры и особенности.

**Ключевые слова:** государственная служба, процедуры прохождения службы, органы внутренних дел, сотрудники ОВД.

Analyzes the problematic issues of service in the police, determined its stages, procedures and features.

*Keywords:* public service, the procedure of service, police, police department employees.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі адміністративні процедури проходження служби були предметом наукових досліджень В.Б. Авер'янова, О.В. Артеменко, Ю.П. Битяка, С.Д. Дубенко, О.Ю. Оболенського, Є.В. Охотського, П.Т. Павленчика, О.В. Петришина, О.С. Продаєвича та інших науковців. Процедури проходження служби в органах внутрішніх справ досліджували І.П. Голосніченко, Н.П. Матюхіна, К.Ю. Мельник, О.І. Павленко та ін. Праці цих та інших авторів мають важливе наукове та практичне значення. Висновки і рекомендації, що в них містяться, сприяють подальшому вдосконаленню законодавства, яке регламентує умови та порядок проходження служби. Проте у вітчизняній юридичній науці адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ висвітлені недостатньо, в існуючих працях ці питання досліджувались фрагментарно, без комплексного підходу. Як наслідок, сьогодні серед адміністративістів відсутня єдність у питанні щодо сутності, значення та системи процедур проходження служби, їх місця та особливості серед інших адміністративних процедур. Отже, **метою** цього дослідження є аналіз проблемних питань проходження служби в органах внутрішніх справ, визначення її етапів, процедур та особливостей.

**Виклад основного матеріалу.** Проходження служби в органах внутрішніх справ реалізується під час окремих процедур, які у чинному законодавстві та науковій літературі отримали назву «управлінських процедур проходження служби», «адміністративних процедур проходження служби», «процедур проходження служби» або «внутрішньоорганізаційних процедур проходження служби» [1; 2; 3; 4; 5]. Єдиним критерієм, що об'єднує вищезазначені категорії, на нашу думку, є послідовність (порядок) вчинення окремих та подібних за змістом і призначенням дій, які пов'язані з проходженням служби. Однак це різні категорії. Наприклад, якщо управлінські процедури проходження служби регулюються правом опосередковано, то для адміністративних процедур таке регулювання є обов'язковим. Що стосується процедур проходження служби, то, на нашу думку, це збірне поняття, яке охоплює норми різних галузей права. Те саме стосується й такого поняття, як «внутрішньоорганізаційні процедури проходження служби».

У даній статті будуть охарактеризовані адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ, які стосуються не лише зовнішніх (публічних) питань, про що наголошується у проекті Кодексу загальних адміністративних процедур в Україні (Адміністративно-процедурному кодексі), який визначає повноваження та порядок діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, їх



посадових і службових осіб щодо забезпечення справедливого, об'єктивного та своєчасного розгляду адміністративних справ відповідно до принципів належного урядування, з метою утвердження і реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту, а й внутрішньоорганізаційних, зокрема з питань проходження служби.

Залежно від того, які відносини регулюють процедурні норми адміністративного законодавства («позитивні» чи відносини, які виникають у зв'язку з правопорушеннями), можна виділити: 1) адміністративно-процедурні норми (які забезпечують порядок реалізації норм у сфері публічного управління та внутрішньоорганізаційної діяльності); 2) адміністративно-юрисдикційні норми (які забезпечують порядок реалізації норм щодо розгляду справ про адміністративне правопорушення чи інше правопорушення, відповідальність за яке передбачена нормами адміністративного законодавства).

Про необхідність законодавчого визначення адміністративних процедур наголошується у низці нормативно-правових актів загальнодержавного спрямування. З іншого боку, невиправдана ускладненість таких процедур в науковій літературі справедливо називається бюрократизацією [6, с. 23], яка властива всім без винятку органам виконавчої влади, зокрема, органам внутрішніх справ. І саме на запобігання їй повинен бути спрямований інститут процедуризації, який попереджуватиме свавілля з боку чиновників, захищатиме права особи, яка звернулася з проханням до органу влади, визначатиме чіткі повноваження суб'єктів таких процедур, етапи таких процедур, передбачатиме відповідальність учасників зазначених процедур тощо.

Як справедливо наголошується у проекті Концепції реформи адміністративного права України, «необхідно уникати існуючої практики зменшення значення процедурних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності. На практиці ретельна регламентація процедур для органів управління має не менш істотне значення, ніж для будь-яких інших державних органів, незважаючи на те, що управлінська діяльність потребує значно більшої оперативності та свободи адміністративного розсуду» [7]. Підтримку цьому твердженню ми знаходимо і в проекті адміністративно-процедурного кодексу, адже не дарма законодавець наголошує, що Кодекс регулює відносини, що виникають під час провадження органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами діяльності щодо забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, у тому числі щодо отримання адміністративних послуг, та виконання ними визначених законом обов'язків; регламентує процедури розгляду адміністративних справ. Не можна не погодитись з твердженням В.Б. Авер'янова: «Сама ж по собі складність для сприйняття пересічними громадянами усього розмаїття ретельно регламентованих адміністративних процедур – це не привід для відмови, як дехто припускає, від подібної правової регла-

ментації. Це лише додатковий чинник, що вимагає серйозного удосконалення якості роботи державного апарату за рахунок значного зростання кваліфікації та професіоналізму державних службовців. Для громадян же складність формалізованих процедур аж ніяк не повинна бути перешкодою, оскільки для них будь-яка процедура має практичну цінність, врешті-решт, тільки у двох значеннях» [8, с. 8].

Перед тим як визначити сутність та особливості адміністративних процедур проходження служби в органах внутрішніх справ, пропонуємо охарактеризувати відповідні літературні джерела, оскільки у них, на відміну від законодавства, зазначені процедури визначаються більш предметно.

Як правило, у тлумачних словниках процедура визначається як офіційно встановлений порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь [9, с. 131]; логічно завершений набір операцій, які виконуються у визначеній технологією послідовності [10, с. 59]; юридичне поняття, яке визначає порядок діяльності щодо застосування норм матеріального права [11, с. 7-8]; офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; низка яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь [12]. Подібне розуміння сутності процедури вважаємо цілком виправданим, оскільки як процес, так і процедура завжди є певним порядком дій. Таким чином, під процедурою необхідно розуміти сукупність послідовних дій, які спрямовані на досягнення загальної мети, у нашому випадку – на максимальне використання службово-професійного потенціалу (професійних умінь та навичок працівників) для якісного виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань, функцій та обов'язків, реалізацію наданих прав.

Вважаємо, що якщо певна послідовність управлінських дій не врегульована правом, то це не адміністративні процедури, а певні звичаї чи напрацьована практика здійснення управлінських дій (операцій). Термін «процедура» означає, що певний порядок послідовних управлінських дій визначається правовими нормами, навіть якщо такі норми регулюють вказану діяльність опосередковано.

Деякі автори проводять розмежування між категоріями «процес» та «процедура». Так, автори науково-практичного посібника «Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання» наголошують на тому, що термін «процес» більш характерний для юрисдикційної діяльності, підставою якої є вчинення правопорушення, а процедура – для неюрисдикційної, під час якої мають місце позитивні правовідносини, наприклад, врегулювання управлінських відносин [13, с. 153].

Критерії розмежування процесуальної та процедурної діяльності пропонує С.А. Кулинич, зазначаючи, що перша від другої відрізняється такими аспектами: порядком правової регламентації, оскільки процесуальні норми на відміну від процедурних завжди приймаються законодавчим органом – Верховною Радою України (процедурні норми можуть прийматися органами виконавчої влади); в процедурних нормах, на відміну від процесуальних, відсутні відносини змагальності; в ході процесу

здійснюється юрисдикційна діяльність, під час якої вирішуються питання ретроспективного характеру, тобто обставини (факти), які мали місце у минулому [14, с. 73]. Цікавим є підхід до розмежування процесу та процедури О.М. Пономаренко, яка зазначає, що «якщо допустити змішання розглянутих понять, то знецінюється поняття «процес» у тому спеціальному юридичному змісті, що історично склався і прийнятий у законодавстві, на практиці, у науці. Процедура – це тільки початкова форма урегульованості в діяльності відповідних органів, яка за наявності об'єктивної необхідності може перерости у форму, іменовану процесом». Проте ми не можемо погодитись з твердженням, яке відстоює авторка, що «розмежування цих понять на практиці полягає, зокрема, у тому, що у певних випадках справа, розглянута в процедурному порядку, може бути оскаржена до органу, де діяльність здійснюється у формі процесу. При процедурній формі відповідний орган менш пов'язаний нормою закону, що визначає порядок його діяльності» [15, с. 168]. На нашу думку, саме законодавче закріплення процедур має покращити порядок правозастосування.

У проекті Концепції реформи адміністративного права України, навпаки, наголошується на тому, що «сукупність процедур управлінської діяльності (адміністративних процедур) ... становить зміст адміністративного процесу в широкому його розумінні як порядку здійснення органами виконавчої влади управлінської діяльності» [3].

**Висновки.** Таким чином, на сьогодні в адміністративно-правовій літературі поширеним є розуміння адміністративного процесу у вузькому та широкому значенні. У вузькому – як розгляд справ про адміністративні правопорушення та застосування заходів адміністративного примусу (адміністративно-юрисдикційний процес). У широкому – крім адміністративно-юрисдикційного процесу ще й діяльність щодо розгляду і вирішення конкретних адміністративних справ, які виникають у сфері державного управління, зокрема, з внутрішньоорганізаційних питань функціонування органів публічної адміністрації.

У проекті Концепції реформи адміністративного права України використовується і такий термін, як «адміністративні провадження». Значені провадження об'єднано у дві групи: 1) юрисдикційного характеру; 2) управлінського характеру, одним з яких названо атестаційне провадження [3], яке, на нашу думку, є лише одним із проваджень (адміністративних процедур), які реалізуються під час проходження служби. У проекті адміністративно-процедурного кодексу адміністративне провадження – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням.

**Бібліографічні посилання**

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 112.
2. Про Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні: Указ Президента України від 20.02.2006 р. № 140/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 43.
3. Проект Концепції реформи адміністративного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.gada.gov.ua>.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Т. 1: Загальна частина.
5. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади: Монографія. – Х., 2005.
6. Цветков В.В., Горбатенко В.П. Демократія – Управління – Бюрократія: в контексті модернізації українського суспільства: Монографія. – К., 2001.
7. Проект Концепції реформи адміністративного права [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.gada.gov.ua>.
8. Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Пухтецька А.А. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування (“goodgovernance”) // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 4-12.
9. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крубских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2000.
10. Касьяненко М.М., Гриню М.В., Цимбал П.В. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: Навч. посібник. – Ірпінь, 2001.
11. Мельников Ю.И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – М., 1976.
12. Новий Тлумачний словник української мови: У 4 т. / Укл.: В.В. Яременко, О.С. Сліпушко. – К., 2000.
13. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання: Наук.-практ. посіб. / За заг. ред. М.І. Іншина, О.М. Музичука, Р.С. Веприцького. – Х., 2007.
14. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2007.
15. Пономаренко О.М. Правове регулювання соціального забезпечення допомогами у зв'язку з народженням та вихованням дитини: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2005.

*Надійшла до редакції 14.09.2012*

**А.О. Кривий**  
кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

## **ПРИНЦИПИ ДІЯЛЬНОСТІ ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗА СУЧАСНИХ УМОВ**

Надано характеристику та ознаки принципів чергової служби органів внутрішніх справ. Запропоновано нові спеціальні принципи діяльності сучасної чергової служби органів внутрішніх справ та розкрито їх сутність.

**Ключові слова:** органи внутрішніх справ, чергова частина, чергова служба, принципи.

Дана характеристика и признаки принципов дежурной службы органов внутренних дел. Предложены новые специальные принципы деятельности современной дежурной службы органов внутренних дел и раскрыта их сущность.

**Ключевые слова:** органы внутренних дел, дежурная часть, дежурная служба, принципы.

Description and signs of principles of duty service of organs of internal affairs is given in the article. The new special principles of activity of modern duty service of organs of internal affairs are offered and their essence is exposed.

**Keywords:** organs of internal affairs, duty unit, duty service, principles.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні процеси в українському суспільстві передбачають створення дієвого механізму забезпечення правопорядку та протидії злочинності. Органи внутрішніх справ України як частина цього механізму виконують відповідальні завдання щодо негайного реагування на порушення прав і свобод людини, посягання на інтереси фізичних і юридичних осіб та держави.

У структурі ОВС підрозділом, який безперервно та цілодобово стежить за оперативною обстановкою на території обслуговування, організовує реагування на заяви та повідомлення про правопорушення та їх документування, об'єктивний розгляд обставин щодо доставлених громадян при суворому дотриманні законності, а також здійснює оперативне управління силами та засобами при звичайній обстановці та виникненні надзвичайних подій, є чергова служба.

Сьогодні в системі МВС України створено 1196 чергових частин, з яких у територіальних ОВС (у т.ч. ГУМВС, УМВС, УМВСТ, МУ, РУ, ЛУ, МВМ, СВМ) – 987; галузевих службах (БОЗ, ДАІ, ДСО та ін.) – 128; стройових підрозділах ОВС (ПС МВС України, БМОП «Беркут» та ін.) – 63; навчальних закладах системи МВС – 18. За штатом у черговій службі ОВС закріплено 9357 працівників.

Протягом 2011 р. черговою службою ОВС зареєстровано та відреаговано на 3 346 539 повідомлень про злочини (понад 111 551 повідомлень з ознаками злочину щоденно), 30% злочинів розкрито протягом чергової доби. При цьому забезпечення черговими частинами прибуття сил міліції на місце події впродовж 4-5 хвилин з моменту отримання повідомлення про неї забезпечує розкриття протягом першої доби від 60 до 80% злочинів, а в разі вчинення вбивства – до 90%; збільшення часу на реагування до 10 хвилин знижує таку ймовірність до 35% [1, с. 3].

За таких обставин актуалізується необхідність докорінної перебудови чергової служби ОВС з метою її перетворення на сучасні центри оперативного реагування й управління силами і засобами міліції та інших суб'єктів охорони громадського порядку і безпеки, що здатні ефективно реагувати на негативні зміни в оперативній обстановці на території відповідних населених пунктів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Організаційне забезпечення діяльності чергової служби ОВС ви-

світлювались у працях вчених радянської доби В.К. Гіжевського, В.С. Довгого, І.В. Ложкіна, В.Д. Малкова, А.Х. Міндагулова, Г.А. Пахомова, І.Я. Петрова, В.І. Севрюкова, Д.В. Рівмана та ін.

Окремі дослідження діяльності чергових частин ОВС Російської Федерації присвячені таким аспектам: завдання, функції, правове регулювання та основні напрямки роботи чергових частин ОВС (А.І. Кардашов, О.А. Кобозєв); криміналістичні засади організації розкриття злочинів черговими частинами ОВС «гарячим слідом» (В.О. Захарова); професіографічний аналіз діяльності працівників чергових частин та критерії психологічної придатності їх до служби (О.О. Кисельова); історичний розвиток функції чергової служби радянської міліції у період 1918-1991 рр. (О.В. Васюкова). В Україні організаційно-правові питання діяльності чергових частин ОВС щодо забезпечення громадського порядку та безпеки в межах секретної дисертації розглянуто В.І. Ігнатенком (2005).

Втім, поза увагою залишаються питання визначення поняття та призначення чергової служби, параметрів сучасної та бажаної моделі чергової служби ОВС України, особливостей змісту основних принципів, функцій, форм та методів діяльності чергової служби ОВС України. Відсутність відповідної монографічної літератури свідчить як про складність цих питань, так і про недостатню увагу до них з боку вчених-правознавців.

**Метою роботи** є комплексне, системне дослідження принципів діяльності чергової служби органів внутрішніх справ. На основі дослідження буде запропоновано нові спеціальні принципи діяльності сучасної чергової служби органів внутрішніх справ та розкрито їх сутність. Досягнення зазначених цілей зумовило постановку і послідовне рішення таких основних завдань: 1) визначити поняття «принципи діяльності чергової служби ОВС»; 2) дати характеристику та ознаки принципів чергової служби органів внутрішніх справ; 3) використовуючи результати дослідження, запропонувати нові спеціальні принципи діяльності сучасної чергової служби органів внутрішніх справ та розкрити їх сутність.

Вихідним методом дослідження є діалектичний метод наукового пізнання. Широко використовувалися статистичний, формально-логічний, системний та інші методи.

**Викладення основного матеріалу.** Чергова служба ОВС реалізує покладені на неї важливі завдання та функції, ґрунтуючись на певних принципах. У широкому значенні принципи (від лат. *principium* – основа, початок) – це „особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; правило, покладене в основу діяльності якої-небудь організації, товариства тощо” [2]. На думку Г.А. Пахомова, який досліджував діяльність чергових частин ОВС, принципами, на відміну від об'єктивного характеру закономірностей, є відображені в свідомості керівні ідеї, правила про те, як треба керувати [3, с. 28].

На наш погляд, принципи діяльності чергової служби органів внутрішніх справ – це система науково обґрунтованих, закріплених в норма-

тивних актах основоположних ідей, взаємообумовлених, взаємопов'язаних і обов'язкових положень, які визначають суть, організацію і спрямованість зазначеного виду діяльності, її цілі, завдання, функції, методи і форми здійснення [1, с. 55].

У цьому визначенні знаходять відображення ознаки, яким має відповідати кожен принцип діяльності чергової служби ОВС, що ми будемо розглядати нижче:

1) принципи завжди є нормативно-керівною основою, тобто закріпленими нормами права [4, с. 23]. Якщо їх не закріплено у правових нормах, вони мають неправовий характер, у зв'язку з чим не є обов'язковими для діяльності згідно з ними. Не є принципами права і визначені наукою положення, оскільки наука не створює принципів, а тільки відкриває і пізнає характерні риси, закономірності, напрямки їх розвитку і вдосконалення, дає рекомендації з метою їх повного законодавчого закріплення;

2) до числа принципів можуть бути віднесені тільки ті нормативно-керівні основоположні ідеї, які передбачають найбільш загальні і важливі сторони діяльності чергової служби органів внутрішніх справ, що безпосередньо визначають її характер, зміст і спрямованість. Вони характеризують сутність цього виду діяльності в цілому, всі його сторони та інститути; назва принципу має відображати його суть та зміст;

3) принципи адміністративної діяльності повинні витікати із загально-правових принципів, а також відповідним чином співвідноситись із принципами адміністративного права, адміністративно-процесуального, кримінально-процесуального і цивільно-процесуального права;

4) поняття принципів передбачає їх взаємні зв'язок й обумовленість.

Всі принципи діяльності чергової служби органів внутрішніх справ тісно пов'язані між собою. Для виявлення їх особливостей, на нашу думку, вони можуть бути згруповані за видами та поділені на дві групи: загальні та спеціальні.

Так, загальні принципи містяться в Законі України „Про міліцію” від 20.12.1991 р., відповідно до ст. 3 якого діяльність міліції будується на принципах законності, гуманізму, поваги до особи, соціальної справедливості, взаємодії з трудовими колективами, громадськими організаціями й населенням. Діяльність міліції є гласною. Міліція інформує органи влади і управління, трудові колективи, громадські організації, населення і засоби масової інформації про свою діяльність, стан громадського порядку та заходи щодо його зміцнення. При виконанні службових обов'язків працівники міліції не залежать від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань. Фундаментальними серед загальних принципів діяльності органів внутрішніх справ взагалі та чергової служби ОВС зокрема є принципи законності, гуманізму, соціальної справедливості та демократизму [5, с. 106-112; 6, с. 145; 7, с. 416; 8, с. 9].

До спеціальних принципів діяльності чергової служби ОВС В.К. Гижевський, В.О. Захарова, Г.А. Пахомов, Д.В. Рівман,

А.І. Кардашов та інші у своїх дослідженнях віднесли такі:

- 1) постійна висока бойова готовність [9, с. 62-68; 10, с. 35-41];
- 2) оперативність [11, с. 40];
- 3) спадковість у роботі [12, с. 3];
- 4) нерозголошення державної і службової таємниці;
- 5) об'єктивність і повнота розгляду правопорушень [3, с. 36; 13, с. 389-390];
- б) висока професійна етика і уважне ставлення до громадян [14, с. 20-21; 15, с. 41-42].

У пункті 1.1 Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, спрямованої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, прийнятої наказом МВС України № 181 від 28.04.2009, містяться переліки принципів діяльності чергових частин, ідентичні тим принципам, на яких наголошували вищевказані вчені, та є більш розширеними за рахунок таких принципів, як „пильність”, „найсуворіше додержання законності” та „чітке виконання вимог нормативних актів”. Проте два останніх принципи, на нашу думку, дублюються та є нічим іншим, як складовими принципу законності, який ми вже розглянули вище.

Але ми вважаємо цей перелік спеціальних принципів чергової служби ОВС далеко не повним. На нашу думку, його можна доповнити більш специфічними принципами, які розкриватимуть концепцію сучасної чергової служби. Це, передусім, принципи ініціативності, взаємозамінності, постійної взаємодії, алгоритмізації, іноваційності.

Під час несення служби працівники чергових частин повинні діяти *ініціативно, активно і цілеспрямовано*. Оперативний черговий і його підлеглі не мають права пасивно слідувати впливу подій, розраховувати на вказівки керівництва, усуватися від прийняття управлінських рішень. Нерішучість, повільність, відсутність ініціативи недопустимі, тим більше при виникненні ситуацій, що ускладнюють оперативну обстановку, коли зволікання може спричинити тяжкі наслідки. Ініціатива і цілеспрямованість в діях працівників чергової служби є наслідком їх високої професійної і психологічної підготовки, глибоко усвідомленої особистої відповідальності за кінцеві результати в роботі [16].

Велике значення в діяльності чергової служби, особливо чергових частин ОВС, має *принцип взаємозамінності*. Наукова організація праці свідчить, що тільки вузька спеціалізація дає найбільший ефект в діяльності працівника та зростання його як професіонала. Але специфіка діяльності полягає у тому, що чергові частини ОВС працюють позмінно, до добового наряду заступають тільки по одному працівнику, який здійснює певний напрямок діяльності підрозділу. Тому, якщо з певних причин працівник не вийшов на службу згідно з графіком чергувань, а його заміну здійснити неможливо, працівники добового наряду чергової частини ОВС мають якісно замінити один одного. Як свідчить практика, графік добового чергування реально виконується протягом не довше 10-14 діб, після чого пот-



рібно вносити корективи з певних об'єктивних причин (хвороба, відпустка, навчання працівників, підвищення кваліфікації тощо).

Чергова служба ОВС повинна *постійно взаємодіяти* з іншими підрозділами міліції, органами державної влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами та громадськістю.

Ще І. Кант говорив про таку взаємодію частин і цілого, коли кожна частина зобов'язана своїм існуванням дії останніх і всього цілого, і лише в таких умовах можливо самоорганізоване буття та лише тоді воно є фізично виправданим [17].

Без такої взаємодії вирішення багатьох службових завдань, що вимагають об'єднання зусиль декількох суб'єктів, неможливе. Це стосується, зокрема, забезпечення громадського порядку під час проведення масових заходів, в умовах стихійних катаклізмів, при аваріях, катастрофах, здійсненні розшуку особливо небезпечних озброєних злочинців тощо.

Дотримання *принципу алгоритмізації* в діяльності чергової служби ОВС є необхідністю, обумовленою тим, що працівники чергової служби ОВС гостро потребують розробки надійних, чітких покрокових інструкцій (алгоритмів) щодо дій, особливо в складних ситуаціях, які відрізняються дефіцитом інформації, часу, сил та засобів (доцільність їх розробки найбільш очевидна при здійсненні дій масового характеру, у ситуаціях, що ускладнюють оперативну обстановку, у разі недостатньої кваліфікації кадрів). Розкриття злочинів, безумовно, є творчим видом діяльності, але в більшості випадків діяльність працівників чергової служби ОВС відбувається в типових ситуаціях, відносно незмінними є також прийоми найбільш поширених злочинних посягань, тому ця діяльність повинна бути ретельно алгоритмізована. Такі алгоритми має виробити наука, спираючись на широке вивчення, узагальнення, типізацію практики чергової служби, здійснюючи вдосконалення її форм та методів діяльності, вивчаючи помилки та прорахунки, що допускаються працівниками чергової служби ОВС, причини й умови, що їх викликають.

Іншим принципом діяльності чергової служби ОВС є *принцип інноваційності*, тобто постійне вдосконалення роботи на основі наукової організації управління і праці, пошук і впровадження перспективних її форм і методів.

Ускладнення завдань, що стоять перед черговою службою ОВС, специфічний режим роботи вимагає від її працівників значних витрат фізичної і нервової енергії, що приводить до підвищеної стомлюваності. Вихід з цього положення слід шукати в науковій організації праці, застосуванні науково обґрунтованих форм і методів роботи.

Наукова організація управління і праці має на меті вирішення безлічі проблем: визначення оптимальних штатів чергових частин, вироблення якісних критеріїв, яким повинні відповідати працівники чергових частин, технічне забезпечення чергових частин та підрозділів, які здійснюють чергову службу, та ін. Характерними прикладами впровадження наукової організації управління є: типові оперативні плани і ка-

рототеки невідкладних дій, забезпечення сучасною комп'ютерною технікою, автоматизовані пошукові системи та бази даних, автоматизовані робочі місця оперативного чергового та оператора лінії 102, система оперативного управління нарядами „Цунамі”, встановлення камер відеоспостереження на вулицях міст з трансляцією на монітори чергових частин, системи розпізнавання особи за біометричними даними та ін.

Підсумовуючи, сформулюємо головні здобутки проведеного нами дослідження принципів адміністративної діяльності чергової служби органів внутрішніх справ у вигляді таких тез:

а) принципи є невід'ємною частиною діяльності чергової служби ОВС та самого органу внутрішніх справ як системи служб та підрозділів, з якими взаємодіє чергова служба ОВС; їх дотримання є запорукою ефективної діяльності не тільки чергової служби ОВС, а й всього органу внутрішніх справ;

б) ці принципи взаємопов'язані й зумовлюють один одного;

в) сукупність досліджених принципів являє собою певну систему, одні з них не можуть замінити інші та повинні виконуватися у своїй сукупності, тобто комплексно.

Таким чином, з метою удосконалення діяльності чергової служби ОВС пропонуємо внести зміни до пункту 1.1 Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, спрямованої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, наказу МВС України № 181 від 28.04.2009 доданням таких спеціальних принципів: ініціативності, взаємозамінності, постійної взаємодії, алгоритмізації, іноваційності.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Кривий А. О.* Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Кривий Андрій Олександрович. – Д., 2011.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови / гол. ред. В. Т. Бусел. – К., 2005.
3. *Пахомов Г. А.* Принципы деятельности дежурных частей органов внутренних дел / Пахомов Г. А. // Актуальные проблемы усовершенствования деятельности штабных подразделений органов внутренних дел : сб. науч. трудов. – М., 1998.
4. *Явич Л. С.* Общая теория права / Л. С. Явич. – Л., 1976.
5. *Гарашук В. М.* Сутність, принципи та гарантії законності / Гарашук В. М. // Проблеми законності : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. Тацій В. Я. – Х., 2000. – Вип. 42. – С. 106-112.
6. *Перепелюк В. Г.* Адміністративний процес : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці, 2001.
7. *Негодченко О. В.* Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / О. В. Негодченко. – Д., 2002.
8. *Петришин А. В.* К вопросу об общетеоретическом понятии прав человека / Петришин А. В. // Проблеми законності. – 1997. – Вип. 32. – С. 9.
9. *Астафьев Л. В.* Два уровня ответственности / Л. В. Астафьев, Ю. И. Аболенцев // Вестник МВД Российской Федерации. – 1993. – № 1. – С. 62-68.
10. *Севрюков В. И.* Организационные меры и методы обеспечения готовности ОВД к действиям в особых условиях / Севрюков В. И. // Совершенствование управления ОВД в особых условиях : сб. науч. трудов. – М., 1992. – С. 35-41.
11. Организация работы дежурных частей органов внутренних дел / под ред.

В. Д. Малкова, В. С. Довгого. – М., 1989.

12. *Викторова Л. Н.* Фактор времени и его значение для раскрытия и расследования преступлений : учеб. пособ. / Л. Н. Викторова. – М., 1983.

13. *Державне управління в Україні* : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999.

14. *Гижевский В. К.* Назначение и организация деятельности дежурной службы органов внутренних дел : лекция / В. К. Гижевский. – К., 1988.

15. *Захарова В. О.* Организация дежурной частью органа внутренних дел раскрытия преступлений по "горячим следам" : дис. ... канд. юрид. наук / Захарова Валентина Олеговна. – Воронеж, 2007.

16. *Ривман Д. В.* Дежурные части органов внутренних дел : учеб. пособие / Д. В. Ривман. – Л., 1981.

17. *Хиценко В. Е.* Еволюційний менеджмент [Електронний ресурс] / В. Е. Хиценко. – Режим доступу : [www.odn.ru/theory/manag/hice\\_jan01.shtml](http://www.odn.ru/theory/manag/hice_jan01.shtml).

*Надійшла до редакції 30.01.2012*

**С.О. Легеза**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

## СТАДІЇ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Висвітлено категорію процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. Проведено порівняльний аналіз категорій «стадія», «адміністративна процедура» та «стадії адміністративної процедури». Надано характеристику стадіям процедури надання адміністративних послуг міліції громадської безпеки.

**Ключові слова:** адміністративна послуга, адміністративна процедура, стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

Исследуется категория процедуры предоставления административных услуг милицией общественной безопасности. Сравняются категории «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассматриваются основные подходы к определению понятия процедуры предоставления административных услуг милицией общественной безопасности.

**Ключевые слова:** административная услуга, административный процесс, административная процедура, административное производство, процедура предоставления административных услуг милицией общественной безопасности.

The scientific article is devoted to illumination of category of procedure of grant of administrative services the militia of public safety. An «administrative process», «administrative procedure» and «administrative realization, is compared a category». Basic approaches are examined in relation to the decision of concept of procedure of grant of administrative services the militia of public safety and selection of sign of the noted decision.

**Keywords:** administrative favor, administrative process, administrative procedure, administrative realization, procedure of grant of administrative services the militia of public safety.

**Постановка проблеми.** У вітчизняній адміністративно-правовій науці діяльність міліції громадської безпеки щодо прийняття адміністративних актів розглядалася і досі розглядається переважно у структурі так званого «адміністративного процесу» – як його частина або вид. Власне, категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагомим методологічне значення у науці адміністративного права і досі належить до числа актуальних. Тому детальному аналізу процедури прийняття адміністративних актів має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес» та його структури, а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура (процедури)». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок прийняття адміністративних актів з іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві та засади правового регулювання процедури прийняття адміністративних актів.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У наукових працях В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва, Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощука та інших науковців досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. Але у зазначених дослідженнях питання стадій процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки майже не вивчались.

**Метою** даної статті є розкриття стадій процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки та їх характеристика.

Для вирішення цієї мети автором поставлені такі **завдання**:

- 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти щодо категорій «стадія», «адміністративна процедура» тощо;
- 2) дати характеристику стадіям процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

**Виклад основного матеріалу.** При розв'язанні цього питання підтримуємо позицію В.П. Тимощука, який пропонує, досліджуючи питання стадій процедури, виділяти як процедуру прийняття адміністративного акта. Використовуючи такий підхід, можна відштовхуватися від здобутків адміністративно-правової доктрини в частині стадій адміністративного провадження (принаймні прихильників «управлінського» та «широкого» підходів до адміністративного процесу) [1, с. 169].

Зокрема, професор М.М. Тищенко вважає, що «у структурі кожного окремого провадження можна виділити стадії провадження – відносно відмежовані, виділені в часі й логічно пов'язані сукупності процесуальних дій (процедур), які відрізняються колом суб'єктів і закріплюються відповідними процесуальними актами» [2, с. 488]. Щоправда, як уявляється, у цьому випадку не можна абсолютизувати думку про «закріплення стадій окремими процесуальними актами», адже на відміну від традиційних видів процесу (кримінального та цивільного) діяльності

адміністративних органів не властивий такий високий рівень формалізації, за винятком хіба що окремих видів проваджень (наприклад, у справах про адміністративні правопорушення).

Досить близьким є також визначення стадій професором О.В. Кузьменко, що пропонує під стадією адміністративного провадження розуміти підпорядковану загальній меті цього виду адміністративного провадження його відносно відокремлену частину, що має власні особливості та завдання [3, с. 121]. Заслуговують на увагу акценти на підпорядкованості загальній меті, на відносній відокремленості частини провадження та на наявності власних завдань.

Щодо власне переліку стадій процедури прийняття адміністративних актів, то загальноновизнаного підходу у нашій вітчизняній доктрині немає (зокрема, якщо оглянути позиції адміністративістів – прихильників управлінської концепції адміністративного процесу). Наприклад, О.М. Бандурка та М.М. Тищенко виділяють такі стадії адміністративного процесу:

1) стадія аналізу ситуації, в ході якої збирається і фіксується інформація, оцінюється перспектива подальшого руху справи, ухвалюється рішення про необхідність такого руху. Цю стадію можна також назвати стадією порушення адміністративної справи;

2) стадія ухвалення рішення у справі, в ході якої: а) дається юридична оцінка зібраної інформації; б) досліджуються матеріали справи, ухвалюється конкретне рішення;

3) стадія оскарження або опротестування рішення у справі (ця стадія має факультативний характер);

4) стадія виконання ухваленого рішення [4, с. 21].

В академічному підручнику професор М.М. Тищенко виділяє ті ж самі стадії, але змінює місцями стадії виконання та оскарження [2, с. 488]. Очевидно, що в нашому випадку стадія виконання взагалі залишається поза процедурою прийняття адміністративних актів (хоча і є стадією адміністративної процедури загалом, часто факультативною). Проблемним моментом означеної вище позиції вважаємо відсутність стадії «підготовки справи до розгляду та вирішення».

Російський дослідник проблематики адміністративних процедур І.М. Лазарев доходить висновку про виділення практично тих само загальних стадій адміністративно-процедурного процесу:

1) порушення адміністративної справи і попереднє дослідження (розгляд) матеріалів справи;

2) розгляд справи по суті компетентним органом (посадовою особою) і прийняття у цій справі індивідуального правового акта (адміністративного акта);

3) оскарження рішення у справі (факультативна стадія);

4) виконання прийнятого у справі рішення (у низці випадків – факультативна стадія) [5, с. 120-121]. І в цьому випадку стадія «підготовки справи до розгляду та вирішення», на жаль, теж не виокремлюється.

Так, В.Г. Перепелюк у дослідженні провадження за заявами виділяє

стадії: порушення провадження, адміністративне розслідування, підготовка справи до вирішення, вирішення справи, виконання рішення [6, с. 229-295]. Перегляд адміністративних рішень розглядається ним як окреме провадження. Тут проблематичним здається розмежування другої та третьої стадій.

На нашу думку, при вирішенні питання про стадії процедури прийняття адміністративних актів та їх самостійність необхідно виходити з того, що стадії в процедурі – це певні частини цілого, які об'єднані певним завданням (завданнями).

Ми згодні з позицією російських дослідників Б.М. Лазарєва, І.Ш. Муксинова, А.Ф. Ноздрачова, які вважають, що провадження (процедура) реалізації прав і обов'язків громадян передбачає такі стадії: 1) подання заяви і прийняття її до розгляду державним органом, посадовою особою; 2) розгляд справи, вибір відповідних матеріальних правових норм; 3) винесення рішення; 4) виконання рішення; 5) оскарження рішення [7, с. 77].

Отже, розглянемо детальніше вищезазначені стадії процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки з урахуванням пропозиції поміняти місцями стадію «виконання рішення» та «оскарження рішення», так як виконання рішення може бути тільки якщо споживачем адміністративної послуги не було оскаржено відповідно до нормативно-правових актів, а якщо вже була надана адміністративна послуга (видача дозволу, ліцензії), то тоді втрачає цінність (значення) стадія оскарження дозволу, ліцензії тощо.

Подача громадянином заяви і прийняття її до розгляду державним органом є *початковою стадією*. На цій стадії громадянин офіційно виражає свій намір реалізувати своє право, свій обов'язок. Розгляд справи, пов'язаної зі здійсненням прав громадянина, зазвичай відбувається з його ініціативи на підставі поданої заяви. Форма заяви, як правило, письмова, хоча у законодавстві немає прямої вказівки на необхідність письмової форми або на допустимість усної. У більшості випадків, якщо нормативний акт згадує про заяву, то передбачається, що йдеться про письмовий документ. Іноді на практиці заявою вважається сам факт звернення громадянина до органу влади.

Реквізити письмової заяви нормами права, як правило, не визначаються. Це означає, що у більшості випадків воно повинно містити елементарні реквізити: зазначення ім'я, по батькові, прізвища заявника, його поштової адреси або місця роботи, викладення суті звернення.

У ряді випадків законодавцем або різноманітними органами управління встановлюються відповідно загальні, відомчі і локальні форми. Заслугує на поширення практика європейських держав (Німеччини, Бельгії, Великобританії тощо) стосовно розробки уніфікованих заяв щодо отримання конкретних видів адміністративних послуг (розроблення уніфікованих, стандартних заяв, анкет для отримання адміністративної послуги). Це полегшує можливість звернення громадян за адміністрати-

вними послугами, підвищує чіткість і оперативність у роботі установ, що надають такі послуги, і, відповідно, рівень культури обслуговування.

Необхідно, на наш погляд, також чітко регламентувати порядок звернення із заявою про надання адміністративної послуги. Має бути забезпечено право на подання заяви про надання послуги не лише на особистому прийомі, але й поштою, за телефоном, факсом, електронною поштою, якщо це дозволяють технічні можливості уповноваженого органу. Про отримання письмової або усної заяви має робитися відповідний запис у спеціальному журналі реєстрації заяв з одночасною видачею довідки про таку реєстрацію, із зазначенням у ній дати та номеру реєстрації. Отримання заяви за телефоном, факсом чи електронною поштою має підтверджуватися аналогічним способом, із повідомленням дати та номеру реєстрації.

Також слід визначити чіткий перелік документів, які вимагаються від заявника. При цьому необхідно звести їх кількість до обґрунтованого мінімуму та забезпечити безкоштовно необхідну кількість бланків документів, формулярів. Якщо для отримання адміністративної послуги крім заяви вимагаються додаткові документи, то заявникові має надаватися достатньо часу для їх підготовки до початку провадження справи з надання адміністративної послуги. Форми документів, які вимагаються від заявників, повинні бути максимально простими і оформлятися у вигляді анкет. Сьогодні існує практика відкритого поширення різноманітних формулярів завдяки використанню сучасних інформаційних технологій.

На другій стадії реалізації права і обов'язку громадянина щодо отримання адміністративної послуги досліджуються та оцінюються отримані матеріали, що підтверджують наявність суб'єктивного права, обов'язку, у разі необхідності притягуються додаткові докази з метою з'ясування всіх обставин справи, підбирається норма права, яку необхідно застосувати, шляхом тлумачення її змісту. Необхідно звернути увагу й на розробку етичних критеріїв оцінки дій та особистості працівників підрозділів міліції громадської безпеки, які вирішують справи про реалізацію прав і обов'язків громадян. Особи, що розглядають справи щодо надання адміністративних послуг, крім ділових якостей і наявності освіти повинні мати певний комплекс моральних якостей. Етичні норми мають стати одним із видів соціальних норм, що визначатимуть соціальний статус державного службовця, який надає адміністративні послуги.

Сьогодні між громадянином та підрозділами міліції громадської безпеки часто стоять «паперові перепони». Ось чому на стадії розгляду справи необхідно ширше застосовувати принцип безпосередньої участі громадянина у процесі. Цей принцип передбачає надання громадянину можливості бути вислуханим, заявити додаткові клопотання. Необхідно чітко встановити види справ з надання адміністративних послуг, які повинні розглядатися тільки у присутності заявника.

Стадія винесення рішення нерідко виокремлюється лише умовно, оскільки зазвичай витікає з попередньої стадії як її логічне завершення.

Але там, де вона віддаляється у часі від стадії розгляду справи по суті, можливі навіть повторні перевірки розглянутих на попередній стадії документів та інших доказів і, крім того, аналіз знов представлених доказів. Рішення виносяться підрозділами міліції громадської безпеки на підставі норм права, об'єктивних даних, внутрішнього переконання. На стадії прийняття (ухвалення) рішення надається юридична оцінка зібраної інформації, повно і всебічно досліджуються матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, ухвалюється конкретне рішення.

Із сукупності питань про внутрішнє переконання слід виокремити питання про свободу і незалежну від зовнішніх впливів оцінку доказів, що підтверджують те чи інше право, обов'язок громадянина, потім – питання про винесення рішення, що не викликає сумнівів ані в частині достовірності документів і фактів, ані в аспекті їхньої внутрішньої несуперечності. Це означає, що в разі співставлення документів і фактів, які лежать в основі підтвердження права, обов'язку громадянина, певна їх частина (чи навіть окремих документ) буде суперечити вже готовому чи такому, що складається, переконанню; слід зняти ці сумніви додатковою перевіркою документів і доказів чи наданням нових документів і доказів.

Іншою вимогою, що повинна покладатися в основу цієї стадії, є винесення обґрунтованого рішення, а не такого, що виражає особисту думку працівника міліції, думку, яка має негативну для громадянина оцінку його особистості, упередженість погляду. Щоб рішення підрозділів міліції громадської безпеки відповідали цій вимозі, повинен встановлюватися мінімальний перелік документів, які мають підтверджувати право, обов'язок громадянина.

Так, відповідно до ст. 7 «Строки надання адміністративних послуг» Законопроекту «Про адміністративні послуги» адміністративні органи повинні надавати адміністративні послуги в найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань адміністративного органу. Конкретні строки надання адміністративних послуг визначаються законом. У разі, якщо законом не встановлено строк надання конкретної адміністративної послуги, діють вимоги, передбачені цією статтею. Адміністративна послуга надається негайно (невідкладно), якщо це не перешкоджає прийняттю законного та обґрунтованого рішення. Строк надання адміністративних послуг, для яких не вимагається проведення перевірок та витребування додаткових документів чи інформації, не може перевищувати п'яти робочих днів. Строк надання інших адміністративних послуг не може перевищувати тридцяти днів з дня прийняття адміністративним органом заяви та інших передбачених законом документів. Строк надання адміністративних послуг, визначений в абзаці третьому частини третьої цієї статті, може бути продовжений адміністративним органом не більше ніж на п'ятнадцять днів з обґрунтуванням прийнятого рішення, про що фізичні та юридичні особи повідомляються письмово. У разі якщо адміністративна послуга надається адміністративним органом, що діє на засадах колегіальності, питання про прийняття адміністративного акта повинне бути вирішене не пі-



зніше ніж на першому засіданні (слуханні) після закінчення строку, передбаченого частиною четвертою цієї статті. На обґрунтовану письмову вимогу фізичної та юридичної особи строк надання адміністративної послуги може бути скорочено [8].

*Отже, потрібно підкреслити, що загальний строк ні в якому разі не повинен перевищувати 30-денний термін з моменту, коли споживач звернувся до підрозділу міліції громадської безпеки за адміністративною послугою.*

Законні та обґрунтовані рішення повинні прийматися в умовах гласності. Для цього потрібно не тільки розширити елемент безпосередності в адміністративному процесі, але й повніше використовувати участь громадськості у прийнятті рішень, інформувати населення про такі рішення та про процедуру їх прийняття. Це служитиме додатковим засобом охорони інтересів суспільства й особистості.

*Оскарження прийнятих рішень* являє собою додаткову гарантію прав і обов'язків громадян. На стадії оскарження (при розгляді скарги) здійснюється контроль за правильністю рішення по суті, за його законністю і обґрунтованістю, а також за дотриманням встановленої процедури.

Уповноважений орган може приймати такі рішення: надати адміністративну послугу, відмовити в її наданні або залишити заяву без розгляду на підставах, прямо передбачених законодавством. Коли законодавство делегує право визначати підстави для відмови в адміністративних послугах органам, які ці послуги надають, це означає прямий конфлікт інтересів і погіршення якості адміністративних послуг.

Щодо відмови в наданні адміністративних послуг, то заявник повинен мати право домагатися відшкодування збитків за безпідставну відмову в наданні адміністративних послуг у рамках спеціальних процедур (в адміністративних судах).

Важливим видається й те, щоб відшкодування сплачував безпосередньо уповноважений орган. Якщо повноваження делеговані іншому органу, то орган-виконавець не повинен відшкодовувати збитки у разі можливої процедури адміністративної апеляції до уповноваженого органу. Рішення цього органу не матимуть загальної законної сили, як, наприклад, рішення суду, але його юридичними наслідками можуть бути лише надання адміністративної послуги або відмова в її наданні. Адміністративну апеляцію на відмову в наданні послуги можна розглядати як передбачену законодавством процедуру звернення за відповідною адміністративною послугою.

Враховуючи, що результатом процедури надання адміністративної послуги є рішення уповноваженого органу чи його посадової особи, яке може вплинути на права інших осіб або покласти на них певні обов'язки, має бути передбачена можливість участі в такому провадженні зацікавлених осіб. І звичайно, під час процедури надання адміністративних послуг в уповноваженого органу може виникнути необхідність скористатися допомогою спеціалістів з певних питань, наприклад,

провести експертизу тощо.

Крім того, слід враховувати, що не всі громадяни можуть самостійно реалізовувати свої права, зокрема, недієздатні. Тому їх у такому провадженні мають представляти законні представники: батьки, опікуни. Має бути передбачено право фізичних осіб на правову допомогу, тобто можливість діяти через представника за дорученням чи за договором, зокрема через адвоката, юридичну фірму. Зрозуміло, що учасника – юридичну особу представляють її керівні органи чи уповноважені посадові особи або ж представники за дорученням чи за договором. Участь представників (крім законних) у провадженні справи з надання адміністративної послуги не повинна позбавляти заявника чи третю особу права особистої участі в такому провадженні [9, с. 28].

*Виконання рішень* – одна з важливих стадій процедури реалізації прав і обов'язків громадян, в ході якої дістає логічного завершення вся діяльність щодо адміністративної справи. Підрозділи міліції громадської безпеки повинні здійснити цілий ряд дій, створити умови для своєчасного і точного виконання рішень (наприклад, видати дозвіл на носіння травматичної зброї). Від їхніх дій залежить фактичне втілення в життя прав громадянина і виконання ним обов'язків. На цій стадії активну участь бере і громадянин. Так, для реалізації свого права на зайняття певним видом діяльності він повинен своєчасно (тобто термін не повинен перевищувати 30 денний строк, а в окремих випадках, залежно від виду адміністративного акта, бути ще коротшим) отримати свідоцтво, ліцензію, сертифікат.

Законодавцем повинні бути чітко регламентовані загальні вимоги до процедури надання адміністративних послуг. Заявникові має гарантуватись отримання результату в найкоротший розумно обґрунтований строк. Обмеження строків буде не лише дисциплінувати уповноважені органи, а й стимулюватиме їх до перегляду і спрощення процедур надання адміністративних послуг, наприклад, шляхом спрощення чи скасування внутрішніх процедур погодження, візування тощо. Сьогодні багато процедур або взагалі не обмежені термінами, що є неприпустимим, або встановлені терміни є абсолютно необґрунтованими.

Слід погодитись із спеціалістом у сфері адміністративних послуг І.В. Дроздовою, яка пропонує для того, щоб дисциплінувати уповноважені органи, запровадити правило, за яким у разі перевищення термінів надання послуг заявникові повертається сума коштів на оплату послуги пропорційно до часу прострочення, з подальшим стягненням цієї суми на користь держави з винних службових осіб [10]. За порушення встановленого порядку надання адміністративних послуг винні особи (працівники підрозділів міліції громадської безпеки) мають нести дисциплінарну, цивільну, адміністративну та кримінальну відповідальність. Оскільки порушення уповноваженими органами прав громадян та юридичних осіб може завдати їм значних збитків, то можна передбачити створення страхових фондів для їх відшкодування. Водночас доцільно матеріально стимулювати службовців за якісне надання адміністративних послуг з використанням механі-

змів, поширених у підприємницькому секторі.

**Висновки.** Отже, аналіз процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки дозволив виділити такі її *стадії*: 1) звернення особи і прийняття заяви до розгляду підрозділом міліції громадської безпеки; 2) розгляд справи; 3) винесення рішення; 4) оскарження прийнятого рішення (факультативна); 5) виконання рішення.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук / В. П. Тимошук. – К., 2009.
2. Адміністративне право України: академічний курс : підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2-х т. / гол. редкол. В. Б. Авер'янов. – К., 2004. – Т. 2: Особлива частина.
3. Кузьменко О. В. Структура адміністративного процесу: оновлення виміру / Кузьменко О. В. // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : у 2-х ч. – Сімферополь, 2005. – Ч. 1. – С. 117-121.
4. Бандурка О. М., Джафарова О. В. Міліція і населення: теорія і досвід партнерства : монографія / Бандурка О. М., Джафарова О. В. – Х., 2004.
5. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Лазарев И. М. – М., 2002.
6. Перепелюк В. Г. Адміністративний процес. Загальна частина : навч. посіб. / В. Г. Перепелюк. – Чернівці, 2003.
7. Управленческие процедуры / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М., 1988.
8. Іщенко Ю. В. Державна служба та особливості її проходження в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. В. Іщенко. – К., 1995.
9. Коліушко І. Б., Авер'янов В. Б., Тимошук В. П. та ін. Адміністративна реформа для людини : науково-практичний нарис. – К., 2001.
10. Дроздова І. В. Відповідальність МВС у сфері сервісно-публічної діяльності: правові аспекти / Дроздова І. В. // Проблеми протидії злочинності у сфері громадської безпеки : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. – Д., 2009.

*Надійшла до редакції 06.02.2012*

**О.А. Петренко**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74

## **ПРАВО МІЛІЦІ НА БЕЗПЕРЕШКОДНИЙ ВХІД ДО ЖИТЛА ТА ПЕРЕВІРКА ДОКУМЕНТІВ ЯК СКЛАДОВІ КОМПЛЕКСНОЇ СТРУКТУРИ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ**

Проаналізовано заходи адміністративного запобігання як складові комплексної структури адміністративного нагляду, а також заходи адміністративно-примусу як форма контролю дотримання правил адміністративного нагляду.

**Ключові слова:** адміністративний нагляд, міліція, адміністративний примус, дотримання, виконання.

Аналізуються заходи адміністративного запобігання як складові комплексної структури адміністративного нагляду, а також заходи адміністративного примусу як форма контролю за дотриманням правил адміністративного нагляду.

**Ключевые слова:** адміністративний нагляд, міліція, адміністративне примус, дотримання, виконання.

The measures of administrative prevention, as components of the complex structure of administrative supervision and measures of administrative coercion as forms of control of keeping the rules of administrative supervision are analyzed in the article.

**Keywords:** administrative supervision, militia, administrative coercion, keeping, fulfilment.

**Постановка проблеми.** Заходом адміністративного запобігання, з якого складається комплексна структура адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, є право міліції на безперешкодний вхід до житла піднаглядних. Щодо найпоширенішого заходу адміністративного примусу, то це перевірка документів як форма контролю за дотриманням правил адміністративного нагляду. Розглянемо по черзі наведені заходи докладніше.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Переважна більшість вітчизняних фахівців у галузі адміністративного примусу (Є.О. Безсмертний, Т.О. Коломєць, А.Т. Комзюк, А.П. Ключниченко) визнають, що такий захід, як право міліції на входження до земельних ділянок, жилих та інших приміщень громадян, належить до адміністративно-запобіжних заходів. Ми цілком погоджуємося з наведеним міркуванням і подальший аналіз комплексності адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, вестимемо саме з цих позицій.

**Мета статті** полягає в дослідженні заходів з боку міліції щодо безперешкодного входу до житла піднаглядних та перевірки документів.

**Виклад основного матеріалу.** Верховна Рада України в особі вищого законодавчого органу, закріпивши в законі право працівників міліції на входження до житла громадян та на територію підприємств, установ, організацій, визнала цей захід за необхідний, правомірний і, нарешті, такий, що заохочується, оскільки відповідає інтересам суспільства і держави. Зокрема, нормою права, зазначеною у пп. "б" абз. 1 п. 15 ст. 11 Закону України "Про міліцію" [1], встановлено право входу працівника цього органу виконавчої влади на земельні ділянки, жилі та інші приміщення будь-якого пересічного громадянина. Далі там само у пп. "в" йдеться про безперешкодний вхід працівника міліції до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом. Якщо буквально тлумачити право працівника міліції на вхід до житла піднаглядного, то воно не повинно обмежуватися лише жилими приміщеннями. Річ у тому, що місце проживання особи, стосовно якої встановлено адміністративний нагляд, не завжди обмежується приватним будинком чи квартирою у багатоквартирному будинку, про що

йтиметься далі. Крім того, поняття “житло” значно ширше за поняття “будинок (квартира)”, зазначене у п. “а” ч. 1 ст. 10 Закону України “Про адміністративний нагляд” [2], та за поняття “інше володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом”, зазначене у пп. “в” ч. 1 ст. 11 Закону України “Про міліцію”.

Ускладнень при визначенні права міліції на вхід до оселі піднаглядного могло б і не існувати, якби в адміністративному законодавстві існувала дефініція “житло” як всеохоплюючий бланкетний чинник. Тому першим аспектом, що дозволяє визначити сутність наявного сьогодні адміністративно-запобіжного заходу “входження на земельні ділянки, в жилі та інші приміщення громадян”, є необхідність визначення складників бланкетних понять “жилі приміщення”, “інші приміщення”, “земельні ділянки”, “інше володіння” через аналіз більш узагальнених чинників “житло” та “місце проживання”.

З точки зору семантики, слово “житло” означає “приміщення, пристосоване, призначене для життя людей, оселю” [3, с. 272]. У свою чергу, термін “оселя” у широкому розумінні трактується як “приміщення для проживання людей; садиба; житловий будинок разом із двором, господарськими будівлями і городом” [4, с. 682]. Найбільш вживаними термінами у правовому полі суміжних галузей права (цивільного, конституційного, міжнародного, кримінального) є поняття “місце проживання” та “житло”.

У конституційних законах найчастіше вживається поняття “місце проживання”. Наприклад, згідно зі ст. 3 Закону України від 11 грудня 2003 р. “Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні”, місце проживання – це адміністративно-територіальна одиниця, на території якої особа проживає строком понад шість місяців на рік [5]. Водночас у ст. 1 Закону України від 15 травня 2003 р. “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців” сказано, що місце проживання фізичної особи – це житловий будинок, квартира, інше приміщення, придатне для проживання в ньому (гуртожиток, готель тощо) у відповідному населеному пункті, в якому фізична особа проживає постійно, переважно або тимчасово, що знаходиться за певною адресою, за якою здійснюється зв’язок з фізичною особою [6].

Як бачимо, між наведеними поняттями “житло” та “місце проживання”, що використовуються у конституційному та цивільному праві, існують певні розбіжності. Так, П.Ю. Тюрін зазначає, що юридичне поняття “житло” тлумачиться ширше, ніж поняття “місце проживання”, оскільки перше включає в себе не тільки житлові будинки, квартири та їх ізольовані частини, але й інші спорудження, традиційно використовувані для проживання (циганські кибитки, курені, намети тощо). Водночас за житло не визнаються приміщення, призначені для тимчасового перебування людини (лікарня, дім-інтернат для інвалідів, ветеранів тощо) або для недобровільного її перебування (в’язниця, ізолятор тимчасового тримання, приймальник-розподільник для осіб, затриманих за

бродяжництво, тощо) [7, с. 14].

У кримінальному праві в контексті норм про відповідальність за порушення недоторканності житла є частинне визначення терміна “житло”. Наприклад, на думку Е.Ю. Авшеева, житло – це не тільки орендовані, службові, державні, муніципальні або такі, що належать на праві власності кімната, квартира, будинок, дача тощо, але й допоміжні приміщення, пов’язані з особистим життям громадян або їх трудовою діяльністю (наприклад, сарай, льох, комора, майстерня, лазня тощо), які розташовані як безпосередньо в приміщенні житла або будовах, що примикають до нього, так і відособлено на території земельної ділянки, що належить власникові житла на праві власності, оренди [8, с. 8].

У кримінальному законодавстві України відповідна дефініція “житло” існує. У п. 30 Постанови пленуму Верховного Суду “Про судову практику в справах про корисливі злочини проти приватної власності” від 25 грудня 1992 р. № 12 зазначено, що “житло – це приміщення, яке призначене для постійного чи тимчасового проживання людей (приватний будинок, квартира, кімната в готелі, дача, садовий будинок тощо), а також ті його складники, які використовуються для відпочинку, зберігання майна або задоволення інших потреб людини (балкони, веранди, комори тощо)” [9].

Таким чином, поняття “житло” з позицій застосування законодавства про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, слід формулювати та використовувати у широкому розумінні як місце, що має певну адресу та призначене для проживання, особистої праці, відпочинку, зберігання майна, задоволення інших потреб громадянина та його родини. Житло може включати: власне житлове приміщення (дім, дача, квартира, кімната); складові частини житла (балкон, лоджія, веранда, під’їзд); допоміжні приміщення (комора, хлів, льох, лазня, майстерня, гараж); прилеглі земельні ділянки.

Другим аспектом, на який слід звернути увагу при застосуванні такого заходу адміністративного попередження, як “вхід до житла”, це фактичні підстави для входження до помешкань осіб, які перебувають під адміністративним наглядом. Фактичні підстави можуть бути, поперше, загальними – як викладені у пп. “б” п. 15 ст. 11 Закону “Про міліцію”, де йдеться про безперешкодний вхід працівника міліції до оселі громадянина за наявності таких фактичних підстав: а) переслідування злочинця; б) припинення злочину, який загрожує життю жильців; в) стихійного лиха; г) інших надзвичайних обставин. По-друге, обставини, викладені у пп. “в” п. 15 ст. 11 Закону, є спеціальними, оскільки стосуються безперешкодного входу тільки до оселі осіб, які перебувають під адміністративним наглядом, куди працівник міліції, відповідно до наведеної норми права, має право заходити виключно з метою перевірки дотримання правил адміністративного нагляду.

Якщо фактичні підстави відвідування підприємств, установ і організацій зрозумілі і не викликають питань, то, на думку

Є.О. Безсмертного, цього не можна сказати про входження на земельні ділянки, у жилі та інші приміщення громадян. Наприклад, учений вважає, що, закріпивши за фактичну підставу “припинення злочину, який загрожує життю жильців”, законодавець тим самим обмежив права міліції у боротьбі зі злочинністю. Адже при такому формулюванні працівники міліції не мають права увійти на земельну ділянку, у жиле чи інше приміщення громадянина для припинення злочину, який загрожує життю інших громадян, без згоди жильців чи санкції прокурора. На його думку, ця норма Закону “Про міліцію” є недосконалою, зазначену підставу необхідно сформулювати так: “для припинення злочину, який загрожує життю і здоров’ю громадян” [10, с. 83].

Для поглибленого дослідження фактичних підстав входу працівників міліції до оселі піднаглядного розглянемо норму права, викладену у пп. “в” п. 15 ст. 11 Закону України “Про міліцію”, в якій міліції, для виконання покладених на неї обов’язків, надається право входити безперешкодно у будь-який час доби до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень. Тобто можна стверджувати, що фактичною підставою (або ж метою) безперешкодного входу працівника міліції до житла особи, яка перебуває під гласним адміністративним наглядом міліції, є виключно перевірка дотримання правил адміністративного нагляду [11].

Сутність цієї перевірки полягає у констатації факту присутності вдома у певну пору доби особи, яка перебуває під адміністративним наглядом. При цьому виникають дві правові колізії. По-перше, може мати місце той факт, що піднаглядному таке обмеження, як заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, взагалі не винесено. Зокрема, аналіз судової практики дозволяє стверджувати, що при винесенні постанови про встановлення чи подовження адміністративного нагляду заборона виходу з дому не застосовувалася. Це означає, що працівник міліції не має права на безперешкодний вхід до оселі піднаглядного, оскільки мета перевірки дотримання правил адміністративного нагляду у цьому випадку відсутня. По-друге, якщо таке обмеження, як заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, особі, яка перебуває під адміністративним наглядом міліції, все-таки встановлене, то виникає інша колізія. Буквальне тлумачення процитованої вище норми права дозволяє стверджувати, що працівник міліції має право входити до оселі особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, тільки протягом відповідних восьми або навіть меншої кількості годин, встановлених в постанові судді, як правило, у нічний час, коли піднаглядний априорі повинен бути вдома. Протягом решти доби – шістнадцяти годин денного часу – працівнику міліції безперешкодний вхід до житла піднаглядного не дозволений, оскільки відсутня підстава перевірки.

Вважаємо, що зазначена у пп. “в” п. 15 ст. 11 Закону “Про міліцію” норма права, викладена у чинній редакції, суттєво звужує можливості

працівників міліції щодо профілактики правопорушень з боку піднаглядних. З огляду на це вона повинна бути викладена у зміненій редакції таким чином: “до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень та огляду”. Особливо це стосується огляду житла піднаглядних, стосовно яких адміністративний нагляд встановлено на підставі засудження до позбавлення волі за один із злочинів, пов’язаних з незаконним обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів (п. “г” ст. 3 Закону “Про адміністративний нагляд”).

Третім аспектом застосування міліцією права на вхід до житла громадян є його безперешкодність. Семантика слова “безперешкодний” означає “якому ніщо не перешкоджає; який не пов’язаний ні з якими перешкодами, перепонами; без перепон, вільний, безборонний, свобідний, необмежений” [12, т. 1, с. 116]. Як уявляється, примусовий характер заходу адміністративного попередження, “безперешкодний вхід до житла”, полягає у наявності чинника “безперешкодність”, тобто коли згода на цей самий вхід у хазяїна житла не запитується. Більше того, в разі створення перешкод працівник міліції має право вжити заходів до їх подолання [11].

Стосовно безперешкодності як обов’язкового елемента забезпечення права входу працівника міліції до житла піднаглядного, якому встановлено обмеження у вигляді “заборони виходу з будинку (квартири) у визначений час”, зазначимо, що на практиці перевірка дотримання правил цього обмеження здійснюється зазвичай без примусового відкриття дверей чи усунення інших перепон. Як правило, коли піднаглядний вдома, він сам або члени його родини відчиняють двері. Якщо двері в період тієї частини доби, коли особа, яка перебуває під адміністративним наглядом, повинна знаходитися вдома, працівнику міліції не відчинили, останній запрошує двох понятих, в їх присутності дзвонить у квартиру, стукає у двері, голосно гукає піднаглядного на прізвище, після чого оформлює матеріали про порушення правил адміністративного нагляду. Потім, у процесі перевірки причин відсутності вдома у визначений обмеженнями час особи, стосовно якої було встановлено адміністративний нагляд, може з’ясуватися, що на те була поважна причина (термінова госпіталізація, позаурочна робота, надання допомоги сусідам тощо). За відсутності поважних причин піднаглядний пояснює факт невідчинення дверей, наприклад, тим, що був дуже п’яний і спав, не чує чи стуку та галасу.

Перевірка документів, особливо тих, що посвідчують особу, є найпоширенішим заходом адміністративного примусу, застосовуваним міліцією. Це, так би мовити, перший крок у процедурі подальших публічних відносин громадянина з владою. Так, у п. 2 ст. 11 Закону України “Про міліцію” зазначено, що працівники міліції для виконання покладених на них обов’язків мають право перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу, та інші документи за наявності двох юридич-



них підстав: 1) для з'ясування питання щодо дотримання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію; 2) при підозрі у вчиненні правопорушення. Якщо співвіднести це право міліції зі здійсненням адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, то неодмінно доходимо висновку, що працівники міліції мають право перевіряти документи у цієї категорії громадян за наявності як першої, так і другої підстав.

На нашу думку, перевірка документів, що посвідчують особу, – це комплекс дій, який дозволяє: а) визначити схожість особи власника із фотокарткою (за рисами обличчя, віком); б) з'ясувати його прізвище, ім'я, по батькові; в) встановити місце проживання, а також інші арматурні дані.

Офіційної дефініції “документи, що засвідчують особу” в нормативних актах рівня закону в українському правовому полі не існує. Є лише непрямі посилання – наприклад, у п. 1 Положення “Про паспорт громадянина України”, затвердженого постановою Верховної Ради від 26 червня 1992 р. № 2503-ХІІ, зазначено, що паспорт громадянина України є документом, який посвідчує особу власника та підтверджує громадянство України [13]. Проте у відомчих нормативних актах пряма дефініція є – наприклад, у пп. “б” п. 2.2 Інструкції “Про порядок формування бази даних про вкладників – фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб”, затвердженої рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 14 листопада 2002 р. № 13 [14], наведено, що документами, які засвідчують особу, є: для громадян України – паспорт громадянина України або документ, що його замінює; для малолітніх та неповнолітніх осіб, яким не виповнилось 16 років, – свідоцтво про народження; для іноземців та осіб без громадянства – паспортні документи з відмітками про наявність дозволу на постійне проживання або посвідчення на постійне проживання, для біженців – посвідчення біженця.

Як зазначено у Великій французькій енциклопедії Ларусса, “паспорт – у деяких державах офіційний документ, що засвідчує особу громадянина” [15].

Безперечно, Україна є однією з тих держав, де основним документом, що посвідчує особу громадянина, є паспорт. Ця інтенція поширюється і на правовідносини з приводу здійснення адміністративного нагляду, хоча у разі втрати паспорта це може бути тимчасове посвідчення особи громадянина форми № 9. Оскільки піднаглядними можуть бути не тільки громадяни України, але й громадяни інших країн (іноземці) або особи без громадянства, то, на нашу думку, документами, які засвідчують їх особу і використовуються при здійсненні адміністративного нагляду, повинні бути паспорт громадянина іноземної держави або посвідка на проживання в Україні особи без громадянства.

До документів, що засвідчують особу, яка перебуває під адміннаглядом міліції, слід віднести також довідку про звільнення особи з місць позбавлення волі, на підставі якої буде видано новий паспорт громадя-

нина України чи нову посвідку на проживання або повернуто іноземний паспорт [16]. Саме на підставі довідки про звільнення з місць позбавлення волі особа, стосовно якої суд встановив адміністративний нагляд, проходить процедуру первісної реєстрації в органі внутрішніх справ за обраним місцем постійного проживання.

У процесі здійснення спеціального адміністративного нагляду міліції використовуються й інші види документів. Наприклад, відповідно до пп. 5.10, 5.14 Інструкції “Про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі”, затвердженої спільним наказом МВС та ДДПВП України від 04 листопада 2003 р. № 1303/203 [17], піднаглядним можуть видаватися на руки документи, які засвідчують їх статус саме як осіб, які перебувають під спеціальним адміністративним наглядом міліції. У разі тимчасового виїзду до іншої місцевості з дозволу начальника органу внутрішніх справ – це маршрутний лист; у разі переїзду на інше місце проживання – контрольний лист. Ці процесуальні документи є дійсними за наявності паспорта, і їх повинні перевіряти у разі прибуття до пункту призначення. Крім того, їх можуть перевіряти й у момент перебування у дорозі, засвідчуючи при цьому правомірність перебування піднаглядного на маршруті.

Міліція як орган державної виконавчої влади здійснює нагляд за дотриманням певних правил (зокрема, дорожнього руху, дозвільної системи, паспортної системи тощо). Це в тому числі і нагляд за дотриманням правил адміністративного нагляду з боку осіб, звільнених з місць позбавлення волі. Юридично ця функція міліції закріплена у кількох нормах права рівня закону. Зокрема, у п. 7 ч. 1 ст. 10 Закону України “Про міліцію” йдеться, що нагляд за дотриманням правил адміністративного нагляду особами, звільненими з місць позбавлення волі, стосовно яких цей адміністративний нагляд встановлено, є обов’язком міліції. Відповідно до ст. 7 Закону “Про адміністративний нагляд” [18] цей нагляд є виключною компетенцією міліції. Крім того, ще раз нагадаємо, що відповідно до п. 2 ст. 11 Закону “Про міліцію” працівникам міліції надано право перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з’ясування питання щодо дотримання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію. Аналіз трьох наведених вище норм права приводить до висновку, що працівник міліції має право перевіряти документи в особи, яка перебуває під адміністративним наглядом, саме з метою забезпечення дотримання останньою правил адміністративного нагляду.

Контроль за дотриманням піднаглядним певних заборон та виконання покладених на нього обов’язків неможливий без перевірки документів, що засвідчують його особу, зокрема у таких випадках: 1) обов’язкова первісна реєстрація піднаглядного в органі внутрішніх справ, у разі прибуття останнього, у визначений установою виконання покарань термін, в обране ним місце проживання; 2) періодична реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць; 3) тимчасова ре-

естрація в іншому органі внутрішніх справ при легальному від'їзді за межі міста (району) в особистих справах з дозволу міліції в інший населений пункт та перебування там більше доби; 4) заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час.

В усіх чотирьох випадках піднаглядний повинен мати документи при собі: у трьох випадках – це необхідність встановлення особи піднаглядного при різноманітних видах реєстрації, у четвертому – необхідність встановлення особи піднаглядного при контролі його обов'язкового перебування у себе вдома у визначений час доби [16]. Розглянемо окремо кожен з фактичних підстав перевірки документів в осіб, які перебувають під гласним адміністративним наглядом міліції.

Посадовими особами, на яких за письмовим рішенням начальника ОВС покладена функція реєстрації піднаглядних, можуть бути: працівник відділення (відділу) дільничних інспекторів міліції, дільничний інспектор міліції, працівник карного розшуку або оперативний черговий міськрайвідділу (п. 5.6 Інструкції “Про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі”). Однак працівник міліції, який здійснює будь-який з видів реєстрації піднаглядних, не завжди має можливість знати піднаглядного особисто, тому має право перевірити його документи.

По-перше, при первісній реєстрації після звільнення з місць позбавлення волі працівник, який здійснює реєстрацію, ще не знає конкретного піднаглядного. По-друге, у випадку періодичної реєстрації як одного з обмежень, встановленого судом, піднаглядний зобов'язаний з'явитися до міськрайвідділу у суворо визначений день тижня. І якщо цей день є святковим, то реєстрацію зазвичай здійснює оперативний черговий, який також може особисто не знати особу, котра прибула для реєстрації. По-третє, у випадку виїзду піднаглядного за межі міста (району) в особистих справах з дозволу міліції в інший населений пункт та перебування там більше доби тимчасову реєстрацію здійснюють або тамтешній працівник з реєстрації піднаглядних, або оперативний черговий, які априорі особисто не можуть знати особу, яка перебуває під гласним адміністративним наглядом в іншій місцевості. Тому вказані посадовці повинні переконатися, що мають справу саме з тією особою, стосовно якої встановлено адміністративний нагляд та яку вони повинні зареєструвати, для чого й застосовується такий захід адміністративного попередження, як перевірка документів, що засвідчують особу. По-четверте, перевірку піднаглядного за місцем його проживання зазвичай здійснює відповідний дільничний інспектор міліції, який повинен особисто знати цю особу. Однак перевіряти дотримання такого правила адміністративного нагляду, як заборона виходу з будинку (квартири) у певний час доби, можуть здійснювати й працівники інших служб та підрозділів, які це завдання здійснюють, як правило, одноразово при проведенні спеціальних операцій (“Візит”, “Формальник”) або при комплексному відпрацюванні району [19, с. 499-518]. Це можуть бути працівники підрозділів

карного розшуку, ДСБЕЗ, міліціонери ППСМ та ін. Звичайно, для встановлення особи піднаглядного ці працівники вимагатимуть для перевірки документ, який засвідчує його особу, щоб пересвідчитися що саме ця особа перебуває вдома на момент перевірки.

Як бачимо, в цих чотирьох випадках фактична підстава для перевірки документів ґрунтується не на підозрі у вчиненні правопорушення особою, яка перебуває під адміністративним наглядом, а на необхідності встановлення особи піднаглядного при контролі за дотриманням правил адміністративного нагляду.

Проте, як уже зазначалося, підставою для здійснення перевірки документів може бути і підозра у вчиненні правопорушень. Звичайно, особа, яка звільнена з місць позбавлення волі та перебуває під гласним адміністративним наглядом міліції, може скоїти будь-яке правопорушення, внаслідок чого у працівника міліції виникне підстава для перевірки документів. Хоча алгоритм “виявив правопорушення – перевірів документи у правопорушника” у випадку нагляду за дотриманням правил адміністративного нагляду має зворотній напрям: “перевірів документи – виявив порушення правил адміністративного нагляду”.

Наприклад, виявити порушення таких обмежень, як заборона виходу з будинку (квартири) у визначений час, заборона перебування у визначених місцях району (міста), заборона виїзду чи обмеження часу виїзду в особистих справах за межі району (міста), не можливо без перевірки документів, що посвідчують особу. Порушуючи заборону виходу з будинку (квартири) у визначений, як правило нічний, час, піднаглядний може перебувати де завгодно, і якщо саме в цей час не проконтролювати його відсутність за місцем проживання, то порушення правил адміністративного нагляду можна і не зафіксувати. Однак для цього існує право перевірки документів працівниками міліції при підозрі у вчиненні правопорушення. Зазначимо, що фотографії осіб, які перебувають під адміністративним наглядом вивішуються на окремому стенді у черговій частині або у кімнаті проведення інструктажів.

Щодо виявлення порушення заборони виїзду за межі міста (району), то тут ситуація дещо складніша. Працівник міліції іншого району або області без належного інформаційного забезпечення не в змозі при превентивній перевірці документів, якщо особа нічого не порушила, встановити, що в цей момент зафіксовано порушення правил адміністративного нагляду.

Аналізуючи відомчі нормативні акти, доходимо **висновку**, що підстави для перевірки документів в осіб, які звільнені з місць позбавлення волі та перебувають під адміністративним наглядом міліції, в цих актах не зазначені. Наприклад, дільничний інспектор міліції як основна посадова особа міліції, яка здійснює левову частку нагляду за дотриманням правил адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі, згідно з п. 7.2 Положення “Про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України”, за-

твердженого наказом МВС від 20 жовтня 2003 р. № 1212 [20], має право перевіряти у громадян документи, що засвідчують їх особу, тільки у випадку, якщо є достатні підстави підозрювати їх у скоєнні злочину або адміністративного правопорушення. Позаштатний дільничний інспектор, відповідно до п. 12.11.10 цього ж нормативного акта, має право вимагати від порушників громадського порядку пред'явлення документів, що засвідчують особу, у випадках, коли встановлення особи необхідне для вирішення питання про притягнення до відповідальності за допущене правопорушення.

### **Бібліографічні посилання**

1. Про міліцію : Закон України від 20 груд. 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01 груд. 1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.
3. Куньч З. Й. Універсальний словник української мови / Куньч З. Й. – Тернопіль, 2005.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь, 2001.
5. Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні : Закон України від 11 груд. 2003 р. // ВВР України. – 2004. – № 15. – Ст. 232.
6. Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців : Закон України від 15 трав. 2003 р. // ВВР України. – 2003. – № 31. – Ст. 263.
7. Тюрин П. Ю. Конституционное право человека и гражданина на неприкосновенность жилища в РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тюрин П. Ю. – Саратов, 2003.
8. Аванесов Г. А. Криминология. Прогностика. Управление / Аванесов Г. А. – Горький, 1975.
9. Про судову практику в справах про корисливі злочини проти приватної власності : постанова пленуму Верховного Суду України від 25 груд. 1992 р. № 12. – Режим доступу : <http://www.nau.kiev.ua/nau10/ukr/show.php?uid=1077.534.0>.
10. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / Безсмертний Є. О. – Х., 1997.
11. Петренко О. А. Основні аспекти застосування міліцією права на вхід до житла особи, що перебуває під адміністративним наглядом / Петренко О. А. // Вісник Запорізького юридичного інституту. – 2006. – № 4. – С. 92-101.
12. Новий тлумачний словник української мови : в 4-х т. / укл. В. Яременко, О. Сліпушко. – К., 1998.
13. Положення про паспорт громадянина України : затверджено постановою Верховної Ради України від 26 черв. 1992 р. // ВВР України. – 1992. – № 37. – Ст. 545.
14. Інструкція про порядок формування бази даних про вкладників – фізичних осіб у банках-учасниках (тимчасових учасниках) Фонду гарантування вкладів фізичних осіб : затверджена рішенням адміністративної ради Фонду гарантування вкладів фізичних осіб від 14 листоп. 2002 р. № 13 // Офіційний Вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2273.
15. Dictionnaire du Francais Contemporain: Manuel et Travaux Pratiques pour L'Enseignement de la Langue Francaise. – Parise, 1971. – Режим доступу : <http://encycl.accoona.ru/?id=46557>.
16. Підстави перевірки документів у осіб, що перебувають під адміністративним наглядом міліції // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. – 2007. – № 3. – С. 165-172.
17. Інструкція про організацію здійснення адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі : затверджена сумісним наказом МВС України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 04 листоп. 2003 р. № 1303/203 // Офіційний Вісник України. – 2004. – № 2. – Ст. 103.
18. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення во-

лі : Закон України від 01 груд. 1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

19. Дубко Ю. В. Управление органами внутренних дел в особых условиях : монография / под общ. ред. д-ра юрид. наук проф. акад. АПрН Украины А. М. Бандурки. – Луганск, 2004.

20. Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі МВС України : затверджене наказом МВС України від 20 жовт. 2003 р. № 1212 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 47. – Ст. 2451.

Надійшла до редакції 12.03.2012

**В. М. Савіщенко**

кандидат педагогічних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 378.1:342.51(477)

## СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЇ ВІДОМЧОЇ ОСВІТИ ДЛЯ ПІДГОТОВКИ ПЕРСОНАЛУ ОВС УКРАЇНИ

З урахуванням сучасних тенденцій розвитку професійної освіти визначено сутність та значення організації відомчої освіти для підготовки персоналу ОВС України.

*Ключові слова: відомчі установи, організації відомчої освіти, підготовка персоналу, персонал ОВС України.*

С учетом современных тенденций развития профессионального образования определяются сущность и значение организации ведомственного образования для подготовки персонала ОВД Украины.

*Ключевые слова: ведомственные учреждения, организации ведомственного образования, подготовка персонала, персонал ОВД Украины.*

Given current trends in professional education the essence and meaning of education department for training police in Ukraine.

*Keywords: departmental, organization department of education, training, personnel ATS Ukraine.*

**Постановка проблеми.** В сучасних умовах розвитку України як правової, демократичної держави організація професійної відомчої освіти особового складу органів внутрішніх справ набуває особливого значення. Передусім це зумовлено роллю відомчої освіти у якісному вирішенні тих суспільно-державних завдань, що прямо пов'язані з підготовкою висококваліфікованих фахівців у сфері правоохоронної діяльності, здатних на високому рівні виконувати функції щодо захисту охорони й забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів правовідносин. Докорінна трансформація суспільного укладу в напрямі ринкової саморегуляції, децентралізація й демократизація державного управління, визнання людини найвищою соціальною цінністю, суспільна зміна ціннісних орієнтирів населення країни з необхідністю викликають потребу в зміні цілей, завдань, принципів, форм і методів діяльності органів системи Міністерства внутрішніх справ [1, с. 93]. Сьогодні

реформування та перебудова діяльності міліції потребує не тільки реорганізації її структури, але й зміни системи дійсних орієнтацій та ставлення працівників органів внутрішніх справ до своєї службової діяльності. Виконання цього завдання неможливе без якісної підготовки спеціалістів, фахівців високого класу [2, с. 29]. Таким чином, поставлені перед органами внутрішніх справ завдання зумовлюють необхідність проведення досліджень, спрямованих на удосконалення організації відомчої освіти для підготовки персоналу ОВС України.

**Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вагомим внеском у розв'язання багатьох проблем підготовки майбутніх державних службовців, працівників ОВС є праці відомих психологів, педагогів та юристів: В. Авер'янова, С. Алексеєва, М. Ануфрієва, О. Бандурки, П. Біленчука, В. Васильєва, В. Венедиктова, В. Горшеньова, С. Гусарева, О. Жалінського, М. Іншина, О. Косаревської, А. Кудрявцева, С. Микитюк, В. Монастирського, М. Подберезького, В. Полянської, О. Скакун, С. Сливки, А. Столяренка, Д. Тихомирова, О. Шмоткіна, Г. Яворської, О. Ярмиша та ін.

Водночас аналіз теоретичних напрацювань учених, стан юридичної практики, нові вимоги до професійної підготовки фахівців в умовах інноваційного розвитку суспільства та наявність певних суперечностей у цій сфері засвідчили необхідність вдосконалення системи підготовки персоналу ОВС України.

**Мета** даної статті полягає в тому, щоб з урахуванням сучасних тенденцій розвитку професійної освіти визначити сутність та значення організації відомчої освіти для підготовки персоналу ОВС України.

**Виклад основного матеріалу.** Сьогодні, як стверджує В. Авер'янов, немає фактично жодного питання організації та функціонування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, яке б не було пов'язане з професіоналізмом та компетенцією службовців. Провадження механізму держави та державного апарату, розвиток державної служби органічно пов'язані з професійною підготовкою кадрів, якісним удосконаленням системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців. Удосконалення системи професійного навчання державних службовців нерозривно пов'язане із становленням державної служби України, є складовою її кадрового забезпечення. Реальність така, що ставлення самої державної служби та системи підготовки кадрів для неї відбувається в умовах зміни парадигми суспільного розвитку, типу культури, духовно-моральних орієнтирів. За таких умов ефективне функціонування системи неперервного професійного навчання державних службовців є нагальною. Потребою та важливим фактором зміцнення державності, становлення демократичної, соціальної, правової держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою [3, с. 145]. Підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів є одним з провідних елементів у процесі реалізації кадрової

функції будь-якої соціальної системи. У свою чергу, цей елемент утворює спеціалізовані підсистеми – різного роду учбові заклади та підрозділи підготовки й підвищення кваліфікації, а також функціональні суб'єкти управління ними [4, с. 17]. Як зазначає Н. Матюхіна, «головними компонентами системи навчання працівників ОВС безпечним діям є професійна, моральна та психолого-педагогічна підготовка особового складу. Кожний з цих компонентів поряд із загальною метою має свої завдання та зміст. Головними завданнями професійної підготовки є забезпечення знань та виконання чинних нормативних актів, що регламентують діяльність працівників ОВС, методів та засобів виконання професійних завдань, навичок володіння вогнепальною зброєю, використання спеціальних засобів, відповідна фізична підготовка працівників, формування у них здатності переносити великі фізичні навантаження тощо. Завдання зумовлюють і зміст діяльності у цьому напрямі, який передбачає юридичну, вогневу, фізичну та медичну підготовку працівників» [5, с. 264]. Розглядаючи професійну підготовку як необхідний рівень знань, умінь та навичок працівників, їх здатність виконати покладені завдання і функції, необхідно мати на увазі, що поняття професійної підготовки обіймає також процес навчання, його види (початкову підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації, службову підготовку тощо) [6, с.16-17]. Таким чином, процес професійної підготовки майбутнього працівника ОВС досить складний та не може відбуватися за відсутності спеціалізованих установ, де закладаються основи такої підготовки. Такими установами є спеціалізовані відомчі навчальні заклади.

Як зазначають окремі науковці, спеціалізація вищої освіти є її характерною рисою. Вже перші університети середньовічної Європи мали у своєму складі такі структурні підрозділи, як богословський, медичний і юридичний факультети [7, с. 38]. При цьому в сучасних умовах зазначена тенденція до спеціалізації не тільки не змінилась, а продовжила існувати та розвиватися. Так, сьогоднішніми завданнями вищої спеціалізованої освіти слід вважати: підготовку фахівців, здатних ефективно діяти в умовах взаємодії чи перекривання двох і більше традиційних дисциплін; підготовку до професій, які вимагають не стільки енциклопедичних чи дуже широких знань, скільки специфічних знань, вмінь та навичок; організацію особливих форм поглибленої підготовки нетрадиційними засобами для фахівців упродовж виконання ними професійних обов'язків; створення реальних передумов для постійного і безперервного перенавчання переважної більшості зайнятих в усіх секторах економіки фахівців під тиском швидкого подвоєння накопиченої людством інформації, відкриття і впровадження нових технологій та відповідних змін на ринку праці [1, с. 97]. Враховуючи зазначене, спеціалізація відомчих закладів Міністерства внутрішніх справ України має не лише науково виважене теоретичне підґрунтя, але й обширний позитивний практичний досвід.

Необхідно підкреслити, що важливість організації відомчої системи



освіти Міністерства внутрішніх справ полягає в тому, що саме на цій основі повинні готуватися фахівці-правоохоронці, здатні надійно охороняти й забезпечувати демократичні процеси в Україні. Від якості навчання курсантів залежить ефективність функціонування органів, служб та підрозділів внутрішніх справ щодо забезпечення прав, свобод та законних інтересів учасників правовідносин [8, с. 243]. В. Венедиктов пише: «Нові завдання та пріоритети в діяльності органів внутрішніх справ, які стоять перед ними в третьому тисячолітті, вимагають забезпечення їх персоналом якісно нової генерації, спроможними належним чином виконувати свої функціональні обов'язки. Тому кадрове забезпечення органів внутрішніх справ потребує докорінного покращення, і перш за все в напрямку вдосконалення державної вузівської підготовки» [9, с. 246]. М. Іншин підкреслює, що Концепцією адміністративної реформи в Україні, Комплексною програмою вдосконалення роботи з кадрами та підвищення авторитету міліції визначено основні положення нової моделі державного управління в органах внутрішніх справ на засадах і в умовах реалізації конституційних засад демократичної, правової, соціальної держави та формування громадянського суспільства. В цьому аспекті пріоритетного значення набуває проблема кадрового забезпечення органів, служб та підрозділів системи Міністерства внутрішніх справ висококваліфікованими і компетентними фахівцями правоохоронної справи, здатними ефективно працювати у сфері захисту й забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, їх об'єднань та організацій. З позиції демократизації суспільства, розбудови правової держави в Україні очевидним є той факт, що без подальшого реформування державної служби в органах внутрішніх справ, забезпечення високого професійного рівня знань, вмінь та навичок осіб рядового і начальницького складу неможливе подальше підвищення ефективності їх служби та праці. Саме тому вдосконалення організації системи професійної підготовки працівників органів, структур та підрозділів внутрішніх справ безпосередньо пов'язане зі становленням державної служби в даній складовій системи органів виконавчої влади. Ефективність реформування державної служби в органах системи Міністерства внутрішніх справ України прямо залежить від якості функціонування відомчої професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу. У зв'язку з цим найважливішим елементом кадрового забезпечення державної служби в органах внутрішніх справ є якісно нове вирішення завдань професійної підготовки їх особового складу, безперервного професійного зростання персоналу тих чи інших органів чи підрозділів, переборення існуючого протиріччя між рівнем професійної компетентності працівників та сучасними вимогами до них. Необхідно не лише відновити, підвищити престиж науки, освіти та виховання, а й брати реальну участь в подальшому удосконаленні процесу функціонування останніх [10, с. 179].

Водночас, не применшуючи важливості відомчої освіти у системі ОВС, яка існує сьогодні, необхідно погодитись з думкою

О.В. Лавриненка, який зазначає, що в нових умовах розвитку державності та розбудови демократичного суспільства постала проблема підвищення ефективності професійної підготовки працівників органів внутрішніх прав у вищих навчальних закладах системи Міністерства внутрішніх справ України. У контексті реформування правоохоронної системи та змістовної реорганізації навчального процесу перед вищими навчальними закладами МВС постало, зокрема, завдання оптимального поєднання принципів безперервної освіти, універсальності та спеціалізації освіти, посилення уваги щодо вивчення практично орієнтованих дисциплін [11, с. 36].

Практичне навчання передбачає послідовне наближення характеру навчальної діяльності до специфіки роботи майбутнього фахівця, посилення зв'язків навчального закладу з діяльністю органів внутрішніх справ, систематичний аналіз їх працівниками рівня підготовки молодих спеціалістів та постійну співпрацю з навчальними закладами з метою вдосконалення навчального процесу, оперативного внесення змін в його організацію, навчальне, методичне та наукове забезпечення, якщо цього вимагає боротьба зі злочинністю. Саме так сьогодні на базі відомчих навчальних закладах відбувається підготовка фахівців для конкретних сфер діяльності органів внутрішніх справ. Відбір кандидатів на навчання до відомчих навчальних закладів покладається на апарати по роботі з персоналом Міністерства внутрішніх справ України. Під час відбору кандидатів комплектуючі органи забезпечують їх попередній професійно-психологічний відбір, проходження військово-лікарської комісії, перевірку рівня загальноосвітньої та фізичної підготовленості, проведення спеціальної перевірки. Результати вивчення та перевірок залучаються до особових справ кандидатів, які в разі позитивного результату надсилаються до відомчого навчального закладу. За умов успішного складання вступних іспитів кандидати зараховуються до відомчого навчального закладу. Ця система відбору спрямована на те, щоб із самого початку формувати якісний особовий склад та завадити проникненню до органів внутрішніх справ осіб з антигромадськими нахилами. Особи з числа цивільної молоді з моменту зарахування до закладів МВС України перебувають на службі в органах внутрішніх справ, проходять практику в практичних підрозділах ОВС, здобуваючи навички у життєвих ситуаціях.

Відомчі навчальні заклади належать до навчальних закладів закритого типу з обов'язковим казарменним станом на початку навчання. Під час навчання слухачі і курсанти перебувають під керуванням і контролем відповідних командирів, що дозволяє вберегти молодь від різних негативних факторів навколишнього середовища. Програми професійної освіти відомчих навчальних закладів більшу частину навчального часу відводять на вироблення і закріплення вузькопрофесійних вмінь та навичок, а не на загальну юридичну підготовку. При підготовці фахівців велику увагу приділяють профілюючим та спеціальним дисциплінам, особливо таким, як фізична та бойова підготовка, які викладаються весь

термін навчання [1, с. 101-102].

Таким чином, сьогодні як ніколи зростає роль і важливість професійного навчання й виховання особового складу закладах відомчої освіти. При цьому процес підготовки майбутніх працівників органів внутрішніх справ у відомчих навчальних закладах має своєю метою забезпечення органів внутрішніх справ фахівцям, які знають свою справу, володіють високою правосвідомістю, відповідають за рівнем знань отриманому ними диплому про вищу освіту та вміють працювати в органах внутрішніх справ. Система підготовки кадрів у відомчих навчальних закладах освіти знаходиться в динамічному розвитку, який має забезпечувати її відповідність вимогам практичної діяльності працівників органів внутрішніх справ у сучасних умовах. Вона враховує кращий закордонний досвід підготовки поліцейських кадрів, чому сприяє постійний обмін досвідом між Міністерством внутрішніх справ України та правоохоронними органами інших країн. Ця система підготовки кадрів найбільш адаптована до умов служби в органах внутрішніх справ і пройшла перевірку часом.

Провідною стратегією модернізації відомчої освіти на етапі націєтворення має стати конкретизація її мети на основі культурологічного підходу. Право – це віддзеркалення рівня культури суспільства. Його цінність полягає у встановленні правопорядку. Втім, кожна правова норма на практиці «транлюється» через особистість правоохоронця, проходить крізь призму його цінностей, мотивів, світогляду. Використання закону духовно збіднілою особистістю призводить до його спотворення. Юрист із міцними знаннями і низькою культурою становить небезпеку як для держави, так і для людини. Звідси перше концептуальне положення: найголовнішими конструктами якісної відомчої освіти є не лише сукупність професійних знань і вмінь, а й підготовка високоморальної, гуманістично зорієнтованої особистості, здатної захищати такі загальнолюдські цінності, як життя, свободу, честь, гідність, правду, справедливість, красу, милосердя, творчість тощо.

Необхідно зазначити, що правове поле характеризується динамічним оновленням. Сучасне покоління курсантів має бути готовим до нових реалій ХХІ століття, нового права і нових суспільних відносин. У зв'язку з цим друге концептуальне положення полягає в поєднанні фундаментальних та інноваційних юридичних знань, використанні випереджального підходу, орієнтації юридичної освіти на нову правову доктрину.

Важливо враховувати, що відомча освіта – це не тільки підготовка молоді до майбутньої професії, а й перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів. Втім, необхідно визнати, що методика викладання, та й уся система підготовки орієнтована на роботу з молоддю, а тому значно відрізняється від педагогічного процесу інститутів післядипломної освіти. Професор Т. Сущенко зазначає, що "...тут доводиться не тільки навчати, а й переучувати зрілих людей, долати опір раніше сформованих стереотипів, запроваджувати нові науково обґрунтовані інноваційні за-

соби, педагогічну інформацію, пробуджувати індивідуальне ставлення до неї” [12, с. 25]. Визначені професором Т. Сущенко особливості педагогічного процесу в системі післядипломної освіти дозволяють визначити третє концептуальне положення: врахування вікових особливостей дорослих, попередньої освіти та професійного досвіду, що виступає важливою психолого-педагогічною умовою організації навчально-виховного процесу, зумовлює зміст юридичної освіти, вибір методів, форм, засобів навчання, стилю взаємодії та ін.

Слід підкреслити, що відомча освіта – це складна система. У ній здійснюється підготовка персоналу ОВС України за кількома освітньо-кваліфікаційними рівнями: молодший спеціаліст, бакалавр, спеціаліст і магістр. Сучасний ринок праці потребує висококваліфікованих юристів. Тому незатребуваними залишаються значна частина випускників з неповною та базовою вищою юридичною освітою. Актуальним є питання взаємодії між ринком праці та освітою в частині кількості та якості підготовки майбутніх спеціалістів. У зв’язку з цим наступне концептуальне положення полягає в гармонізації взаємодії між двома сферами – відомчою освітою та економікою.

На новому етапі розвитку суспільства та реорганізації органів системи Міністерства внутрішніх справ визначилась потреба у працівниках нової генерації – професійних захисниках прав, свобод та законних інтересів учасників суспільних відносин. Саме тому важливо в теоретичному плані усвідомити природу і сутність стратегії професійної підготовки осіб рядового та начальницького складу, установити нові підходи до визначення змісту їх професіоналізму, умов, етапів і технологій професіоналізації особового складу, до оцінки службово-трудовак якостей досліджуваної категорії державних службовців, розкриття професійного розвитку останніх як основи їх посадового просування та підвищення відповідної правозахисної і правозабезпечувальної службово-трудовак діяльності.

**Висновки.** Сучасна юридична діяльність і за своєю суттю, і за змістом повинна стати зорієнтованою на Людину, утвердження ідеалів рівності та свободи, на найвищу культуру людських взаємин. Тому вдосконалення відомчої освіти – це комплексне оновлення всіх напрямів (організаційно-управлінського, навчально-виховного, методичного, наукового, господарсько-економічного) діяльності вищих навчальних закладів відповідно до вимог сучасного суспільства і примноження кращих вітчизняних традицій підготовки працівників внутрішніх справ.

Запропоновані концептуальні засади вдосконалення відомчої освіти не вичерпують всієї повноти розглянутої проблеми і потребують подальшого дослідження.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Грица Т.Г.* Організація професійної освіти в системі МВС України (управлінський та адміністративно-правовий аспекти): Монографія. – Х., 2004.
2. *Ануфрієв М.І., Бандурка О.М., Ярмиш О.Н.* Вищий заклад освіти МВС України: Наук.-практ. посібник. – Х., 1999.

3. Державна служба в Україні: організаційно-правові основи і шляхи розвитку / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999.
4. Кудрявцев А.В. Проблемы организации непрерывной подготовки кадров в органах внутренних дел. – М., 1994.
5. Матюхіна Н.П. Управління персоналом органів внутрішніх справ України (Теоретичні та прикладні аспекти) / За заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М. – Х., 1999.
6. Латкова И.А., Колонтаевская И.Ф. Профессиональная педагогика в работе с персоналом органов внутренних дел. – М., 1994.
7. Приходько М.І. Педагогіка вищої школи: курс лекцій для магістрів. – Запоріжжя, 2001.
8. Бандурка О.М. Підготовка кадрів у системі вищої освіти і демократизація суспільства // Вісник ун-ту внутр. справ. – 1999. – № 5. – С. 242-246.
9. Венедиктов В.С. До проблеми вузівської підготовки персоналу для ОВС України // Вісник ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 18. – С. 241-247.
10. Іншин М.І. Роль, мета та місце системи професійної підготовки кадрового персоналу для ОВС // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – Спецвипуск. – 2002. – С. 171-179.
11. Лавриненко О.В. Поєднання універсальності і спеціалізації навчального процесу як детермінанта сучасної багатоступеневої вищої освіти // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2002. – Спецвипуск. – С. 35-40.
12. Суценок Т. І. Концепція розвитку післядипломної педагогічної освіти // Післядипломна освіта в Україні. – 2007. – Червень. – С. 23-27.

Надійшла до редакції 26.10.2012

**М.А. Самбор**

кандидат юридичних наук  
(УМВС України в Чернігівській області)

УДК 342.9

## **РОЛЬ ТА МІСЦЕ ПРОКУРАТУРИ УКРАЇНИ ПІД ЧАС НАГЛЯДУ ЗА ДОДЕРЖАННЯМ ЗАКОНІВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: НЕОБХІДНІСТЬ РОЗШИРЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ – ПОТРЕБА ЧАСУ ЧИ АБСОЛЮТНИЙ КОНТРОЛЬ**

Розглянуто актуальні питання повноважень працівників прокуратури під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проаналізовано погляди на вдосконалення та зміну повноважень органів прокуратури у бік розширення таких повноважень під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративне правопорушення, прокуратура, постановова про порушення провадження про адміністративне правопорушення.

Рассмотрены актуальные вопросы полномочий работников прокуратуры во время производства по делам об административных правонарушениях. Анализируются взгляды на совершенствование и изменение полномочий органов прокуратуры в сторону расширения таких полномочий во время производства по делам об административных правонарушениях.

**Ключевые слова:** административное правонарушение, прокуратура, постановление о нарушении производства об административном правонарушении.

In the article the pressing questions of plenary powers of workers of office of public prosecutor are examined during realization in matters about

administrative offences. The wired for sound looks are analysed to perfection and change of plenary powers of organs of office of public prosecutor toward expansion of plenary powers of office of public prosecutor during realization in matters about administrative offences.

**Keywords:** *administrative crime, office of public prosecutor, decision about violation of realization about an administrative offence.*

**Постановка проблеми.** Побудова демократичної, правової, соціальної держави України передбачає у першу чергу гарантування та забезпечення реалізації прав, свобод та інтересів людини, винайдення оптимальної моделі здійснення державної влади з тим, щоб забезпечити демократичні устої суспільства та ефективність управління суспільними процесами, що потребують втручання бюрократичного апарату. Адміністративна реформа, на якій наголошує Президент України, зосереджується на побудові ефективної системи органів влади та управління.

Особливо гостро постають питання, пов'язані із врегулюванням діяльності (визначенням доцільності існування, перерозподілу повноважень та завдань) контролюючих та наглядових органів. На даній проблемі акцентують Президент та Прем'єр-міністр України, коли ведуть мову про необхідність зменшення числа органів та посадових осіб, які здійснюють контрольні та наглядові функції, зокрема щодо господарської діяльності суб'єктів підприємницької діяльності.

У цьому контексті особливої уваги заслуговує вивчення місця прокуратури України у системі органів, що здійснюють контроль та нагляд. Відповідно до положень Конституції [2] прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються відповідні функції, визначені у ст. 121 Конституції та дубльовані у ст. 5 Закону «Про прокуратуру» від 5 листопада 1991 р. [5]. Водночас Розділ VI Конституції, визначаючи органи виконавчої влади, не включає до їх складу прокуратуру України. Також остання не входить до складу законодавчої та судової гілок влади. Отже, прокуратура становить відособлену гілку влади, яка згідно із Конституцією та законами виконує відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів та функцію попереднього слідства – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів, та до формування системи досудового слідства і введення в дію законів, що регулюють її функціонування (п. 9 Перехідних положень Конституції).

Аналіз норм чинного законодавства дає можливість стверджувати, що і досі прокуратура є монополістом у сфері здійснення нагляду та контролю. Це підтверджується законодавчо, адже функції прокуратури є настільки всеохоплюючими, що остання наділена правами здійснювати нагляд та контроль за будь-яким суб'єктом, при цьому жоден орган не має права здійснювати нагляд та контроль за діяльністю працівників прокуратури (мається на увазі зовнішній, позавідомчий контроль), що призводить до безконтрольності (ззовні) діяльності прокуратури.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної про-**

**блеми.** Проблемам діяльності прокуратури у різних галузях службової діяльності присвятили свої дисертаційні дослідження О. Агеєв, О. Анпілогов, Л. Кирий, Т. Корнякова, М. Косюта, В. Малюга, Г. Серета, також багато науковців та практиків здійснювали дослідження актуальних проблем у роботі органів прокуратури України, серед яких можна відзначити роботи О. Баганця, В. Клочкова, В. Півненка, Р. Трагнюка, В. Сухоноса, В. Суценка та багатьох інших. Проте в усій когорті наукових робіт залишається значна прогалина, пов'язана із вивченням діяльності органів прокуратури, повноважень працівників прокуратури під час провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Відтак, **метою** статті є дослідження повноважень прокуратури та окремих працівників у сфері нагляду за додержанням законодавства про адміністративні правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** Одним з останніх наукових досліджень з даного питання є робота О. Колотила [1], де автор, на підставі висвітлення ст. 250 КУпАП, звертає увагу на недосконалість цієї норми. По-перше зі змісту наведеної норми закону виходить, що всіма перерахованими вище правами володіє лише прокурор та його заступник. Проте це суперечить нормам Закону України «Про прокуратуру», згідно зі ст. 8, ч. 1, 2, 3 ст. 12, ч. 1 ст. 20, статтями 34, 35, 44, 45, 56 якого, крім прокурорів та їх заступників, цілим рядом повноважень наділені старші помічники і помічники прокурора, начальники управлінь і відділів, їх заступники, старші прокурори і прокурори управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції. Керуючись змістом Закону «Про прокуратуру», окремі права, передбачені ст. 250 КУпАП (як, наприклад, ознайомлення з матеріалами справи, перевірка законності дій органів (посадових осіб) при провадженні у справі, перевірка правильності застосування відповідними органами (посадовими особами) заходів впливу за адміністративні правопорушення тощо), мають перераховані вище прокурорські працівники [1, с. 213].

Чинне законодавство, зазначає О. Колотило, передбачає, що право участі у розгляді кримінальних справ має ряд прокурорських працівників, перелік яких визначений згаданою вище ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» [1, с. 214]. Але автор аналізованої статті, мабуть, забув, що участь працівників прокуратури у кримінальному процесі у першу чергу визначається Кримінально-процесуальним кодексом України, який й окреслює повноваження прокурора у кримінальному процесі.

Так, керуючись не стільки ст. 56 Закону «Про прокуратуру» [5], яка дає роз'яснення поняття «прокурор», під яким у ст. 8, ч. 4 ст. 9, ч. 1-3 ст. 12, ч. 1 ст. 20, ст. 34-36, 44, 45, ч. 1, 4, 6 ст. 46, ч. 1 ст. 46-1, ч. 1 ст. 47, ст. 48-50, 50-1, ч. 5 ст. 52 і ст. 55 цього Закону (виділено нами – М.С.) слід розуміти: Генерального прокурора України та його заступників, підпорядкованих прокурорів та їх заступників, старших помічників і помічників прокурора, начальників управлінь і відділів, їх заступників,

старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції, скільки ст. 32 Кримінально-процесуального кодексу України [4], положення якої розз'яснюють значення термінів, вживаних у даному кодексі і використовуються із зауваженням «коли немає окремих вказівок». Зокрема, п. 6 ч. 1 цієї статті зазначає, що прокурор – це Генеральний прокурор України, прокурор Автономної Республіки Крим, прокурор області, прокурор міста Києва, районний, міський прокурор, військовий прокурор, транспортний прокурор та інші прокурори, прирівняні до прокурорів областей, районних або міських прокурорів, їх заступники і помічники, прокурори управлінь і відділів прокуратур, які діють у межах своєї компетенції.

Отже, у розумінні ст. 1 КПК України саме призначенням цього Кодексу є визначення порядку провадження у кримінальних справах. Таким чином, право участі у розгляді кримінальних справ, окрім прокурорів та їх заступників, надано й іншим працівникам прокуратури з урахуванням компетенції, визначеної у нормах Закону «Про прокуратуру», і аж ніяк не навпаки.

Як зазначає О. Колотило, ст. 250 КУпАП передбачає наявність у прокурора чи його заступника зазначених вище прав у разі здійснення ним нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів, тобто лише при здійсненні однієї зі своїх функцій, визначених п. 9 Перехідних положень Конституції [1, с. 214]. Водночас автор цих рядків ставить риторичне питання – чи правильно це? І сам таки дає відповідь: «відповідно до п. 3 ч. 1 ст. 121 Конституції України [2] та п. 3 ч. 1 ст. 5 Закону України «Про прокуратуру» на прокуратуру покладається функція нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Так, при здійсненні цієї функції працівники прокуратури Шевченківського району м. Чернівці проводять перевірки законності прийняття працівниками Шевченківського РВ УМВС України в Чернівецькій області рішень про відмову в порушенні кримінальних справ» [1]. Не акцентуючи на результатах такої перевірки та жодним чином не применшуючи її значимості (*остання повинна бути, і до її виконання працівники прокуратури мають підходити найретельнішим чином, оскільки це безпосередньо пов'язано із гарантіями не лише охорони, а у першу чергу захисту прав, свобод та інтересів людини і громадянина, які звертаються до правоохоронних органів, у даному разі до міліції*), зазначимо, що працівниками прокуратури виявлено матеріал про відмову в порушенні кримінальної справи, підставою для винесення такого рішення було звернення гр. П. щодо неправомірних дій її чоловіка – гр. В., який, перебуваючи вдома, ображав її нецензурною лайкою, погрожував та застосовував стосовно неї та їх спільної малолітньої дитини фізичне насильство, що не спричинило фізичного болю чи тілесних ушкоджень.

Однак всупереч ч. 2 ст. 99 КПК України дільничний інспектор, який прийняв таке рішення, не взяв до уваги ту обставину, що в діях гр. В.



вбачаються ознаки адміністративного правопорушення, відповідальність за яке передбачена ст. 173<sup>2</sup> КУпАП, та не вжив заходів щодо притягнення цієї особи до адміністративної відповідальності [1, с. 215].

«За результатами перевірки прокурором району були порушені дисциплінарне провадження щодо дільничного інспектора міліції Н. та провадження про адміністративне правопорушення за ст. 173<sup>2</sup> КУпАП щодо гр. В. Із наведеного витікає, що порушення провадження про адміністративне правопорушення було викликано здійсненням прокуратурою району нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство, а не наглядом за додержанням та застосуванням законів», – зазначає О. Колотило [1, с. 215]. Однак з цим мусимо не погодитися. Безперечно, не будемо вдаватися у подробиці цієї конкретної справи, аби не зводити загальнотеоретичне дослідження до казуїстичного, а тому не аналізуватимемо, який час пройшов від дати винесення постанови про відмову в порушенні кримінальної справи, які норми матеріального та процесуального закону стали підставою для прийняття рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, у чому виявлялися погрози, яке саме фізичне насильство мало місце та чи обґрунтовано, об'єктивно і законно взагалі було прийнято рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, а також зміст резолютивної частини постанови про відмову в порушенні кримінальної справи (зокрема, чи зазначалося, що стосовно порушника було чи буде складено протокол про адміністративне правопорушення, чи був порушник притягнений до адміністративної відповідальності) тощо. Зупинимося безпосередньо на ствердженні О. Колотило, що таке прокурорське реагування, як порушення провадження про адміністративне правопорушення, стало наслідком саме здійснення прокуратурою нагляду за додержанням законів органами, які провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання й досудове слідство.

На нашу думку, наголошення на проведенні нагляду за органами, що здійснюють певну діяльність, зумовлюється, у першу чергу, наглядом за дотриманням законів не органом, а за певним видом діяльності, якими є оперативно-розшукова діяльність, дізнання та досудове слідство. Це твердження знаходить свій вираз й у положеннях законодавчих актів, зокрема ст. 29 Закону України «Про прокуратуру», де зазначається, що предметом нагляду за органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, є сприяння розкриттю злочинів, захисту особи, її прав, свобод, власності, прав підприємств, установ, організацій від злочинних посягань; виконанню вимог закону про невідворотність відповідальності за вчинений злочин; запобіганню незаконному притягненню особи до кримінальної відповідальності; охороні прав і законних інтересів громадян, які перебувають під слідством; здійсненню заходів щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що сприяють їх вчиненню.

Тобто всі питання стосуються саме здійснення спеціально уповно-

важеними органами спеціальної діяльності, а саме оперативно-розшукової роботи, дізнання та досудового слідства. Та жодної згадки про забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення не зустрічаємо. Відтак, нам слід нагадати, що один вид діяльності може перейти в інший. При цьому їх межа не обов'язково має бути чіткою. Так і у цьому випадку під час здійснення нагляду за додержанням законів органами, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, було виявлено порушення ст. 99 КПК України, а саме передання результатів перевірки заяви чи повідомлення, що надійшли, де не встановлено підстав для порушення кримінальної справи, але матеріали перевірки містять дані про наявність у діянні особи адміністративного проступку. Орган дізнання, відмовивши в порушенні кримінальної справи, вправі надіслати заяву або повідомлення на розгляд для застосування в установленому порядку заходів адміністративного стягнення.

Оскільки таке повідомлення надіслано не було, прокурором вжито відповідних заходів реагування саме до посадових осіб органу, який провадить оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство. Але забезпечуючи єдність, обґрунтованість, законність та об'єктивність, перевірка органу, який проводить оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство, плавно переходить у нагляд за додержанням і застосуванням ним законів (глава 1 розділу III Закону України «Про прокуратуру»). Відтак, подання про порушення провадження про адміністративне правопорушення було здійснено прокурором вже під час здійснення нагляду за додержанням і застосуванням законів.

Така обставина стала можливою у зв'язку з тим, що О. Колотило основну увагу звернув саме на підґрунтя прокурорського реагування, яким було порушення вимог ст. 99 КПК України, а не складання протоколу про адміністративне правопорушення, відтак маємо справу з тим, що приводом до прокурорського реагування під час нагляду за дотриманням і застосуванням законів (подання про порушення провадження про адміністративне правопорушення) став результат прокурорського нагляду за органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання і досудове слідство (порушення ст. 99 КПК України). Ці два види нагляду у даному разі тісно переплелися, адже органи, наділені повноваженнями провадження дізнання, досудового слідства та оперативно-розшукової діяльності, поряд з цією компетенцією наділені правами та обов'язками з виявлення, документування та в окремих випадках притягнення до адміністративної відповідальності порушників, які вчиняють діяння, відповідальність за які передбачена нормами особливої частини Кодексу України про адміністративні правопорушення [2].

У цьому разі реалізується показник «повноти реагування» – правильного застосування прокурором усіх форм реагування, передбачених законом, залежно від характеру допущених правопорушень [6, с. 24]. Єдине, на що хочеться звернути увагу, що, окрім правильного застосу-

вання форм реагування, можливо, слід додати повноти, ефективності і доцільності використання функцій, які виконує прокуратура.

О. Колотило зазначає, що обмеження статтею 250 КУпАП кола прокурорських працівників, наділених правами у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, лише прокурорами та їх заступниками суперечить Закону «Про прокуратуру», є необґрунтованим, ускладнює організацію роботи органів прокуратури на цьому напрямі, може призвести до непорозумінь у практичній діяльності [1, с. 214]. Використовуючи комплексний підхід до даних положень, можна дійти висновку, що таке обмеження та суперечливість зумовлюються нормативними роз'ясненнями поняття «прокурор», які містяться у ст. 56 Закону України «Про прокуратуру», на що відповідно й посилається О. Колотило [1, с. 213].

Однак, уважно вивчивши норми Закону України «Про прокуратуру» у комплексі, побачимо, що відповідно до його п. 3 ч. 2 ст. 20 при виявленні порушень закону *прокурор або його заступник* (виділено нами – М.С.) у межах своєї компетенції мають право порушувати у встановленому законом порядку провадження про адміністративне правопорушення.

Стаття 24 Закону «Про прокуратуру» зазначає, що у разі порушення закону посадовою особою або громадянином *прокурор, його заступник* (виділено нами – М.С.) залежно від характеру порушення закону виносить мотивовану постанову про провадження про адміністративне правопорушення. Водночас ст. 56 Закону України «Про прокуратуру» не вказує на те, що під поняттям «прокурор» саме у ч. 2 ст. 20 та ст. 24 слід розуміти й інших працівників прокуратури, зокрема старших помічників і помічників прокурора, начальників управлінь і відділів, їх заступників, старших прокурорів і прокурорів управлінь і відділів, які діють у межах своєї компетенції.

Таким чином, керуючись нормою прямої дії, зазначеною у ч. 2 ст. 6 Конституції [2], що органи законодавчої, виконавчої та судової влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України, тлумачити поняття «прокурор» слід таким чином: у змісті ст. 20, 24 Закону «Про прокуратуру» та ст. 250 КУпАП під поняттям «прокурор» та «заступник прокурора» слід розуміти винятково посадових осіб органів прокуратури, які обіймають відповідні посади. Підсумовуючи, можна дійти висновку про відсутність суперечностей між нормами КУпАП та Закону України «Про прокуратуру» у частині наділення повноважень прокурорів та їх заступників з приводу порушення проваджень про адміністративні правопорушення.

Запропоновані О. Колотило зміни до ст. 250 КУпАП мають такий вигляд: «прокурор у межах своєї компетенції має право... (далі за текстом)». За такої редакції, зазначає О. Колотило, повноваженнями при здійсненні нагляду буде наділене більш широке коло прокурорських працівників, а використання цих повноважень не обмежуватиметься

лише виконанням прокуратурою однієї з своїх функцій чи здійсненням прокурорського нагляду на певному напрямі. Крім того, вказує О. Коло-тило, будуть усунені суперечності як з чинним Законом України «Про прокуратуру», так і з іншим законодавством, що стосується прокурорської діяльності [1, с. 216].

Вважаємо, що виклад норми ст. 250 КУпАП у запропонованій редакції не усуває протиріч між нормами КУпАП та Закону «Про прокуратуру», що й було нами розглянуто вище. По-друге, виклад норми у такій редакції фактично дублює норми Закону «Про прокуратуру», а враховуючи ту обставину, що КУпАП містить спеціальні норми, які врегульовують окремий вид суспільних відносин (відносини з приводу провадження у справах про адміністративні правопорушення), розширення останніх та включення до спеціальних норм загальних, які визначають загальну компетенцію прокуратури не лише під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, а й у інших видах діяльності, є фактично та юридично безпідставним, адже саме норми Закону «Про прокуратуру» визначають компетенцію прокуратури та її працівників (у загальному вигляді).

По-третє, це жодним чином не розширює коло прокурорських працівників, які мають право виносити постанови про порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення, оскільки, перш за все, не вносяться зміни до Закону України «Про прокуратуру», який наділяє окремими повноваженнями прокурора й інших працівників прокуратури.

За таких обставин вважаємо, що більш ефективним є доповнення законодавцем Загальної частини КУпАП статтею, яка визначатиме основні поняття і терміни та даватиме їх роз'яснення. Крім того, у ч. 2 ст. 20, 24, 25 Закону «Про прокуратуру» прямо зазначається, що постанову про провадження про адміністративне правопорушення мають право виносити прокурор або його заступник, що знов-таки цілком і повністю відповідає нормам КУпАП.

У доповнення слід зауважити, що КУпАП у ст. 284 надає вичерпний перелік видів постанов у справі про адміністративне правопорушення, при цьому такої постанови, як «постанова про порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення» не називає. Якщо вже починати вести мову про подібну постанову, слід визначитися з терміном та відправною точкою, а що саме слід розуміти під початком провадження у справі про адміністративне правопорушення, адже чинний КУпАП цього питання не розкриває, відтак, незрозуміло, чи є складання протоколу про адміністративне правопорушення початком у справі про адміністративне правопорушення, чи повинно бути винесено рішення про прийняття справи до розгляду (з чим маємо справу під час розгляду справ про адміністративні правопорушення відповідно до норм не лише КУпАП, а й КАС України).

**Висновки.** Порушення провадження у справі про адміністративне правопорушення, на наш погляд, слід розглядати як одну зі стадій про-

вадження у справах про адміністративні правопорушення. Аналогічні теорії мають місце, скажімо, у кримінальному процесі (наприклад, стадія порушення кримінальної справи охоплює процес від моменту надходження приводів до уповноважених органів до моменту винесення постанови про порушення кримінальної справи або відмови в порушенні кримінальної справи за відсутності ознак злочину тощо). Зважаючи на те, що чинний КУпАП прийнятий майже три десятиліття тому, за зовсім інших суспільно-політичних умов, які, безперечно, не відповідають сучасному науковому та суспільному розвитку, вважаємо, що виникає крайня необхідність прийняття нового КУпАП, який дійсно виправдуватиме свою назву кодифікованого нормативно-правового акта про адміністративні правопорушення.

Підкреслимо, що розширення повноважень органів прокуратури під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, на нашу думку, є недоцільним, оскільки визначені сьогодні повноваження органів прокуратури щодо нагляду із застосування законодавства під час провадження у справах про адміністративні правопорушення та охорони і захисту прав, свобод та інтересів людини є достатніми. На наш погляд, у цій сфері до ознаки ефективності слід відносити не лише показники результативності, а й стану дотримання законності (правильного застосування законів під час провадження у справах про адміністративні правопорушення, зокрема у частині, що стосується об'єктивності, доведеності та обґрунтованості вини особи у вчиненні адміністративного правопорушення), забезпечення прав, свобод та інтересів, у першу чергу, особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, а також інших учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі осіб, які уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, та тих, які приймають рішення у справах про адміністративні правопорушення.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Колотило О. Прокурорський нагляд за додержанням законів про адміністративні правопорушення: проблемні питання / О.Колотило // Право України. – 2011. – № 6. – С. 212-217.
2. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К., 1996.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Кримінальний кодекс України; Кримінально-процесуальний кодекс України станом на 20 травня 2008 р. / Мін-во юстиції України. – К., 2008.
5. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Клочков В. Аспект ефективності нагляду прокурора за дотриманням прав і свобод людини та громадянина / В. Клочков // Міліція України. – 2008. – № 2 (128). – С. 24.

*Надійшла до редакції 09.02.2012*

**І.Й. Слубський**

кандидат юридичних наук  
(Львівський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.745 (477)

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНОЇ СТРУКТУРИ (ГУ) УМВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ**

Проаналізовано адміністративно-правові засади організаційно-штатної структури головних управлінь Міністерства внутрішніх справ та управлінь Міністерства внутрішніх справ України в областях і запропоновано визначення її поняття.

***Ключові слова:** адміністративно-правові засади, організаційно-штатна структура, система органів МВС, головні управління МВС.*

Проанализированы административно-правовые принципы организационно-штатной структуры главных управлений Министерства внутренних дел и управлений Министерства внутренних дел Украины в областях и предложено определение ее понятия.

***Ключевые слова:** административно-правовые основы, организационно-штатная структура, система органов МВД, главные управления МВД.*

In the offered article administrative-legal bases of organizational and staff structure of general departments of the Ministry of internal affairs and departments of Ministry of internal affairs of Ukraine in regions are analyzed and determination of its concept is offered.

***Keywords:** administrative-legal bases, organizational and staff structure, system of the MIA's bodies, general departments of the MIA.*

**Постановка проблеми.** У зв'язку з реформуванням системи органів МВС України, спрямованим на вдосконалення та оптимізацію її структури, організації діяльності з метою протидії злочинності, корупції, своєчасного виявлення та запобігання загрозам внутрішній безпеці України, підвищення рівня захисту прав і свобод громадян, профілактику злочинів і правопорушень, поняття штатної структури (ГУ) УМВС України в областях потребує наукового визначення, ґрунтовного аналізу, всебічного дослідження та певного уточнення, що й зумовило написання цієї статті та її актуальність.

Новизною роботи є нові умови життєдіяльності (ГУ) УМВС України в областях, невідповідність державно-правового контролю над злочинністю від сучасних потреб, які вимагають перегляду місця та ролі органів внутрішніх справ у суспільстві.

**Метою** статті нами визначено здійснення аналізу адміністративно-правових засад організаційно-штатної структури (ГУ) УМВС України в областях та з'ясування її поняття.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** При написанні роботи було опрацьовано наукові праці фахі-

вців із адміністративного права, зокрема: В.Б. Авер'янова, М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, А.Т. Комзюка, О.П. Рябченко та багатьох інших.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, перш ніж перейти безпосередньо до характеристики адміністративно-правових засад організаційно-штатної структури (ГУ) УМВС України в областях, необхідно, насамперед, визначитись із розумінням категоріального апарату.

Так, термін «організація» в науці трактується неоднозначно. Зокрема, У. Кінг та Д. Кліланд відзначають, що організація – це щось більше, ніж просто група людей, – це група індивідів, об'єднаних організаційними принципами, інтересами, процедурами, особистісними цінностями, а також формами повноважень і відповідальності [1, с. 291]. А. Маршал визначає загальне розуміння поняття організації як основу, яка забезпечує єдність складних економічних організмів і необхідна їм в силу високого рівня диференціації та комплексності. Ця основа організації має точний вираз – розподіл праці, оскільки означає виділення спеціалізованих функцій [2, с. 87]. Як вважають О.А. Радугін і К.А. Радугін, термін «організація» мусить розглядатися в широкому та вузькому розумінні. У широкому розумінні організація розглядається як функціонально-цільова спільнота людей з притаманною їй соціальною структурою, каналами комунікації, орієнтації, координації, управління й контролю, що формується на основі розподілу праці, спеціалізації функцій та ієрархізованої системи взаємодії між індивідами, групами і структурними підрозділами для задоволення соціальних потреб індивідів і суспільства. У вузькому розумінні організація – це процес визначення найбільш важливих зв'язків людей, завдань і видів діяльності з метою інтеграції та координації організаційних ресурсів для ефективного виконання поставлених цілей [3, с. 41].

Цілком підтримуємо думку названих вчених щодо необхідності надання визначення поняття «організація» у широкому та вузькому розумінні.

Поняття «структура» також має декілька визначень. Зокрема, структура – це сукупність стійких зв'язків об'єкта, що забезпечують його цілісність [4, с. 438]. Також структура – це форма організації системи, єдність стійких взаємозв'язків між елементами, що складають систему [5, с. 118]. Проте видається, що структура – це не тільки зв'язки елементів системи, але й самі елементи, об'єднані зв'язками, що утворюють систему. Отже, структура – це сукупність функціональних елементів системи, об'єднаних зв'язками. В.Ф. Сухарев вважає, що структура – це організаційна побудова органу внутрішніх справ, яка забезпечує взаєморозміщення, взаємодію та підлеглість підрозділів і посад, що входять до його складу, для виконання покладених на нього завдань [6, с. 12].

Отже, структура організації визначає структуру цілей, яка служить критерієм вибору при підготовці рішень у різних підрозділах організації. Вона встановлює відповідальність підрозділів організації за ретельне

дослідження окремих елементів зовнішнього оточення і за передачу до відповідних точок інформації про події, які вимагають особливої уваги [7, с. 89]. Слід зазначити, що дієва структура – це та, яка найкраще дозволяє організації взаємодіяти із зовнішнім середовищем, продуктивно й доцільно розподіляти та спрямовувати зусилля своїх працівників, а також задовольняти потреби клієнтів та досягати своїх цілей із високою ефективністю [8, с. 331].

Відповідно до словникових джерел «штат» [лат. status – «стан»] – це: 1) постійний склад працівників певної установи; 2) штатний розклад – затверджене положення про кількість працівників певної установи, підприємства із зазначенням посад та окладів [9, с. 988].

У практичному розумінні структура не може існувати без штатного забезпечення, що наповнює її кількісним змістом. Отже, штат – це офіційний документ, що визначає найменування органу чи підрозділу, відображає його структуру, посадовий та кількісний склад, спеціальні або військові звання (категорії персоналу) за посадами, посадові оклади та джерела утримання посад, військово-облікові спеціальності військовослужбовців. Затверджений у встановленому порядку штат стає єдиним нормативним документом, який дає право на комплектування посад органів і підрозділів, у тому числі внутрішніх справ, відповідними категоріями працівників.

Слід зазначити, що органи внутрішніх справ – це гнучка система, яка швидко реагує на потоки дезорганізації, зміни середовища. Вона не лише пристосовується, а й у процесі життєдіяльності створює штучне середовище, тобто формує свою культуру – штучне середовище органів внутрішніх справ. Це, насамперед, сукупність інформаційних і технічних засобів органів внутрішніх справ, наукових і професійних знань, управлінських засобів і технологій, типів посадової поведінки, що є основою для оперативно-службової діяльності як для працівника, який розпочинає службу, так і для того, хто має певний досвід роботи [10, с. 27].

Нагадаємо, що відповідно до ст. 1 закону України від 10.01.2002 № 2925-III «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України» [11] загальна структура МВС сьогодні виглядає таким чином:

- Міністерство внутрішніх справ – центральний орган управління;
- державні департаменти у складі МВС України як урядові органи державного управління за окремими напрямами службової діяльності, визначеними Кабінетом Міністрів;
- головні управління, управління МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, управління, відділи МВС України на транспорті;
- міські, районні управління та відділи, лінійні управління, відділи, відділення, пункти;
- підрозділи судової міліції;
- підрозділи місцевої міліції;



– з'єднання, військові частини, підрозділи, установи внутрішніх військ;

– навчальні заклади, науково-дослідні установи, підприємства та установи забезпечення.

Чисельність Міністерства внутрішніх справ України, згідно зі ст. 2 зазначеного Закону (за винятком чисельності внутрішніх військ МВС), становить 324400 осіб, у тому числі 240200 осіб рядового і начальницького складу. При цьому за рахунок державного бюджету України утримуються 190500 працівників органів внутрішніх справ.

(ГУ) УМВС України в областях реалізують свої повноваження через управління та відділи (галузеві служби), а також нижчі управлінські ланки – міські та районні відділи (управління) внутрішніх справ. Саме вони є ключовою ланкою управління: їм належить провідна роль у боротьбі зі злочинністю та охороні громадського порядку, оскільки безпосередньо вони своїми силами та засобами забезпечують порядок у громадських місцях, запобігають правопорушенням і припиняють їх.

На виконання Настанови з організації роботи органу внутрішніх справ [12] кожне (ГУ) УМВС України в областях, дотримуючись вимог, передбачених наказом МВС України «Про затвердження типових положень про органи внутрішніх справ» від 06.08.2007 р. № 295 [13], розробляє власне положення про управління. Наприклад, ГУМВС України в Харківській області в своїй діяльності керується Положенням про Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області, затвердженим наказом МВС України від 02.02.2004 № 94 [14]. Нормами цього Положення передбачено, що Головне управління МВС в Харківській області є територіальним органом МВС України, який утворюється МВС України і йому підпорядковується [14]. Згідно з наказом МВС «Про внесення змін до деяких відомчих нормативно-правових актів» від 29.09.2010 № 466 [15] у зв'язку з реорганізацією головних управлінь МВС України у Вінницькій, Закарпатській, Полтавській, Сумській, Черкаських областях в управління та з метою впорядкування відомчих нормативно-правових актів з питань діяльності територіальних органів внутрішніх справ до положень зазначених УМВС внесено відповідні зміни.

(ГУ) УМВС України в областях здійснює функції та повноваження у сфері захисту прав і свобод громадян, інтересів суспільства й держави від протиправних посягань, організовує і координує діяльність підпорядкованих органів і підрозділів внутрішніх справ на транспорті щодо боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки і безпеки дорожнього руху. Загальну чисельність і фонд оплати праці працівників (ГУ) УМВС України в областях, його структуру і штатний розпис затверджує Міністр внутрішніх справ. (ГУ) УМВС України в областях є юридичною особою, має самостійний баланс, печатку із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням.

(ГУ) УМВС України в областях створюються, реорганізуються та ліквідуються безпосередньо Міністром внутрішніх справ. Наказами на-

чальників (ГУ) УМВС України в областях затверджуються штати та вносяться зміни до штатів підрозділів, які вони мають право створювати, а також штати районних управлінь, міських, районних, міськрайонних відділів, лінійних управлінь, відділів, відділень, пунктів, відділів міліції, науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів, середнього, молодшого медичного та обслуговуючого персоналу поліклінік, амбулаторій, лікарень, госпіталів і санітарно-епідеміологічних станцій, навчальних центрів.

Затвердження штатів органів і підрозділів та внесення змін до них здійснюються наказами посадових осіб відповідно до їх компетенції. Перезатвердження штатів здійснюється через кожних п'ять років. При суттєвій зміні структури органу або внесенні численних змін, які ускладнюють користування штатом, перезатвердження може здійснюватися раніше. Наприклад, відповідно до наказу МВС України «Про зміни в структурі кримінальної міліції апарату Міністерства» від 26.12.2011 № 941 [16] з метою оптимізації структури підрозділів кримінальної міліції апарату МВС та забезпечення належного виконання ними оперативно-службових завдань у структурі апарату МВС ліквідовано Департамент кримінальної міліції та створено на його базі Департамент карного розшуку, Департамент Державної служби боротьби з економічною злочинністю, Департамент аналізу та прогнозування, Департамент оперативної служби, Департамент оперативно-технічних заходів, Управління боротьби з незаконним обігом наркотиків, Управління боротьби з кіберзлочинністю, Відділ кримінальної міліції у справах дітей.

Відповідно до наказу МВС України «Про зміни в структурі апарату Міністерства та регіональних ГУМВС, УМВС» від 17.02.2012 № 148 [17] з метою оптимізації структури підрозділів міліції громадської безпеки та кримінальної міліції у справах дітей, забезпечення належного виконання ними службових завдань та усунення дублювання функцій у структурі апарату МВС реорганізовано Департамент охорони громадського порядку, Департамент профілактики правопорушень і Відділ кримінальної міліції у справах дітей зі створенням на їх базі Департаменту громадської безпеки та Управління кримінальної міліції у справах дітей. Зазначене спричинило необхідність внесення відповідних змін у штати апаратів МВС, ГУМВС, УМВС в областях.

Штати органів і підрозділів розробляються за встановленою формою відповідно до примірних (типових) структур, примірних (типових) штатів, переліків посад і граничних спеціальних та військових звань за цими посадами, чинного Класифікатора професій [18], схем посадових окладів, штатних нормативів.

**Висновок.** Зважаючи на викладене, вважаємо, що організаційно-штатна структура (ГУ) УМВС України в областях – це узгоджена сукупність підрозділів та служб органів внутрішніх справ, передбачених штатом, які функціонують на регіональному рівні та налагоджують безперервну взаємодію із метою більш ефективного виконання покладених

на них обов'язків, відповідно до яких вони виконують свої правоохоронні завдання.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Кинг У. Стратегическое планирование и хозяйственная политика [пер. с англ.] / У. Кинг, Д. Клиланд. – М., 1982.
2. Маршалл А. Принципы экономической теории / Маршалл А. – М., 1992.
3. Радугин А. А. Введение в менеджмент, социология организаций и управление / А. А. Радугин, К. А. Радугин. – Воронеж, 1995.
4. Философский энциклопедический словарь. – М., 1997.
5. Кнорринг В. И. Теория, практика и искусство управления : учебник для вузов по специальности «Менеджмент» / Кнорринг В. И. – М., 1999.
6. Сухарев В. Ф. Проблемы совершенствования организационных структур ОВД / Сухарев В. Ф. – М., 1985.
7. Джонсон Р. Система руководства / Р. Джонсон и др. – М., 1971.
8. Мескон М. Х. Основы менеджмента : [пер. с англ.] / Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. – М., 1993.
9. Словник іншомовних слів : 23000 слів та термінологічних словосполучень / Л. О. Пустовіт, О. І. Скопненко, Г. М. Сjuta та ін.]. – К., 2000.
10. Кравченко Ю. Ф. Актуальні проблеми реформування органів внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук / Кравченко Юрій Федорович. – Х., 1998.
11. Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ України : закон України від 10.01.2002 № 2925-III // ВВР України. – 2002. – № 16. – Ст. 115.
12. Про затвердження настанови з організації роботи органу внутрішніх справ : наказ МВС України від 15.06.1999 № 495.
13. Про затвердження типових положень про органи внутрішніх справ : наказ МВС України від 06.08.2007 № 295.
14. Положення про Управління Міністерства внутрішніх справ України в Харківській області : наказ МВС України від 02.02.2004 № 94.
15. Про внесення змін до деяких відомчих нормативно-правових актів : наказ МВС України від 29.09.2010 № 466.
16. Про зміни в структурі кримінальної міліції апарату Міністерства : наказ МВС України від 26.12.2011 № 941.
17. Про зміни в структурі апарату Міністерства та регіональних ГУМВС, УМВС : наказ МВС України від 17.02.2012 № 148.
18. Класифікатор професій. – К., 2008.

*Надійшла до редакції 19.04.2012*

**П.М. Чистяков**

кандидат юридичних наук  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.741

## **ЗАСТОСУВАННЯ ГЕОІНФОРМАЦІЙНИХ СИСТЕМ ТА ЗАСОБІВ ВІДЕОСПОСТЕРЕЖЕННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ЧЕРГОВОЇ СЛУЖБИ ОВС ЩОДО ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ**

Надано характеристику геоінформаційних систем і засобів відеоспостереження. Висвітлено комплекс правових проблем та технічні переваги застосування таких систем у діяльності чергової служби органів внутрішніх справ, щодо охорони громадського порядку та безпеки.

***Ключові слова:** органи внутрішніх справ, чергова частина, чергова служба, геоінформаційна система, централізовані системи управління нарядами міліції, відеоспостереження, автоматизована система «Служба 102».*

Дана характеристика геоинформационных систем и средств видеонаблюдения. Отражен комплекс правовых проблем и технические преимущества их применения в деятельности дежурной службы органов внутренних дел по охране общественного порядка и безопасности.

***Ключевые слова:** органы внутренних дел, дежурная часть, дежурная служба, централизованные системы управления нарядами милиции, видеонаблюдение и автоматизированная система «Служба 102».*

Description of the geoinformation systems and is presented in the article; the complex of law problems and technical advantages of their application is reflected in activity of duty service of Internal Affairs Agencies on public law and safety enforcement.

***Keywords:** organs of internal affairs, duty unit, duty service, geoinformation systems and surveillance, centralized control the system by the unit of militia, automated system «Service 102».*

**Постановка проблеми.** У структурі ОВС підрозділом, який безперервно та цілодобово стежить за оперативною обстановкою на території обслуговування, організовує реагування на заяви та повідомлення про правопорушення та їх документування, об'єктивний розгляд обставин щодо доставлених громадян при суворому дотриманні законності, а також здійснює оперативне управління силами та засобами при звичайній обстановці та виникненні надзвичайних подій, є чергова служба [1]. Сьогодні у системі МВС України створено 1196 чергових частин, з яких у територіальних ОВС (у т.ч. ГУМВС, УМВС, УМВСТ, МУ, РУ, ЛУ, МВМ, СВМ) – 987; галузевих службах (БОЗ, ДАІ, ДСО та ін.) – 128; стройових підрозділах ОВС (ПС МВС України, БМОП «Беркут» та ін.) – 63; навчальних закладах системи МВС – 18. За штатом у черговій службі ОВС закріплено 9357 працівників [2, с. 1].

Протягом 2011 р. черговою службою ОВС зареєстровано та відреа-

говано на 3 346 539 повідомлень про злочини (понад 111 551 повідомлень з ознаками злочину щоденно), 30% злочинів розкрито протягом чергової доби [3].

За таких обставин актуалізується необхідність докорінної перебудови чергової служби ОВС з метою її перетворення на сучасні центри оперативного реагування й управління силами і засобами міліції та інших суб'єктів охорони громадського порядку і безпеки, що здатні ефективно реагувати на негативні зміни в оперативній обстановці на території відповідних населених пунктів.

**Огляд публікації з даної теми.** Організаційне забезпечення діяльності чергової служби ОВС висвітлювалось у працях вчених радянської доби В.К. Гіжевського, В.С. Довгого, І.В. Ложкіна, В.Д. Малкова, А.Х. Міндагулова, Г.А. Пахомова, І.Я. Петрова, В.І. Севрюкова, Д.В. Рівмана та ін. На сучасному етапі в Україні організаційно-правові питання діяльності чергових частин ОВС щодо забезпечення громадського порядку та безпеки в межах секретної дисертації розглянуто В.І. Ігнатенком (2005 р.), аспекти адміністративно-правової діяльності чергової служби органів внутрішніх справ детально висвітлено в дисертації А.О. Кривого (2011 р.).

Втім, поза увагою залишаються питання параметрів сучасної та бажаної моделі чергової служби ОВС України, застосування в її діяльності новітніх інформаційних технологій, форм та методів діяльності чергової служби ОВС України.

**Метою роботи** є висвітлення переваг моделі чергової служби органів внутрішніх справ, побудованої із застосуванням геоінформаційних систем (централізованих систем управління нарядами міліції) і засобів відеоспостереження, розгляд нової моделі чергової служби органів внутрішніх справ та комплексу правових проблем, пов'язаних з провадженням такої новації.

Досягнення зазначених цілей зумовило постановку і послідовне рішення таких основних завдань:

1) дати характеристику геоінформаційним системам (централізованим системам управління нарядами міліції), засобів відеоспостереження;

2) висвітлити переваги моделі чергової служби органів внутрішніх справ, побудованої із застосуванням геоінформаційних систем (централізованих систем управління нарядами міліції) і засобів відеоспостереження, на прикладі автоматизованої системи «Служба 102»;

3) запропонувати шляхи вирішення комплексу правових проблем, пов'язаних із провадженням моделі чергової служби органів внутрішніх справ, побудованої із застосуванням геоінформаційних систем (централізованих систем управління нарядами міліції) і засобів відеоспостереження.

Вихідним методом дослідження є діалектичний метод наукового пізнання. Широко використовувалися статистичний, формально-логічний, системний та інші методи.

**Виклад основного матеріалу.** Працівники чергової служби органів внутрішніх справ часто взаємодіють із предметом своєї діяльності опосередковано, через систему технічних пристроїв та інших людей (працівників підрозділів ОВС, що задіяні за планом єдиної дислокації, членів СОГ, громадян тощо). Оперативний черговий позбавлений можливості безпосередньо впливати на керовані ним об'єкти і змушений користуватися інформацією про їхній стан, що надходить до нього різноманітними каналами зв'язку, тобто він має справу не з реальними процесами, явищами, людьми, а з їх інформаційними моделями [4, с. 44]. Також слід зазначити, що ефективність діяльності чергової служби ОВС, зокрема взаємодії з патрульними нарядами, багато в чому залежить від оперативності надходження та обміну інформацією в чергових частинах.

Останнім часом для охорони громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху передбачається запровадження системи технічних засобів фіксації правопорушень. Так, Указом Президента від 20.11.2007 «Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю» перед МВС України поставлено завдання підвищення оперативності реагування на правопорушення використанням технічних засобів контролю за ситуацією в громадських містах [5].

Наприклад, для забезпечення належного захисту життя, здоров'я, прав і свобод жителів м. Дніпропетровська і гостей міста від протиправних посягань Дніпропетровським міським управлінням, починаючи з травня 2012 р., здійснюється впровадження автоматизованої інформаційної системи управління нарядами міліції, що залучаються для охорони громадського порядку, – АІС «Служба 102».

При створенні даної системи було вивчено досвід впровадження аналогічних систем в Україні (геоінформаційна система «ЦУНАМІ» м. Київ), інших країнах, зокрема Росії та Польщі, де фактично управління всіма ресурсами органів внутрішніх справ з реагування на злочини і пригоди перенесено з районних підрозділів до центра.

Центр прийняття повідомлень – служба диспетчерів спеціальної лінії «102» – вирішує завдання з прийняття та реєстрації повідомлень про злочини та події на єдиній інформаційній базі. Автоматизація служби диспетчерів спеціальної лінії «102» чергової частини Дніпропетровського міського управління дозволила диспетчеру служби заповнювати на персональному комп'ютері формалізовану інтерактивну картку події зі слів заявника. Крім цього, до моменту, коли диспетчер спеціальної лінії «102» підняв трубку телефону, на екран монітора вже надається допоміжна інформація про цей номер, зокрема власника телефонного номеру, географічне місцезнаходження абонента на електронній карті міста Дніпропетровська тощо.

Заповнена диспетчером інтерактивна картка відразу надходить до інспектора, відповідального за управління нарядами міліції. Відповідне програмне забезпечення відображає інформацію про місце вчинення

злочину (місце перебування заявника) на електронній карті м. Дніпропетровська, розташованій у черговій частині Дніпропетровського міського управління. Інспектор направляє найближчі наряди міліції та керує іншими нарядами з розкриття злочину за «гарячим слідом». За результатами реагування диспетчер спеціальної лінії "102" ставить відповідні відмітки. Інтерактивна картка залишається на контролі, поки не буде отримано повний звіт.

Оперативні чергові відслідковують подальше реагування на заяву, корегують діяльність патрулів, можуть додатково зв'язатися з заявником для уточнення інформації тощо. Зокрема, черговий визначає найближчі вільні наряди міліції, які необхідно залучити до розкриття злочину за "гарячим слідом", направляє їх для виїзду до заявника, на місце пригоди або в напрямку вірогідного переховування злочинця, управляє нарядами міліції під час проведення пошукових заходів. Також ним здійснюється моніторинг відеоінформації з камер відеоспостереження, встановлених у районі його обслуговування.

Завдяки геоінформаційній підсистемі АІС «Служба 102» візуально відображено на електронній карті міста Дніпропетровська місця вчинення злочинів, усіх мобільних автопатрульних нарядів, оснащених GPS-приймачами, які в цей період часу виконують службові обов'язки.

Сьогодні правоохоронці лише в центрі м. Дніпропетровська мають у своєму розпорядженні 30 відеокамер, які спостерігають за громадським порядком. До кінця 2012 р. на території районів міста планують встановити ще сто, а в ідеалі – об'єднати в єдину мережу всі відеокамери – банків, офісів, магазинів, а також відеоспостереження на дорогах. Перші з відеокамер були встановлені в межах реалізації програми «Безпечне місто» ГУМВС України у Києві на початку 2010 р. та нині складають підсистему відеоспостереження геоінформаційної системи «Служба 102». Поки відеоспостереження взагалі в Україні не є потужним – наприклад, у Великобританії на кожні 14 жителів припадає один такий пристрій (близько 4,2 млн. камер). Британські урядовці хваляться, що цим їм вдалося добитися суттєвого зменшення числа злочинів, зокрема крадіжок на автостоянках [6].

Для забезпечення колективного візуального перегляду інформації і керування системою в черговій частині Дніпропетровського міського управління ГУМВС України в Дніпропетровській області встановлено 4 великих плазменні екрани, на яких може відображатись будь-яка відеоінформація, в тому числі з відеокамер, комп'ютерів, DVD, відеомагнітофонів тощо. Використання системи колективного відображення дозволяє оперативному черговому відслідковувати всю оперативну обстановку по місту та вносити корективи в роботу чергових інспекторів.

У результаті роботи АІС «Служба 102» досягнуто позитивних зрушень в роботі органів внутрішніх справ. Зокрема, з'явилась можливість централізованого управління інспекторами всіма нарядами міліції з припинення правопорушень та розкриття злочинів за «гарячим слідом».

Патрульні наряди міліції, а також слідчо-оперативні групи та чергові частини районних відділів почали діяти більш злагоджено під єдиним керівництвом та контролем наряду чергової частини Дніпропетровського міського управління ГУМВС України. Це сприяло зниженню вуличної злочинності в місті, зокрема: розбійних нападів – на 10%, грабежів – на 14%, крадіжок – на 26%, угонів автотранспорту – на 24%, хуліганств – на 25% [3].

Отже, запорукою ефективної взаємодії всіх сил та засобів з черговою службою ОВС та між собою за планом єдиної дислокації в умовах істотної диспропорції, що склалася між збільшенням об'єму службово-бойових завдань та їх чисельністю, є впровадження новітніх інформаційних технологій. Зокрема, впровадження систем централізованого управління нарядами органів внутрішніх справ на основі застосування сучасних геоінформаційних технологій (як приклад система АІС «Служба 102»). Геоінформаційна система допомагає у плануванні і розміщенні сил та засобів ОВС на території міста, маршрутів та зон патрулювання, контролі за діяльністю нарядів міліції з використанням системи супутникового позиціонування GPS, організації взаємодії нарядів міліції тощо.

**Висновки.** Переваги моделі чергової служби ОВС, побудованої на системі централізованого управління нарядами міліції із застосуванням сучасних геоінформаційних технологій, очевидні, адже така модель забезпечує: постійне, повне володіння черговою частиною ОВС реальною інформацією про оперативну обстановку, що складається на території обслуговування, місцезнаходження нарядів на маршрутах патрулювання основних, додаткових та доданих сил; оперативне управління нарядами з єдиного центру без додаткових ланок; можливість відмови від строго заданого маршруту патрулювання з визначенням зон відповідальності нарядів; виключення дублюючих і неузгоджених рішень чергових частин; скорочення часу від моменту отримання інформації про правопорушення до реагування нарядів; зниження витрат часу на здійснення контролю за несенням служби нарядами, підвищення його ефективності; організацію раціонального реагування нарядів на правопорушення з урахуванням реальної завантаженості і місцеположення; вивільнення працівників чергових частин стройових підрозділів ПС, Беркут, ДПС, ДСО тощо для виконання інших завдань.

Зауважимо, що потрібно розробити шляхи вирішення комплексу правових проблем, пов'язаних із провадженням моделі чергової служби органів внутрішніх справ, побудованої із застосуванням геоінформаційних систем, прикладом яких є АІС «102», і засобів відеоспостереження.

Так, на наш погляд, потрібно внести певні зміни до наказу МВС України від 28.04.2009 р. № 181 «Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань», а саме:

- 1) розробити детальні інструкції щодо регламентації роботи з геоі-



нформаційними системами всім працівникам чергової служби: оперативним черговим, інспекторам черговим, диспетчерам спеціальної лінії «102», працівникам патрульної служби та іншим;

2) внести певні зміни в їх права та обов'язки (а також функціональні обов'язки);

3) ввести штатні посади інспекторів управління нарядами, які здійснюють безпосереднє управління всіма нарядами за планом Єдиної дислокації щодо розкриття злочинів та припинення інших правопорушень за «гарячими слідами»;

4) розробити програмами навчання працівників чергових частин щодо використання можливостей геоінформаційних систем.

Необхідно розширити штати патрульної служби, що збільшить кількість нарядів для найбільш ефективного перекриття районів міст та підвищить якість реагування на повідомлення громадян про злочини та інші правопорушення та події.

З метою удосконалення правового регулювання діяльності чергової служби з управління нарядами патрульної служби вважаємо за необхідне ухвалити наказ МВС України «Про впровадження в діяльність чергових частин ОВС геоінформаційних систем управління патрульними нарядами».

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про організацію діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань : наказ МВС України від 28.04.2009 р. № 181.

2. *Кривий А. О.* Адміністративно-правова діяльність чергової служби органів внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. О. Кривий. – Д., 2011.

3. Оперативні відомості про результати діяльності підрозділів ОВС за добу : добовий звіт (форма 2-О) // Офіційний сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua>.

4. *Кривий А. О.* Правова основа діяльності чергової служби органів внутрішніх справ: проблемні питання та шляхи їх вирішення / А. О. Кривий // Науковий вісник ДДУВС : зб. наук. праць. – 2009. – № 3 (44). – С. 35-46.

5. Про додаткові заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, громадського порядку та посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 20.11.2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%2F2008>.

6. МВД инициирует установку видеонаблюдения в общественных местах // Зеркало недели. – Режим доступу : [http://news.zn.ua/vd\\_initsiiuet\\_ustanovku\\_videonabyamest10l](http://news.zn.ua/vd_initsiiuet_ustanovku_videonabyamest10l).

*Надійшла до редакції 19.06.2012*

**В.В. Гаркуша**

ад'юнкт

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.811.12

## МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАЦІВНИКІВ ДАІ ЩОДО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВОМІРНІСТЮ ЕКСПЛУАТАЦІЇ ТРАНСПОРТНИХ ЗАСОБІВ

Розглянуто сутність та види методів здійснення працівниками ДАІ контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів, позитивні та негативні сторони таких методів, а також вибір найбільш раціональних методів залежно від конкретної ситуації.

**Ключові слова:** діяльність працівників ДАІ, контроль, методи переконання, примус, правомірність експлуатації транспортних засобів.

Рассмотрена сущность и виды методов осуществления сотрудниками ГАИ контроля правомерности эксплуатации транспортных средств, позитивные и негативные стороны таких методов, а также выбор наиболее рациональных методов в зависимости от конкретной ситуации.

**Ключевые слова:** деятельность сотрудников ГАИ, контроль, методы убеждения, принуждение, правомерность эксплуатации транспортных средств.

This article is devoted essence and branches of control's methods of state automobile inspections activities for the legitimacy of vehicle operation and their preference and defect, as well as choice the most rational method as the case may be.

**Keywords:** state automobile inspections activities, control, belief, enforcement, legitimacy, vehicle operation.

**Постановка проблеми.** Важливу роль у реалізації своїх повноважень щодо здійснення контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів відіграють методи діяльності працівників ДАІ. Це пояснюється тим, що від правильного вибору методів здійснення контролю працівниками ДАІ залежить якість виконання останніми основного завдання ДАІ – забезпечення безпеки дорожнього руху. В цьому контексті важливого значення набуває з'ясування сутності цього правового явища взагалі та в площині виконання своїх обов'язків працівниками ДАІ зокрема.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідженням методів державного управління займалися В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, В.А. Озолін, Ю.П. Битяк, Ю.М. Козлов, І.П. Голосніченко, Н.І. Глазунова, В.П. Тугаринов, Р.А. Калюжний, Д.А. Керімов, Д.В. Приймаченко, С.В. Ківалов, С.Г. Стеценко та ін. Окремі питання адміністративної діяльності ДАІ розглядали такі науковці, як Т.О. Гуржій, В.Й. Развадовський, В.В. Доненко, М.Ю. Веселов, А.В. Гаркуша, С.М. Гусаров, Г.В. Галімішина, Д.С. Денисюк, М.М. Долгополова, В.В. Єгупенко, В.В. Ємельяненко, М.А. Микитюк,

А.М. Подоляка, А.Є. Рубан, О.Ю. Салманова, М.М. Стоцька та ін. Разом з тим методи адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів досліджувалися лише фрагментарно. Тому необхідність більш глибокого дослідження зазначеної теми зумовлює її актуальність.

**Метою** статті є з'ясування сутності методів адміністративно-правової діяльності ДАІ та визначення найбільш раціональних з них щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів.

**Виклад основного матеріалу.** В адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності слід розуміти способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку. У довідковій літературі метод визначається як сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, що підпорядковані вирішенню конкретних завдань.

Метод – це “спосіб чи прийом здійснення чого-небудь” [1, с. 77], тобто способи, прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу органів державного управління (посадових осіб) на підпорядковані їм об'єкти управління.

На думку Ю.М. Старилова, методами управлінських дій (управлінської діяльності) є певні способи чи прийоми, які використовуються органами публічного управління та їх посадовими особами у встановлених законами межах при здійсненні управління, управлінських дій, адміністративного впливу щодо відповідних об'єктів та осіб [2, с. 228-229].

Під методами управління Д.М. Бахрах розуміє засоби, способи, прийоми, за допомогою яких керуюча система цілеспрямовано впливає на керовану соціальну систему [3, с. 75].

Методи контрольної діяльності В.М. Гаращук визначає як сукупність конкретних процесуальних дій, які передують формальному закріпленню результатів [4, с. 98]. Тобто, якщо форми контрольної діяльності пов'язані з організацією, здійсненням і оформленням результатів заходів контролю, то методи контрольної діяльності – це способи та прийоми, за допомогою яких здійснюється така діяльність.

Отже, поняття «метод» розкривається через функціональний зміст способу досягнення мети як сукупності прийомів, засобів, техніки і технології управлінської дії. До методів належать конкретні способи (прийоми), що застосовуються при здійсненні контрольних функцій відповідними суб'єктами.

Викладене дозволяє сформулювати поняття методів адміністративно-правової діяльності ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів, під якими пропонуємо розуміти способи, прийоми та засоби цілеспрямованого впливу працівників ДАІ на поведінку учасників дорожнього руху з метою профілактики, попередження та припинення вчинення порушень ПДР, а також притягнення винних до відповідальності.

В адміністративній діяльності ОВС та працівників ДАІ як її складової універсальними та найбільш загальними методами є переконання та примус. На це вказує більшість дослідників [5, с. 299; 6, с. 148], з якими автор повністю погоджується.

Метод переконання в діяльності ДАІ носить виховний та профілактичний характер і являє собою систему заходів, спрямованих на формування в учасників дорожнього руху звички добровільно виконувати вимоги правових норм, що діють у цій сфері.

Основними формами переконання, які застосовуються у діяльності ДАІ, є такі:

- 1) здійснення систематичної роз'яснювальної роботи про правила, норми та стандарти у сфері безпеки дорожнього руху;
- 2) інформування населення про стан аварійності, а також резонансні ДТП;
- 3) організаційна робота з громадськими формуваннями;
- 4) прийом громадян, бесіди з ними щодо стану безпеки дорожнього руху;
- 5) заохочення (морального і матеріального характеру), що сприяють підвищенню творчої активності учасників правовідносин у сфері дорожнього руху;
- 6) виховання (економічне, правове, моральне та ін.);
- 7) особистий приклад працівників, їх інструктаж з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; критика роботи і поведінки окремих осіб;
- 8) профілактика транспортних правопорушень тощо.

На нашу думку, особливу увагу слід приділяти навчально-роз'яснювальній роботі, починаючи з наймолодшої категорії учасників дорожнього руху. З дитинства потрібно навчати Правилам дорожнього руху, прищеплювати навички безпечного поведіння на дорогах та вулицях, виховувати ввічливість один до одного. Для цього потрібно стимулювати ініціативність в питаннях безпеки дорожнього руху, проводити всілякі конкурси, вікторини, змагання, нагороджувати їх переможців та активних учасників. Ці заходи нададуть змогу в майбутньому досягти такого стану, який можна буде назвати транспортною культурою учасників дорожнього руху.

Ґрунтуючись на пріоритеті методів переконання у вирішенні своїх завдань, ДАІ водночас використовує і засоби адміністративного примусу. Ці заходи повинні використовуватись тільки тоді, коли засоби переконання і громадського впливу не дають позитивних результатів забезпечення правопорядку на дорогах.

Заходи адміністративного примусу залежно від цілей і способу забезпечення правопорядку класифікуються на такі групи:

- 1) адміністративно-попереджувальні заходи;
- 2) заходи адміністративного припинення;
- 3) адміністративні стягнення.

Основною метою адміністративно-попереджувальних заходів, що застосовують працівники ДАІ при забезпеченні безпеки дорожнього руху, є недопущення, попередження порушень правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху. Особливістю даних заходів є їх застосування тоді, коли правопорушення відсутнє.

На стадії вчинення адміністративного правопорушення застосовуються заходи адміністративного припинення, основною метою яких є припинення адміністративного правопорушення. Після цього відбувається процесуальна фіксація правопорушення, складаються відповідні адміністративні матеріали, а також виноситься постанова про притягнення до адміністративної відповідальності. Отже, адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

До адміністративно-попереджувальних заходів, що застосовуються працівниками ДАІ при здійсненні контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів, слід віднести такі:

- обмеження чи заборону руху транспорту і пішоходів на окремих ділянках вулиць і автошляхів;

- внесення подання державним органам, підприємствам, установам, організаціям, посадовим особам про необхідність усунення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху;

- реєстрацію, перереєстрацію транспортних засобів, а також прийняття іспитів на отримання права керування транспортними засобами;

- проведення обов'язкового технічного контролю для транспортних засобів, що підлягають такому.

До заходів адміністративного припинення та забезпечення проведення у справах про адміністративні правопорушення слід віднести такі:

- адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей, транспортних засобів і вилучення речей та документів;

- відсторонення водіїв від керування транспортними засобами та огляд щодо стану алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння, а також перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції;

- застосування зброї та інших спеціальних засобів.

Деякі із заходів використовуються як при попередженні адміністративних правопорушень, так і при їх припиненні. До них слід віднести зупинку транспортних засобів та перевірку документів.

Згідно зі ст. 23 КУпАП адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення в дусі додержання законів, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами. За порушення Правил дорожнього руху України

передбачаються такі види адміністративних стягнень, як попередження, штраф, оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення (транспортний засіб), позбавлення спеціального права, наданого громадянинуві (права керування транспортним засобом), громадські роботи, адміністративний арешт.

Розглянемо більш детально методи несення дорожньо-патрульної служби ДАІ МВС (далі – ДПС), працівники якої безпосередньо здійснюють контроль за правомірністю експлуатації транспортних засобів на вулично-шляховій мережі і, залежно від дорожньої обстановки та інших факторів, використовують такі основні методи несення служби, як спостереження за дорожнім рухом; розпорядчо-регулювальні дії; застереження учасників дорожнього руху від порушень правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху; втручання при правопорушеннях [7].

При цьому перші три методи реалізуються переконанням, третій – примусом.

Під спостереженням за дорожнім рухом слід розуміти візуальний або за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, які мають функції фото-, кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, контроль за дотриманням учасниками дорожнього руху встановлених правил, норм та стандартів у сфері безпеки дорожнього руху, доцільністю та ефективністю організації дорожнього руху на посту, маршруті.

Спостереження за дорожнім рухом слугує основою застосування всіх інших методів ДПС. У процесі спостереження за дорожнім рухом працівник ДПС оцінює стан дорожнього покриття, засобів регулювання, характер та параметри транспортного потоку (інтенсивність, швидкість руху, розподіл маршруту патрулювання) та обирає найбільш раціональні для даних умов місця та форми несення служби. Спостереження здійснюється як візуально, так і за допомогою технічних засобів. Така інформація використовується для оптимізації режиму руху та для застосування заходів адміністративного впливу до окремих учасників дорожнього руху, які допустили порушення правил, норм та стандартів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху.

Розпорядчо-регулювальні дії – це дії, які застосовуються з метою усунення перешкод у русі, надання можливої допомоги учасникам руху в місцях тимчасових заторів, де трапилося стихійне лихо або ДТП, при забезпеченні проведення масових та спеціальних заходів, при несправній світлофорній сигналізації тощо. До таких дій належить регулювання дорожнього руху за допомогою жестів (руками, жезлом) та свистка.

Розпорядчо-регулювальні дії при ускладненні руху здійснюються з метою оптимізації транспортних потоків залежно від умов руху за рахунок розподілу транспортних засобів за напрямленнями, полосами руху, а також обмеження чи заборони окремих маневрів. При цьому застосовується ручне регулювання дорожнього руху жєстами та жєзлом,

встановлюються тимчасові дорожні знаки та огороження.

Застереження учасників дорожнього руху є впливом на їх поведінку самим перебуванням працівника підрозділу ДПС на найбільш напруженій ділянці маршруту, на місці пригоди або стихійного лиха, а також за допомогою роз'яснення водіям Правил дорожнього руху України при зупиненні транспортних засобів.

Для збільшення «ефекту присутності» працівника ДПС на маршруті він забезпечується спеціальним форменим одягом зі світловідбиваючим матеріалом, а також транспортним засобом, який має спеціальну окраску.

Втручання при правопорушеннях полягає в реагуванні на дії громадян з метою профілактики, запобігання правопорушенням, їх припинення та застосуванні до порушників установлених заходів впливу. Оскільки цей захід використовується як при проведенні профілактичної роботи, так і при застосуванні примусу, то він повинен бути домінуючим у діяльності працівників ДПС. До цього зобов'язує висока латентність порушень правил дорожнього руху України, а також характер та рівень злочинності, пов'язаний з використанням транспортних засобів.

Працівник ДПС у процесі здійснення контролю за дорожнім рухом виявляє правопорушення, насамперед ті, що стосуються безпеки дорожнього руху, вживає заходів щодо зупинки транспортних засобів, процесуальної фіксації правопорушення та, в передбачених законом випадках, притягнення винних до відповідальності.

Усі розглянуті нами методи чітко розмежовуються тільки на теоретичному рівні. У процесі ж реальної діяльності ДАІ вони застосовуються не ізольовано, а в сукупності, певному співвідношенні та послідовності. Найбільший ефект при цьому може бути досягнуто лише за умови комплексного використання цих методів. Окрім того, успішне розв'язання завдань, покладених на ДАІ, багато в чому залежить від суб'єктивних факторів, наприклад від рівня професійної підготовки особового складу зазначеної служби. Не менше значення має і зміст законів та положень нормативно-правових актів МВС України, що визначають адміністративно-правовий статус ДАІ; порядок реагування на порушення Правил дорожнього руху; порядок використання сил та засобів ДАІ, задіяних до охорони громадського порядку та забезпечення безпеки дорожнього руху.

**Висновки.** У результаті дослідження надано визначення методів адміністративно-правової діяльності ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів, з'ясовано їх зміст та специфіку. Встановлено, що найбільший ефект від застосування методів може бути досягнуто лише за умови їх комплексного використання. До того ж, застосування того чи іншого методу повинно обумовлюватись дорожньою обстановкою та іншими обставинами, що впливають на дорожній рух. Правильний вибір методу адміністративно-правової діяльності ДАІ при здійсненні контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів діяльності дозволить найбільш ефективно впливати на учасників дорожнього руху з метою забезпечення безпеки дорожнього руху.

**Бібліографічні посилання**

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / Колпаков В. К. – К., 1999.
2. Старілов Ю. Н. Курс общего административного права : в 3-х т. / Ю. Н. Старілов. – М., 2002. – Т. 2 : Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция.
3. Бахрах Д. Н. Основные понятия теории социального управления / Д. Н. Бахрах. – Пермь, 1978.
4. Гаращук В. М. Контроль та нагляд в державному управлінні. – Х., 2002.
5. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. У 2-х т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (голова). – К., 2004. – Т. 1 : Загальна частина.
6. Адміністративне право України : підруч. для юрид. вузів і факультетів / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Парашук та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х., 2000.
7. Про затвердження Інструкції з питань діяльності підрозділів дорожньо-патрульної служби Державтоінспекції МВС України : наказ МВС України від 27.03.2009 № 111.

Надійшла до редакції 25.01.2012

**О.Ю. Дубинський**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.741

## **ЕТАПИ ЗДІЙСНЕННЯ ВІДОМЧОГО КОНТРОЛЮ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Досліджено стадійність відомчого контролю в органах внутрішніх справ України з урахуванням двох аспектів: логічної послідовності та функціональної спрямованості етапів відомчої контрольної діяльності.

**Ключові слова:** етапи (стадії) відомчого контролю, логічна послідовність стадій, організація відомчого контролю.

Исследуется стадийность ведомственного контроля в органах внутренних дел Украины исходя из двух аспектов: логической последовательности и функциональной направленности этапов ведомственной контрольной деятельности.

**Ключевые слова:** этапы (стадии) ведомственного контроля, логическая последовательность стадий, организация ведомственного контроля.

Investigated phasic institutional control in the internal affairs of Ukraine considering two aspects: the logical sequence and functional orientation stages departmental control activity.

**Keywords:** stages (stages) of institutional control, logical sequence of stages, the organization of internal control.

**Постановка проблеми.** Правоохоронні органи, до числа яких належать органи внутрішніх справ, є елементами механізму, одним з основних завдань якого є сприяння реалізації та охорона прав і свобод людини та громадянина, інтересів суспільства й держави від протиправних



посягань щодо громадського порядку. Водночас гарантування виконання покладених на органи внутрішніх справ завдань буде можливим лише за умови ефективного управління самою системою. Провідну роль у такому управлінні відведено відомчому контролю, який забезпечує корегування керованої системи задля покращення ефективності та результативності її функціонування в об'ємі дотримання правових норм та спеціальних правил під час здійснення організаційної і процесуальної діяльності органами внутрішніх справ та їх службовцями у межах визначеної компетенції, ефективно, обґрунтовано, добросовісно, чітко, сумлінно.

Сьогодні вести мову про досконалість, належну ефективність та результативність відомчого контролю зарано. Отже, удосконалення механізмів внутрішнього контролю як функції державного управління, включаючи відомчий контроль в системі органів внутрішніх справ, доцільно визначити складовою адміністративної реформи в Україні. Задля цього необхідним і актуальним завданням є наукове обґрунтування та окреслення основних напрямків майбутніх перетворень.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** За основу дослідження взято праці таких науковців, як В.Б. Авер'янов, П. Андреев, Л.Р. Біла, М.В. Богданов, С.В. Ківалов, О.М. Куракін, В.В. Новіков та ін.

Зміст відомчого контролю в ОВС України як різновиду державної діяльності доцільно аналізувати через поетапну характеристику процесу його здійснення. В рамках даного дослідження ставимо за мету визначити стадійність відомчого контролю в органах внутрішніх справ України. Задля досягнення означеної мети вважаємо доцільним з'ясування позицій науковців щодо критеріїв виділення та переліку стадій відомчого контролю, визначення логічної послідовності контрольних дій і формування переліку стадій відомчого контролю в органах внутрішніх справ України.

**Виклад основного матеріалу.** Різні автори по-різному описують процес здійснення контролю. За визначенням одних, зміст державного контролю включає спостереження, аналіз, перевірку та спрямування діяльності керованого об'єкта відповідно до їх завдань та встановлених приписів [1, с. 431]. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла вважають, що сутність функції контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, висунутими перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причин цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху [2, с. 62].

Не заперечуючи наведених трактувань змісту контролю, зауважимо, що перерахування дій суб'єктів контролю не є єдиним аспектом характеристики стадій даної категорії. Наприклад, на думку М.В. Богданова, перевірка як форма внутрішньовідомчої контрольної діяльності в ОВС України включає стадії: планування перевірки; підго-

товки до неї; вироблення тактичних і практичних питань здійснення перевірок [3, с. 28]. Не беручи до уваги охоплення зазначеними науковцем стадіями внутрішньовідомчої контрольної діяльності лише частини контрольного процесу (не враховується стадія здійснення контрольних дій, підсумкова тощо), акцентуємо на відмінності підстав виділення певних стадій контрольної діяльності, а саме часових характеристик та меж здійснення певних контрольних дій.

Керуючись аналогічними підставами, В.М. Гаращук вказує, що «контрольна діяльність включає ряд послідовних дій, які можна поділити на три стадії: підготовчу, центральну (або аналітичну) та підсумкову. У свою чергу, вони самі наповнюються конкретними стадіями – діями» [4, с. 246].

Прикладом поділу процесу відомчого контролю в ОВС України на певні стадії за критерієм часової послідовності та часових меж дій учасників контрольного процесу може слугувати пропозиція Б.М. Лазарева виділяти стадії: планування перевірки й організаційних моментів проведення контролю; підготовки до контролю; проведення контролю; складання, обговорення та прийняття органом контролю (посадовою особою) акта контролю, прийняття рішення за результатами контролю та ознайомлення з ним зацікавлених осіб; реалізація прийнятого за матеріалами контролю рішення; контроль за фактичним виконанням рішень, а також пропозицій і рекомендацій, висловлених в акті контролю [5, с. 106].

Для формування цілісної концепції стадійності відомчого контролю в ОВС України на основі всіх вищенаведених пропозицій щодо виділення його стадій вважаємо за доцільне звернути увагу на загальнотеоретичне дослідження контрольного процесу в ОВС України, здійснене О.М. Куракіним. Науковець, досліджуючи стадії контрольного процесу як складової керуючого блоку механізму правореалізації, що спрямовує процес виконання управлінських рішень ідеальним, конструктивним, технологічним каналом, втручається у правореалізаційні процеси з метою забезпечення їх точності, відповідності вимогам законності і служить важливим організаційно-юридичним засобом управління процесами застосування права, доходить висновку про необхідність розмежування двох аспектів стадійності процесуальної форми: стадій логічної послідовності і стадій функціонального призначення [6, с. 25, 28].

Це означає, що характеристику відомчого контролю в ОВС України з позиції аналізу його змісту можливо здійснювати у двох аспектах. З позиції стадій логічної послідовності характеристика повинна включати опис якісно замкнених тимчасових ділянок і відповідних моментів переходу від однієї до іншої, виходячи з динаміки процесу. При цьому стадії логічної послідовності надають уявлення про початковий момент здійснення контролю, якісно проміжні ділянки і логічно завершальний пункт [7, с. 54]. Для виокремлення стадій функціонального призначення встановлюються: а) функція, яка безпосередньо здійснюється на цьому ета-

пі; б) коло суб'єктів, котрі беруть участь у цьому процесі; в) зміст повноважень і конкретні завдання, що стоять перед суб'єктами на цьому етапі [6, с. 25].

І тут одразу слід зауважити, що лише стадії логічної послідовності будуть єдиними для всіх різновидів відомчого контролю в ОВС України. Адже, з точки зору функціонального призначення, контроль може виявлятися у діях різних контролюючих суб'єктів залежно від специфіки підконтрольного об'єкта, виду контролю та інших чинників. Тим більше такі дії суб'єктів контролю, як притягнення до відповідальності, вжиття заходів щодо виявлення причин порушень та їх запобігання в майбутньому, не завжди включаються у зміст відомчого контролю (наприклад, порушень може бути не виявлено, отже і заходи щодо виявлення причин, усунення наслідків тощо можуть складати зміст контролю стосовно конкретного об'єкта).

Відтак, зупинимося на стадіях логічної послідовності відомчого контролю в ОВС України, які являють собою замкнуті у часі ділянки у динамічному процесі контрольної діяльності, надаючи уявлення про початковий момент здійснення контролю, якісно проміжні ділянки і логічно завершальний пункт.

Застосовуючи запропоновану О.М. Куракіним [6, с. 25, 28] концепцію двох аспектів стадійності стосовно відомчого контролю в ОВС України, можемо віднести до початкового моменту здійснення такого підготовчу стадію у трактуванні В.М. Гаращука. Науковець вказує, що на цій стадії: 1) обирається об'єкт контролю; 2) визначається предмет контролю (встановлюється, що саме слід перевірити); 3) визначаються способи здійснення контролю; 4) підбираються (призначаються) особи, які здійснюватимуть контроль; 5) складаються плани його проведення [4, с. 246]. В цілому з науковцем можливо погодитись, але, на наш погляд, недоцільно ставити в один ряд такі дії, як обрання об'єкта контролю, визначення предмета, способів, форм, суб'єктів контролю зі складанням планів його здійснення.

З одного боку, планування саме по собі становить окрему функцію державного управління; з іншого – планування є вихідною з числа функцій управління для інших функцій, оскільки саме планування включає прийняття тих рішень, що в подальшому визначатимуть характер здійснення всіх інших функцій управління. Зокрема, планування містить у собі визначення: кінцевої та проміжної мети; завдань, вирішення яких необхідне для досягнення мети; засобів та способів їх вирішення; необхідних ресурсів, їх джерел і способу розподілу [8]. Якщо додати, що кожен програмний акт у сфері державного управління включає здійснення контрольних заходів з визначенням суб'єктів, предмета контролю тощо, рівно як окремо і плани контрольної діяльності (що особливо стосується сфери фінансового контролю), то доцільно буде першу стадію внутрішньовідомчого контрольного процесу в ОВС України позначити не як підготовчу, а як стадію планування та підготовки здійснення контрольної діяльності.

Тим більше, що сьогодні плануванню приділяється замало уваги.

Аналізуючи стан відомчого фінансового контролю в системі органів виконавчої влади, П. Андреев констатує, що *«переважна більшість відомчих контрольно-ревізійних підрозділів не в повному обсязі усвідомлюють саму ідею планування контрольних заходів. В більшості ЦОВВ планування контрольно-ревізійної роботи здійснюється формально, без урахування обсягів, напрямів бюджетного фінансування, фінансових показників держпідприємств, ризиків, періодичності чи інших критеріїв. У свою чергу, невміння планувати роботу має наслідком численні позапланові доручення і, як наслідок, системне невиконання планів. Цілком логічним результатом неякісного планування, як правило, стає повна безсистемність та нерівномірність охоплення мережі, тобто за наявності значної кількості не охоплених контролем суб'єктів окремі перевірялись по декілька разів»* [9, с. 21-22]. На жаль, вказані недоліки в загальному вигляді стосуються не тільки фінансового, але й інших різновидів внутрішньовідомчого контролю в ОВС.

Поняттям же «підготовка» як складової першої стадії відомчого контролю в ОВС України вважаємо за доцільне охопити не перераховані В.М. Гаращуком дії [4, с. 246], а, на наш погляд, дії, що у подальшому зроблять можливим проведення цього різновиду контролю у визначених формах, певними методами на конкретних об'єктах означеними суб'єктами з приводу встановленого кола питань для досягнення мети і виконання завдань внутрішньовідомчого контролю в ОВС України, які вже визначені при плануванні контрольних заходів. Наприклад, перед проведенням комплексних інспектувань та контрольних перевірок органів і підрозділів внутрішніх справ України суб'єкти контролю зобов'язані вивчити законодавчі акти, інші нормативні документи органів державної влади, що стосуються напрямку діяльності, який перевіряється; обстановку на території обслуговування органу, який буде інспектуватися; матеріали попередніх перевірок; листи, скарги, заяви громадян, які мають відношення до діяльності органу, що контролюється. Поряд з цим зазвичай визначаються і основні прийоми та методи аналізу матеріалів, встановлюється кількість суб'єктів контролю. На підставі плану завдання складаються робочі плани, пам'ятки та завдання, які суб'єкти контролю повинні виконати [10, с. 140].

З означеного виходить, що підготовка як складова першої стадії відомчого контролю в ОВС України повинна включати конкретні дії суб'єктів контролю з підготовки до здійснення такого (організація переїзду на об'єкт контролю за умови територіального знаходження суб'єкта й об'єкта у різних місцях, виділення приміщення для здійснення контрольних заходів, визначення місця їх проведення у разі знаходження суб'єкта й об'єкта перспективної контрольної діяльності в рамках однієї адміністративно-територіальної одиниці або ж взагалі в рамках однієї будівлі тощо). Що ж до об'єктів внутрішньовідомчого контролю в ОВС України, виходячи з їх особливостей, конкретно для кожного з них оби-

раються суб'єкти контролю, встановлюється предмет контролю, визначаються завдання, форми і методи контрольної діяльності, а також зміст планування як обов'язкової складової першої стадії внутрішньовідомчого контрольного процесу в ОВС.

Цю першу стадію внутрішньовідомчої контрольної діяльності пропонуємо позначити як стадію «організації контролю». Конкретніше, першим етапом відомчого контролю в системі ОВС України, як в будь-якій іншій, вважаємо доцільним визначити організацію такого, якщо взяти не одне з найбільш розповсюджених значень цього терміна як стан керованого об'єкта (системи) чи як функція управління, а менш використовуване, але від цього не менш обґрунтоване значення – елемент (стадія, етап) управлінського циклу [11, с. 247].

Дійсно, другою стадією логічної послідовності після організації контролю є здійснення конкретних контрольних дій суб'єктів і об'єктів контролю. Цю стадію цілком можливо, погоджуючись з пропозицією В.М. Гаращука, визначити як центральну (аналітичну), що включає, насамперед, збирання та обробку інформації. Вже після цього «зібрана інформація (часто одержана від різних джерел) аналізується, порівнюється з реальним станом справ на об'єкті, що перевіряється, оскільки відомості, надані керівництвом такого об'єкта і отримані з інших джерел, часто не збігаються» [4, с. 246].

У даному контексті одразу зауважимо, що саме центральна (аналітична) стадія відомчого контролю в ОВС України становить «серцевину» контрольної діяльності. Адже від якості, послідовності у діях, ретельності, сумлінності, сконцентрованості суб'єктів і об'єктів контролю на цій стадії прямо залежить результативність та ефективність відомчого контролю. З цього приводу П. Андрєєв вказує, що *навіть якщо планом передбачено повноцінний контрольних захід, дослідження питань, які характеризують діяльність підконтрольного суб'єкта, без всебічності, глибини та, головне, комплексності негативно позначається на результатах контролю* [9, с. 21-22]. Зрозуміло, що вибірковість, суб'єктивізм, неухважність суб'єктів контрольної діяльності на центральній (аналітичній) стадії логічної послідовності відомчого контролю в ОВС України не сприятиме досягненню мети і виконанню завдань відомчого контролю.

Наступну стадію логічної послідовності відомчого контролю в ОВС України, за В.М. Гаращуком [4, с. 246], можливо визначити як підсумкову. Нею, за визначенням науковця, охоплюються такі дії, як: 1) прийняття рішень за результатами контролю; 2) доведення їх до адресата (а в необхідних випадках – і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю; 3) надання допомоги підконтрольній структурі в наведенні порядку на об'єкті; 4) контроль за виконанням рішень, прийнятих за підсумками контролю [4, с. 246].

Ця стадія логічної послідовності відомчого контролю в ОВС Украї-

ни є логічно завершальним пунктом. Як правило, рішення за результатами відомчої контрольної діяльності в системі ОВС України оформлюються у письмовій формі у вигляді акта перевірки, протоколу, довідки, доповідної записки, звіту тощо. В цьому контексті слід звернути увагу на якість документування суб'єктами контролю результатів такого. Як констатує П. Андрєєв, «майже системною стала практика неякісного документування порушень, починаючи від елементарної відсутності посилань на порушені нормативно-правові акти і граматичні помилки (через які унеможлиблюється іноді навіть розуміння суті викладеного в акті) і закінчуючи неправомірними та непідтвердженими висновками». На практиці мають місце непоодинокі факти, коли при встановленні порушень чи їх ознак відомчими суб'єктами контролю не проводиться належний комплекс контрольних дій. Як наслідок, встановлені факти не кваліфікуються як порушення. У результаті порушення хоча і згадується в акті (довідці), проте відповідальна особа не визначена, а поверненням втрачених сум ніхто не займається» [9, с. 21-22].

Однією з причин такого стану документування результатів відомчого контролю, в тому числі в системі ОВС України, є те, що структура, зміст, реквізити документів, якими фіксуються результати перевірок, не завжди визначені у нормах, якими врегульовано підстави і порядок здійснення контрольних заходів. Це викликає труднощі не тільки при оформленні таких документів, але і при їх використанні у подальшому, оскільки не завжди всі необхідні відомості зазначаються, вірно кваліфікують та повною мірою фіксуються суб'єктами контролю.

Означене беззаперечно вказує на необхідність здійснення заходів, спрямованих на вдосконалення документування результатів контрольної діяльності. Зрозуміло, що для відомчого контролю це питання перебуває у сфері вирішення, насамперед, його суб'єктів як напрямку їх управлінської діяльності і має включати визначення у нормативно-правових актах, присвячених окремим різновидам відомчого контролю, загальних питань складання документів, якими фіксуватимуться результати контрольної діяльності. Серед цих питань – визначення назви документа, його реквізитів, структури, переліку відомостей, які обов'язково повинні знайти відображення в рамках такого підсумкового документу за результатами відомчого контролю (як-то суб'єкти, об'єкт, предмет, завдання, час, місце проведення контрольних дій та інші).

На наш погляд, до дій, які повинні характеризувати підсумкову стадію відомчої контрольної діяльності в системі ОВС України, слід додати обліково-реєстраційну роботу. Про належність обліково-реєстраційної діяльності до підсумкової стадії контролю неодноразово зауважувалося в літературі [12, с. 197].

Підсумкова стадія відомчого контролю включає прийняття рішень за результатами контролю з обов'язковим доведенням їх до адресата, а в необхідних випадках – і до відома громадськості, правоохоронних органів, інших осіб, які зацікавлені в результатах контролю. Це означає, що пред-

мет підконтрольної діяльності може зазнавати змін на підсумковій стадії здійснення такого контролю, в тому числі в системі ОВС України. І ці зміни обов'язково повинні знаходити відображення в тих інформаційних ресурсах, що їм присвячені, що висвітлюють стан та динаміку розвитку підконтрольних об'єктів. Невідображення рішень суб'єктів контролю щодо предмета та об'єкта контролю в обліках призведе до невідповідності фактичних станів та діяльності об'єктів інформації про них.

У свою чергу, така недостовірною інформація буде використовуватися як складовими структури системи ОВС України, так і, можливо, зовнішніми щодо цієї системи суб'єктами, що в результаті призведе до небажаних з точки зору ефективності і результативності діяльності самої системи наслідків. Наприклад, відомчий контроль дозволяє встановити факти неналежної реєстрації, відсутність реєстрації повідомлень про злочини, факти неналежної перевірки повідомлень про злочини, прийняття по цим повідомленням невірних рішень тощо. Зрозуміло, що підсумки такої контрольної діяльності обов'язково повинні бути відображені в інформаційних ресурсах системи ОВС України, інакше про достовірність ресурсів стверджувати буде безпідставно.

Як вказує Б.М. Лазарєв, «жодна перевірка не може дати результатів, які від неї очікуються, якщо контролюючий орган не буде цікавитися реальним виконанням своїх рішень» [5, с. 121]. А тому за підсумковою стадією обов'язково повинна наставати стадія контролю за виконанням рішень, пропозицій, вказівок та рекомендацій, які містяться у документі, що фіксує результати контролю. Саме таку пропозицію зробив В.В. Новіков, останньою стадією логічної послідовності відомчого контролю в ОВС України запропонувавши визначити здійснення контролю за виконанням рішень, пропозицій, вказівок та рекомендацій, які містяться в акті перевірки [10, с. 139]. У цілому підтримуючи науковця, вкажемо на доцільність використання узагальнюючого терміна для позначення документа, в якому зафіксовано результати контролю у будь-якій з форм такого в системі ОВС України, а не обмежуватися лише актами перевірок.

**Висновки.** Враховуючи викладене, доходимо висновку, що етапи внутрішньовідомчого контролю в ОВС України як складові процесу впливу суб'єктів цього різновиду контрольної діяльності на об'єкти можливо охарактеризувати за двома аспектами: стадії логічної послідовності та стадії функціонального призначення. З цих аспектів лише перший становить узагальнюючу характеристику відомчого контролю в ОВС України без необхідності урахування специфіки об'єктів контролю, що передбачає розбіжність суб'єктів, форм, методів, завдань контрольної діяльності.

Стадіями логічної послідовності внутрішньовідомчого контролю в ОВС України є організаційна (планування та підготовка контрольних заходів), центральна (аналітична), підсумкова, бажаною складовою якої повинна бути обліково-реєстраційна робота як передумова формування достовірних інформаційних ресурсів; контролю за виконанням рішень, пропозицій, вказівок та рекомендацій, які містяться у документі, що фі-

ксує результати здійсненого контролю.

### **Бібліографічні посилання**

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 2002.
2. *Ківалов С. В., Біла Л. Р.* Адміністративне право України : навч.-метод. посіб. – Вид. друге, перероб. і доп. / С. В. Ківалов, Л. Р. Біла – Одеса, 2002.
3. *Богданов М. В.* Контроль в управленческой деятельности органов внутренних дел : учеб. пособ. / М. В. Богданов. – Ташкент, 1989.
4. Административное право Украины : учеб. для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец. – 2-е изд., перераб. и доп. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х., 2003.
5. *Управленческие процедуры* / отв. ред. Б. М. Лазарев. – М., 1988.
6. *Куракін О. М.* Контрольний процес в органах внутрішніх справ України (загальнотеоретичний аспект): дис. ... канд. юрид. наук / О. М. Куракін. – Х., 2005.
7. *Бенедик И. В.* Стадии в юридическом процессе: общетеоретическое исследование : дис. ... канд. юрид. наук / Бенедик И. В. – Х., 1986.
8. *Осовська Г. В., Осовський О. А.* Основи менеджменту : навч. посіб. / Г. В. Осовська, О. А. Осовський. – К., 2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.info-library.com.ua/books-text-5429.html>.
9. Андреев П. *Проблеми ефективності відомчого контролю* / П. Андреев // *Економіка*. – 2011. – № 130. – С. 21-23.
10. *Новіков В. В.* Внутрішній контроль як засіб забезпечення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук / В. В. Новіков. – Х., 2006.
11. *Плішкін В. М.* Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю. Ф. Кравченка. – К., 1999.
12. *Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая* : учеб. – Издание третье / под ред. А. П. Коренева. – М., 2000.

*Надійшла до редакції 14.06.2012*

**С.М. Забрда**

*(Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74

## **АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІЛІЦІЇ З ГРОМАДСЬКИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ У ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'Ї (ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ СОЦІОЛОГІЧНОГО ОПИТУВАННЯ ПРАЦІВНИКІВ ОВС)**

Розглянуто питання взаємодії працівників міліції з громадськими організаціями у попередженні насильства в сім'ї.

**Ключові слова:** *протидія насильству в сім'ї, міліція, громадські організації.*

Рассмотрены вопросы взаимодействия работников милиции с общественными организациями в предупреждении насилия в семье.

**Ключевые слова:** *предупреждение насилия в семье, милиция, общественные организации.*

The problem of the interaction of police with NGOs in the prevention of domestic violence.

**Keywords:** *resistance to domestic violence, police and public organizations.*



**Постановка проблеми.** Сьогодні важливим принципом поліцейської діяльності, закріпленим у міжнародно-правових актах, є принцип співробітництва поліції з неурядовими організаціями у боротьбі з насильством у сім'ї.

Так, одним із положень Конвенції Ради Європи про попередження та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством 2011 р. є визнання і підтримка відповідних неурядових організацій у боротьбі з насильством, а також встановлення з ними ефективного співробітництва.

Крім того, наприклад, у доповіді «Російська Федерація: нікуди бігти – домашнє насильство над жінками» (2005 р.) організацією «Міжнародна амністія» було наголошено на необхідності подальшого заохочення співробітництва між органами уряду й неурядовими організаціями з метою створення ефективних і стійких механізмів захисту жінок від насильства в сім'ї.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Деякі питання щодо взаємодії міліції із громадськими організаціями у попередженні насильства в сім'ї досліджували вітчизняні вчені С.М. Алфьоров, О.В. Балінський, О. М. Бандурка, І.В. Басиста, В.М. Бесчастний, І.Г. Богатирьов, Д.Г. Заброта, О.В. Одерій, Т.О. Проценко, П.Л. Фріс та ін. Водночас на монографічному рівні ця проблема окремо не досліджувалась.

**Метою** даної статті є дослідження питань, пов'язаних із взаємодією міліції з громадськими організаціями у попередженні насильства в сім'ї.

**Виклад основного матеріалу.** Одним із реальних кроків у вирішенні проблеми, яка стосується попередження насильства в сім'ї, може бути здійснення заходів щодо підвищення рівня координації всіх державних органів та налагодження тісної співпраці правоохоронних органів з громадськими організаціями [1, с. 270], що сприяє створенню позитивного іміджу ОВС серед громадян України, підвищенню довіри до міліції. Що стосується ролі громадських організацій, то, за словами Т.І. Шапочки, вона полягає у приверненні уваги суспільства та його лідерів до проблеми насильства як до порушення прав людини та залучення всіх громадян до боротьби з цим явищем [2, с. 61, 62]. Крім того, на думку Р.В. Шейка та О.О. Сердюка, у протидії насильству в сім'ї громадські організації відіграють специфічну роль, яку не може відігравати жодна державна структура. Вони є тією ланкою, що пов'язує осіб, які страждають від насильства в сім'ї, з державними організаціями, органами і установами, які ведуть профілактичну роботу, захищають громадян від насильства в сім'ї, надають допомогу постраждалим [3, с. 224].

Водночас, за результатами опитування працівників органів внутрішніх справ щодо ролі громадських організацій у протидії насильству в сім'ї, більшість з них, а саме 47,4%, оцінюють її як низьку, тобто, на їхню думку, громадські організації відіграють незначну роль; 37,9% опитаних не змогли відповісти на запитання і лише 14,7% вважають, що громадські організації відіграють значну роль у вирішенні відповідних

проблем. Тобто працівників органів внутрішніх справ, хто зазначив, що громадські організації у даному процесі відіграють незначну роль, виявилось втричі більше, ніж тих, хто вказав на значну роль таких організацій у вирішенні відповідних проблем.

Крім того, 47,6% опитаних вважають, що громадські організації не спроможні реально впливати на ситуацію щодо протидії насильству в сім'ї, а 25,5% – навпаки – говорять про таку їх здатність; 26,9 % не змогли відповісти на запитання.

На думку В.М. Бесчастного, саме створення реально дієвого механізму взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій сприятиме унеможливленню поширення насильства в сім'ї в українському суспільстві [4, с. 8], хоча сьогодні чіткого механізму їх взаємодії не розроблено, що породжує в першу чергу формалізм у співпраці між органами внутрішніх справ та громадськими організаціями, а в подальшому – небажання здійснювати спільні дії з протидії насильству в сім'ї. Так, у ході опитування працівників органів внутрішніх справ рівень ефективності їх взаємодії з громадськими організаціями з питань протидії насильству в сім'ї не отримав високу оцінку: 46,7% опитаних вважають її неефективною і лише 30,5% – ефективною.

Крім того, переважна більшість (78,1%) працівників ОВС у своїй діяльності не взаємодіяли з представниками громадських організацій, що у три з половиною рази більше, ніж тих, хто налагодив відповідне співробітництво (21,9%).

Однак, за словами О.Д. Коломойця, основна проблема полягає в тому, що досить часто взаємодія проводиться епізодично, в багатьох випадках ґрунтується лише на особистісних стосунках керівників, й ініціатива виходить здебільшого від громадських організацій. Іноді від керівників громадських організацій та їх структурних підрозділів є нарікання про небажання такої співпраці з боку працівників міліції. Це пояснюється в першу чергу тим фактором, що така взаємодія багатьма працівниками правоохоронних органів сприймається як додаткове навантаження у роботі, яка ніяким чином не вплине на основні показники, за якими оцінюється діяльність конкретного підрозділу чи служби [1, с. 272].

Водночас 51,2% опитаних вказують, що налагодження взаємодії міліції з громадськими організаціями дійсно може позитивно вплинути на стан справ у сфері протидії насильству в сім'ї, 21,0% – не згодні з такою думкою.

На нашу думку, таке протиріччя існує через відсутність розуміння єдиної стратегії протидії насильству в сім'ї (мети, завдань, форм взаємодії) [5, с. 235], а також нормативного закріплення механізму взаємодії міліції з громадськими організаціями.

Що стосується рівня нормативного забезпечення взаємодії міліції з громадськими організаціями у сфері протидії насильству в сім'ї, то, на думку 38,4% опитаних, воно є недостатнім; про його достатність вказують тільки 14,4% працівників ОВС. Відповідно, про потребу в удосконаленні законодавства в частині взаємодії міліції з громадськими органі-

заціями у вказаному напрямку згадують 59,4% працівників, не вважають за потрібне таке удосконалення 14,4% опитаних.

Іншим аспектом є взаємодія міліції з громадськими організаціями на державному, обласному та районному рівнях. Так, у ході опитування працівників було встановлено, що 18,5% з них налагодили взаємодію з громадськими організаціями на районному рівні, 6,8% – на обласному та 5,4% – на державному; 37,5% працівників не налагодили взаємодію на жодному рівні. В даному випадку доцільно зазначити, що рівень співробітництва з громадськими організаціями є вузько спрямованим, більшість працівників взаємодіє з ними тільки на районному рівні.

Кількість громадських організацій, з якими в опитаних налагоджено співробітництво з питань протидії насильству в сім'ї на різних рівнях, наведено у таблиці.

Рівень співпраці	1-2 організації	3-5 організацій	6 організацій і більше	не взаємодіють
державний	6,1	2,0	1,4	90,5
обласний	11,5	2,0	0,7	85,8
районний	17,6	2,7	2,0	77,6

Отже, на підставі даних таблиці можна зазначити, що переважна кількість опитаних не взаємодіє з громадськими організаціями на жодному з вказаних рівнів, причому найвищий показник стосується відсутності взаємодії на державному рівні – 90,5%; 85,8% не співпрацюють на обласному рівні; 77,6% опитаних не взаємодіють з громадськими організаціями на районному рівні. Що стосується безпосередньо тих, хто налагодив взаємодію з громадськими організаціями, то більшість з них вказує на 1-2 організації. Відповідно, на районному рівні цей показник є найвищим – 17,6%, на обласному – 11,5%, на державному – 6,1%.

Важливим є також питання, що стосується форм взаємодії міліції з громадськими організаціями у сфері протидії насильству в сім'ї.

У ході опитування працівників органів внутрішніх справ було встановлено, що основними формами взаємодії є: 1) обмін інформацією щодо протидії насильству в сім'ї; 2) проведення спільних профілактичних заходів з цього напрямку; 3) здійснення заходів щодо усунення причин і умов, які призводять до насильства в сім'ї; 4) надання допомоги постраждалим від насильства в сім'ї.

Що стосується ефективних форм взаємодії міліції з громадськими організаціями у сфері протидії насильству в сім'ї, то встановлено такі тенденції: 32,7% опитаних серед найбільш ефективних форм взаємодії обирають обмін інформацією; 31,6% – спільне планування та проведення заходів щодо протидії насильству в сім'ї; 31,4% – розробку нових форм і засобів протидії насильству в сім'ї; 10,6% – проведення спільних семінарів, тренінгів, консультацій тощо.

Відтак, можна вказати, що, по-перше, головною й ефективною формою взаємодії міліції з громадськими організаціями у сфері протидії насильству в сім'ї є обмін інформацією, а по-друге, міліцією і громадськими організаціями використовуються не всі форми взаємодії у цій сфері.

Щодо заходів удосконалення інформаційної взаємодії, то 42,4% опитаних працівників найефективнішим заходом вважають запровадження спільних телефонних «гарячих ліній»; 41,5% – використання засобів масової інформації (видання спільних газет, журналів); 14,7% – використання інформаційних технологій (у вигляді можливостей та ресурсів мережі Інтернет).

**Висновки.** Отже, рівень взаємодії між міліцією та громадськими організаціями у протидії насильству в сім'ї перебуває на досить низькому рівні. Хоча опитані працівники міліції і вважають насильство в сім'ї однією із проблем сучасності, але, на їх думку, як кримінальне, так і адміністративне законодавство у цій сфері не є ефективним. Роль громадських організацій з питань протидії насильству в сім'ї оцінюється як низька, а рівень ефективності взаємодії міліції з громадськими організаціями – ще нижчий. Можливо, це є наслідком низького рівня поінформованості працівників міліції про наявність та існування громадських організацій відповідної спрямованості – адже більше половини опитаних зазначили, що не знають жодної з організацій і, відповідно, не взаємодіють з останніми. Доцільно зауважити, що навіть ті опитані, хто знає про існування таких організацій, усе-таки зізнаються, що не взаємодіють з ними налагоджено.

Необхідно звернути увагу на той факт, що не тільки працівники міліції не звертаються за допомогою до громадських організацій, а й представники останніх також не мають бажання співпрацювати – лише третина опитаних стверджує, що громадські організації звертаються до них за допомогою (як правило, у напрямку проведення спільних профілактичних заходів та реагування на факти насильства).

Можливість громадських організацій реально впливати на ситуацію щодо протидії насильству в сім'ї більшість опитаних оцінило невисоко, але водночас вони вважають, що налагодження взаємодії міліції з громадськими організаціями позитивно впливатиме на стан справ у зазначеній сфері, і не остання роль у даному випадку відводиться поєднанню зусиль як міліції, так і громадських організацій.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Коломоєць О. Д. Проблеми та перспективи взаємодії ОВС і неурядових громадських організацій у сфері попередження насильства в сім'ї / О. Д. Коломоєць // Протидія злочинності неповнолітніх: досвід та сучасні проблеми : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (16 квітня 2009 р., м. Кіровоград) / за заг. ред. В. П. Петкова. – Кіровоград, 2009. – С. 270-274.

2. Шапочка Т. І. Взаємодія органів внутрішніх справ та громадських організацій щодо протидії насильству в сім'ї / Т. І. Шапочка // Взаємодія ОВС та громадських організацій щодо протидії насильству в сім'ї : матер. круглого столу (26 лютого 2010 р., м. Івано-Франківськ). – Івано-Франківськ, 2010. – С. 58-65.

3. Шейко Р. В. Роль громадськості у попередженні насильства в сім'ї / Р. В. Шейко, О. О. Сердюк // Вісник кримінологічної асоціації України : матер. наук.-практ. конф. (м. Харків, 18 листопада 2011 р.) і «круглого столу» (м. Харків, 17 листопада 2011 р.). – Х., 2011. – С. 222-224.

4. Бесчастний В. М. Запобігання насильству в сім'ї як важливий чинник розвитку громадянського суспільства в Україні / В. М. Бесчастний // Реалізація державної політики стосовно дітей, молоді, сімей та затвердження гендерної рівності в суспільстві на території Донецької області : матер. регіонал. круглого столу (Донецьк, 18 лютого 2009 р.). – Донецьк, 2010. – С. 3-8.

5. Заброда С. М. Профілактика органами внутрішніх справ насильства в сім'ї / С. М. Заброда // Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю неповнолітніх: вітчизняний та міжнародний досвід : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Дніпропетровськ, 27-28 квітня 2012 р.). – Д., 2012. – С. 233-235.

Надійшла до редакції 15.05.2012

**І.Ю. Лібенко**

ад'юнкТ

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9(477)

## ДО ПРОБЛЕМ АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ

Досліджено проблеми адміністративно-юрисдикційної діяльності державної служби боротьби з економічною злочинністю та шляхи їх подолання. Наголошено на необхідності удосконалення адміністративного законодавства, що регулює відповідну діяльність.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, адміністративно-юрисдикційна діяльність, державна служба боротьби з економічною злочинністю, правопорушення.

Исследуются проблемы административно-юрисдикционной деятельности государственной службы по борьбе с экономической преступностью и пути их преодоления. Подчеркивается необходимость усовершенствования административного законодательства, регулирующего соответствующую деятельность.

**Ключевые слова:** административная деятельность, административно-юрисдикционная деятельность, государственная служба по борьбе с экономической преступностью, правонарушение.

The problems of administrative jurisdiction activity of the State service of fighting against economic criminality and ways to overcome them are considered. The necessity to improve the administrative law governing the relevant activities.

**Keywords:** administrative activity, administrative jurisdictional activity, State service of fighting against economic criminality, offense.

**Постановка проблеми.** Розбудова України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави супроводжується численними системними реформами, обумовленими низкою внутрішніх і зо-

внiшнiх факторiв. До внутрiшнiх факторiв можна вiднести недосконалiсть та очевидну застарiлiсть вiтчизняного законодавства, яке багато в чому не вiдповiдає новим демократичним стандартам. Серед зовнiшнiх факторiв найголовнiшим можна видiлити евроiнтеграцiйнi прагнення України.

З огляду на зазначенi чинники в Україні триває адмiнiстративна реформа, метою якої є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивiлізованої європейської держави з високим рiвнем життя, соцiальної стабiльностi, культури та демократiї, дозволить їй стати впливовим чинником у свiтi та Європi. Її метою є також формування системи державного управління, яка стане близькою до потреб i запитiв людей, а головним прiоритетом її дiяльностi буде служіння народовi, нацiональним iнтересом. Ця система державного управління буде пiдконтрольною народовi, прозорою, побудованою на наукових принципах i ефективною. Витрати на утримання управлiнського персоналу будуть адекватними фiнансово-економiчному стану держави [1].

Вiдповiднi змiни, що вiдбуваються в державному апаратi, спрямованi на удосконалення дiяльностi всiх органiв виконавчої влади. У системi таких органiв важливе мiсце належить правоохоронним органам, зокрема органам внутрiшнiх справ. Це зумовлено специфiкою завдань, якi покладено на зазначену державну iнституцiю. Так, нова стратегiя МВС України ставить за мету переорiєнтацiю дiяльностi мiлицiї, головними критерiями оцiнки якої мають стати надiйний захист прав i законних iнтересiв людини. При розглядi адмiнiстративної дiяльностi органiв внутрiшнiх справ особливий iнтерес представляє така її складова як адмiнiстративно-юрисдикцiйна дiяльнiсть.

Така дiяльнiсть властива органам внутрiшнiх справ в цiлому, проте адмiнiстративна юрисдикцiя тих чи iнших служб визначена у законодавствi неоднорiдно. Зважаючи на важливість завдань, покладених на Державну службу боротьби з економiчною злочиннiстю (далi – ДСБЕЗ), нами пропонується розгляд її адмiнiстративно-юрисдикцiйної дiяльностi та пов'язаних з цим проблем.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Загалом проблемам адмiнiстративної дiяльностi органiв публiчної адмiнiстрацiї в Україні присвятило працi багато вчених, як-то: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, I.П. Голоснiченко, Є.В. Додiн, Р.А. Калюжний, В.К. Колпакова, В.В. Копейчиков, О.В. Кузьменко, В.І. Олефiр, В.П. Петков, Д.В. Приймаченко, О.П. Рябченко, С.Г. Стеценко, В.К. Шкарупа Х.П. Ярмакi та багато iнших.

Дослiдженням питань адмiнiстративно-юрисдикцiйної дiяльностi займалися О.Ф. Андриїко, Д.М. Бахрах, В.Т. Білоус, Ю.П. Битяк, С.М. Гусаров, С.В. Кiвалов., Л.В. Коваль, В.Т. Комзюк, I.В. Кравченко, Є.В. Курiнний, В.В. Мартиновський, О.В. Негодченко, О.П. Рябченко, Ю.І. Русак, А.О. Селiванов, М.М. Тищенко, В.В. Цвiтков, Я.М. Ярмиш тощо.

Визначення проблем адмiнiстративно-юрисдикцiйної дiяльностi

ДСБЕЗ і шляхів їх подолання є головною метою статті.

**Виклад основного матеріалу.** Всебічне забезпечення прав людини в українському суспільстві у теперішній період має бути не другорядним завданням, що здійснюється у сфері функціонування органів публічної адміністрації, а найголовнішою метою їх діяльності, що принципово змінює історично обумовлену модель взаємовідносин людини і держави. Від рівня правового захисту відносин власності багато в чому залежить успіх ринкових реформ в Україні. Відповідні форми власності (комунальна, державна, приватна) потребують належної охорони з боку держави, що й відображено в ст. 13 Конституції України, де визначено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності, які перед законом є рівними, та ст. 41 якою визначено, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності [2].

Звичайно, що захист відповідних прав покладено на правоохоронні органами, а нові вимоги висувуються і до їх адміністративно-юрисдикційної діяльності. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством обсяг повноважень посадових осіб ДСБЕЗ щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у їх виявленні, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих їм справ та винесенні у них відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов у таких справах. Важливо, щоб вказана діяльність повністю відповідала вимогам закону, під час її здійснення було забезпечено дотримання прав і законних інтересів всіх учасників провадження, насамперед громадян. Враховуючи те, що така діяльність ДСБЕЗ отримала значне поширення, визначення її сутності та особливостей, підстав, змісту та процедур має велике значення для як для теорії адміністративно-деліктного права, так і для безпосереднього удосконалення адміністративної діяльності органів внутрішніх справ України.

Необхідно зауважити, що питання адміністративно-юрисдикційної діяльності різних служб міліції залишаються дослідженими фрагментарно та нерівнозначно. Дещо кращою є ситуація з дослідженням відповідної діяльності підрозділів міліції громадської безпеки, однак у дослідженнях функціонування служб кримінальної міліції головний акцент ставився на боротьбі зі злочинністю. Питання ж адміністративно-юрисдикційної діяльності лишалися осторонь, хоча у суспільстві найбільш поширеними є саме адміністративні правопорушення.

У визначенні проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності ДСБЕЗ нами пропонується зупинитися на трьох ключових моментах: сутності та правових підставах адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ; особливостях такої діяльності з боку ДСБЕЗ; пошуку шляхів удосконалення адміністративно-юрисдикційної діяльності ДСБЕЗ.

Щодо розуміння адміністративної юрисдикції існує три підходи, а

саме: а) вузький, б) середній, в) широкий. Відповідно до них такою діяльністю охоплюється а) розгляд і вирішення справ про адміністративні правопорушення; б) розгляд і вирішення конфліктних адміністративних справ (адміністративні, дисциплінарні, за скаргами громадян); в) розгляд і вирішення будь-яких адміністративних справ, що виникають в процесі функціонування органу державної влади. У даній статті ми будемо використовувати вузький підхід до розуміння адміністративно-юрисдикційної діяльності із обґрунтуванням власної позиції нижче.

Згідно з класичним (радянським) поняттям, адміністративна юрисдикція полягає у розгляді адміністративно-правових спорів, справ про адміністративні правопорушення у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі, спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами), які наділені правом розглядати спори та накладати адміністративно-правові стягнення [3, с. 15].

О.В. Джафарова розуміє під адміністративно-юрисдикційною діяльністю врегульовану нормами адміністративного права специфічну, державно-владну, підзаконну, виконавчо-розпорядчу діяльність, яка реалізується шляхом визначення у законодавстві обсягу повноважень щодо розв'язання індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних санкцій до правопорушників в адміністративному порядку [4, с. 155].

Ми погоджуємось із думкою деяких науковців, які пропонують розглядати адміністративно-юрисдикційну діяльність як діяльність не лише каральної спрямованості, а насамперед як діяльність, що спрямована на забезпечення охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод людини і громадянина [5, с. 95]

Така позиція не суперечить жодному з підходів до розуміння адміністративної юрисдикції, адже йдеться не про зміст такої діяльності, а про її спрямування. Таке спрямування адміністративно-юрисдикційної діяльності відображає нове розуміння адміністративно-правової доктрини адміністративного права – „людиноцентризм”, що вперше з'являється у працях В.Б. Авер'янова. Її головне завдання полягає в утвердженні справжньої визначальної спрямованості цієї галузі, а саме спрямованості на забезпечення реалізації та захисту прав громадян [6, с. 236-237].

У зв'язку з тим, що адміністративна юрисдикція ОВС щодо вирішення правових спорів, які виникають під час розгляду та вирішення справ про дисциплінарні проступки працівників органів внутрішніх справ та розгляду скарг громадян в органах та підрозділах системи МВС, є в цілому подібною, головну увагу, на нашу думку, слід приділити відповідному виду діяльності щодо розгляду й вирішення справ про адміністративні правопорушення.

Це обумовлено недостатньою правовою регламентацією адміністративної юрисдикції тих чи інших підрозділів і служб системи МВС України. Саме з огляду на це в зазначеній статті ми схилиємось до розгляду адміністративно-юрисдикційної діяльності ДСБЕЗ у вузькому розумінні.

Загальна адміністративна юрисдикція ДСБЕЗ як складової органів



внутрішніх справ закріплена у Законі України „Про міліцію”, де в п. 7 ст. 11 Закону України вказано право міліції „складати протоколи про адміністративні правопорушення...”. У свою чергу, п. 8 ст. 11 визначає, що у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), міліція має право накладати адміністративні стягнення або передавати матеріали про адміністративні правопорушення на розгляд інших державних органів, товариських судів, громадських об’єднань або трудових колективів [7].

Також загальна адміністративна юрисдикція міліції відображена в КУпАП, а саме у ст. 222 (Глава 17) та ст. 255 (Глава 19), де окреслені відповідні права міліції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення та складення протоколів у таких справах [8].

Можна також зазначити Указ Президента України № 383/2011 від 6.04.2011 р. „Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України”. Пунктом 4 відповідного положення закріплено, що відповідно до покладених на нього завдань МВС вживає заходів щодо виявлення та припинення адміністративних правопорушень, забезпечує здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких законом покладено на органи внутрішніх справ (пп. 25); у випадках, передбачених законодавством, приймає рішення про накладення адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання (пп. 26) [9].

Останнім джерелом ми вважаємо наказ МВС України № 185 від 22.02.2001 р. „Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення”. Підпунктами 2.1 та 2.2 пункту 2 зазначеної Інструкції встановлено, що при вчиненні громадянами правопорушення уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ згідно зі статтями 254, 255 КУпАП складають протокол про адміністративне правопорушення. Складати протоколи про адміністративні правопорушення мають право уповноважені на це посадові особи територіальних і транспортних органів та підрозділів внутрішніх справ, які мають спеціальні звання [10].

Таким чином, у нормативно-правових джерелах визначено адміністративну юрисдикцію органів внутрішніх справ (міліції) та посадових осіб щодо: а) складення протоколів і збору матеріалів у справі про адміністративні правопорушення; б) розгляду таких справ.

У той же час у ст. 222 КУпАП не наведено вичерпний перелік посадових осіб, які від імені органів внутрішніх справ мають право розглядати справи і накладати стягнення щодо тих чи інших правопорушень.

Так, виокремлено начальників територіальних і транспортних підрозділів, їх заступників; працівників Державної автомобільної інспекції, які мають спеціальне звання; дільничних інспекторів міліції. Інші служби та їх посадові особи не зазначені, що може бути пояснено їх незначною участю в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Але така теза не є правильною. Якщо ж ми торкнемося проблеми внутрішнього розмежування адміністративної юрисдикції, то закріплення такого поділу

відомчими нормативними актами МВС немає. Слід вказати, що у практичній діяльності працівники ДСБЕЗ навряд чи складають протоколи за всіма видами правопорушень, що належать до юрисдикції міліції. Аналогічно і працівники ДАІ майже не „втручаються” у сфери, які обслуговує БНОН або ДІМ.

У Положенні „Про державну службу боротьби з економічною злочинністю”, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 510 від 5.07.1993 р., одним із головних завдань ДСБЕЗ визначено виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення, проте про адміністративну юрисдикцію у тексті Положення не йдеться [11]. Акцент зроблено на боротьбі зі злочинами, а правопорушенням відведено другорядну роль. Хоча економічна сфера є надзвичайно важливою для держави, а критерієм діяльності міліції є рівень захисту прав і законних інтересів людини в процесі не лише охорони громадського порядку, але й боротьби з правопорушеннями у сфері приватної та інтелектуальної власності, торгівлі, зайняття підприємницькою діяльністю.

Особливо це стосується не повноважень щодо складання протоколів і збору матеріалів у справах про адміністративне правопорушення, а саме розгляду справ і накладення адміністративних стягнень на порушників адміністративного законодавства.

**Висновок.** На нашу думку, серед шляхів подолання проблем у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності ДСБЕЗ (та ряду інших служб і підрозділів міліції) найбільш ефективним є один – удосконалення адміністративно-деліктного правового масиву. Ми вважаємо, що істотне поліпшення існуючої ситуації можливе внаслідок прийняття нових та зміни чинних норм, що регулюють адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції.

Поряд із загальною адміністративною юрисдикцією органів внутрішніх справ детальна правова регламентація так званої „внутрішньої юрисдикції”, тобто конкретизація відповідних повноважень ДСБЕЗ (та інших служб), дозволить збільшити якісний рівень забезпечення і охорони прав та свобод людини і громадянина та наблизить вітчизняну міліцію до сучасних європейських стандартів.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Концепція адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art\\_id=8922225](http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=8922225).
2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Шергин А.П. Административная юрисдикция. – М., 1979.
4. Джафарова О.В. До питання про визначення сутності адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України // Вісник ХНУВС. – 2009. – № 44. – С. 152-157.
5. Сокол М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади // Підприємство, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 95-98.
6. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / Авер'янов В.Б., Дерещ В.А., Школик А.М. та ін.; За заг. ред. Авер'янова В.Б. – К., 2007.

7. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (зі змінами і доповненнями).

8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. № 51. – Ст. 1122 (зі змінами і доповненнями).

9. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Указ Президента України № 383/2011 від 6.04.2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 9. – С. 16. – Ст. 536.

10. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення: Наказ МВС України № 185 від 22.02.2001 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про державну службу боротьби з економічною злочинністю: Положення, затв. постановою Кабінету Міністрів України № 510 від 5.07.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Надійшла до редакції 06.02.2012

**М.І. Репан**

викладач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.74 : 343.1

## **АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ В УМОВАХ ПРИЙНЯТТЯ НОВОГО КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ**

Стаття присвячена актуальним проблемам діяльності служби дільничних інспекторів міліції на стадії початку досудового розслідування в умовах прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України.

**Ключові слова:** кримінальний процес, досудове розслідування, дільничний інспектор міліції.

Статья посвящена актуальным проблемам деятельности службы участковых инспекторов милиции на стадии начала досудебного расследования в условиях принятия нового Криминального процессуального кодекса Украины.

**Ключевые слова:** криминальный процесс, досудебное расследование, участковый инспектор милиции.

The article is sanctified to the issues of the day of activity of service of district inspectors of militia on the stage of beginning of pre-trial investigation in the conditions of acceptance of the new Criminal code of practice of Ukraine.

**Keywords:** criminal process, pre-trial investigation, district inspector of militia.

**Постановка проблеми.** Значною подією для нашої держави стало запровадження нового Кримінального процесуального кодексу України, який набирає чинності з 19.11.2012 р. [1]. Відповідно до його положень у кримінальне процесуальне законодавство України вводиться ряд нових інститутів. Зокрема, впроваджуються «кримінальні правопорушення» (які поділяються на злочини та кримінальні проступки), ліквідується

стадія порушення кримінальної справи та інститут повернення кримінальної справи на додаткове розслідування; вводиться новий суб'єкт кримінального провадження – «слідчий суддя»; запроваджується дистанційне досудове розслідування тощо.

Одним із інститутів, який зазнав значних змін за новим Кримінальним процесуальним кодексом України, є початок досудового розслідування, яке має починатися із внесення інформації до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Відповідно до ст. 214 КПК України слідчий, прокурор невідкладно, але не пізніше 24 годин після подання заяви, повідомлення про кримінальне правопорушення або після самостійного виявлення ним з будь-якого джерела обставин, що можуть свідчити про вчинення кримінального правопорушення, зобов'язаний внести відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань та розпочати розслідування.

Слідчий відразу (але не пізніше 24 годин) після вчинення кримінального правопорушення зобов'язаний провести повний комплекс слідчих (розшукових) дій, необхідних для повного, всебічного та неупередженого досудового розслідування. За новим Кримінальним процесуальним кодексом України основним суб'єктом, який може проводити досудове розслідування, здійснювати всі слідчі дії, передбачені кодексом є слідчий, а керівник органу досудового розслідування наділений повноваженнями визначати попередню кваліфікацію кримінального правопорушення та слідчого (слідчих), який буде здійснювати досудове розслідування.

**Мета** статті полягає у висвітленні деяких проблем діяльності служби дільничних інспекторів міліції у зв'язку з прийняттям нового Кримінального процесуального кодексу України.

**Виклад основного матеріалу.** Згідно зі ст.10 Закону України «Про міліцію» [2] працівники міліції зобов'язані виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини. Активну участь у цьому беруть підрозділи блоку міліції громадської безпеки. Так, наприклад, безпосередньо підрозділами патрульної служби ГУМВС України в Дніпропетровській області протягом 7 місяців 2012р. розкрито 837 злочинів, що на 11 більше показника минулого року. Коефіцієнт навантаження на одного інспектора патрульної служби за штатом становить 0,73 (0,72 у м.р.). За участю підрозділів патрульної служби розкрито 7 822 злочинів, що на 784 більше показника за аналогічний період минулого року (7 038 у м.р.). Коефіцієнт навантаження на одного інспектора патрульної служби за штатом становить 6,8 (6,1 у м.р.) [3].

Щодобово на охорону громадського порядку на території області у середньому залучається 1,4 тис. працівників ОВС та громадськості, з яких близько 500 працівників патрульної служби, 100 – БМОП «Беркут», 200 – ДАІ, 200 – у групах захвату ДСО, понад 300 військослужбовців ВВ МВС України, а також до 100 членів громадських формувань.

З початку 2012 року на території Дніпропетровської області службою ДІМ було розглянуто 84 471 (+19 328) заяв та повідомлень про зло-

чини або 52,3% від загальної кількості розглянутих по області. Із всіх розглянутих заяв та повідомлень в порядку ст. 97 КПК України органами внутрішніх справ по 76 369 (+20 297) або 90,4% прийнято рішення про відмову в порушенні кримінальної справи. Поточного року дільничними інспекторами міліції було безпосередньо розкрито на 5,4% менше (4 308 (-233)) злочинів, навантаження на 1 штатного ДІМ 4,6, питома вага 25,3% [3].

Отже, відповідно до нижче приведених даних працівники служби дільничних інспекторів міліції сьогодні беруть активну участь не тільки у виявленні злочинів та також виступають як суб'єкти кримінального провадження ( безпосередньо можуть порушувати кримінальні справи та здійснювати розслідування у формі дізнання у кримінальних справах).

Звідси виникає питання, а як діяти працівникам служби дільничних інспекторів міліції у разі безпосереднього виявлення злочину? Чи мають вони право проводити першочергові слідчі дії, вилучати предмети злочину, складати процесуальні документи?

Аналіз Закону України «Про міліцію», положень нового Кримінально-процесуального кодексу України, Інструкції з організації реагування органів внутрішніх справ на повідомлення про злочини, затвердженої наказом МВС України від 04.10.2003 №1155, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 01.03.2004 за № 259/8858 дозволив прийти висновку, що сьогодні дещо змінилися повноваження працівників міліції при виявленні кримінального правопорушення, на відміну від тих, що діяли до прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України.

Так, відповідно до вимог нового Кримінального-процесуального кодексу України, під час несення служби у разі безпосереднього виявлення працівником міліції кримінального правопорушення, слід рапортом доповісти про це керівнику органу досудового розслідування, який зобов'язаний розглянути рапорт (невідкладно, або протягом 24 годин) і при виявленні ознак кримінального правопорушення направити його для реєстрації в Єдиному реєстрі досудових розслідувань. За необхідності чергова частина може направляє на місце події слідчо-оперативну групу, яка проводить огляд та про результати старший слідчо-оперативної групи доповідає рапортом для внесення відповідних відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань. Службова особа, уповноважена на прийняття та реєстрацію заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення, вносить відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань.

Якщо виїжджати на місце події немає необхідності, керівник досудового розслідування визначає слідчого, який здійснюватиме досудове розслідування (ч. 1 ст. 214 КПК України). Слідчий негайно розпочинає розслідування та направляє повідомлення прокурору про початок досудового розслідування (ч. 6 ст. 214 КПК України).

За межами дислокації органу внутрішніх справ працівник міліції (службова особа згідно з новим Кримінальним процесуальним кодексом

України) на території України незалежно від посади, яку вона займає, місцезнаходження і часу в разі звернення до неї громадян або службових осіб з заявою про кримінальне правопорушення, або у разі безпосереднього виявлення такого, зобов'язана вжити заходів щодо його припинення, подання допомоги особам, які її потребують, встановлення і затримання осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, охорони місця події і повідомити про це в найближчий підрозділ міліції.

Отже, у будь-якому разі при безпосередньому виявленні кримінального правопорушення працівник міліції зобов'язаний рапортом доповісти про це керівнику органу досудового розслідування та зареєструвати рапорт у черговій частині органу внутрішніх справ.

Згідно з положеннями нового Кримінального процесуального кодексу України (ст. 214 КПК) дільничні інспектори міліції, при виявленні ознак злочину, що не є тяжким, самостійно розпочинати кримінальне провадження та проводити слідчі дії не в змозі, як це було передбачено діючим кримінально-процесуальним кодексом України (ст. 104 КПК). Вони тільки зобов'язанні забезпечувати охорону місця події до прибуття слідчо-оперативної групи, збереження слідів учинення кримінальних правопорушень, організувати надання невідкладної медичної допомоги потерпілим особам, з'ясувати обставини вчинення кримінального правопорушення.

Повноваження слідчого можуть здійснюватися співробітниками органів внутрішніх справ, в тому числі дільничними інспекторами міліції тільки при досудовому розслідуванні кримінальних проступків і у встановлених законом порядку (ч. 3 ст. 38 КПК) [1].

В прийнятому кримінально-процесуальному кодексі України законодавець цей порядок не визначив. Якщо в поняття оперативні підрозділи (ст. 41 КПК) розуміти не тільки карний розшук, але й інші підрозділи органів внутрішніх справ, то вказані підрозділи не мають права здійснювати процесуальні дії у кримінальному провадженні за власною ініціативою або звертатися з клопотанням до слідчого судді чи прокурора, а тільки за письмовим дорученням слідчого (ч. 1 ст. 41 КПК) [1]. Іншого порядку проведення кримінального провадження органами внутрішніх справ вказаний кодекс не містить.

На нашу думку, можна передбачити ще один порядок проведення досудового слідства органами внутрішніх справ. З набранням чинності кримінально-процесуального кодексу України навантаження на слідчих зросте в декілька разів, що приведе до делегування функцій слідчого (ст. 38 КПК) для розслідування кримінальних проступків співробітникам інших підрозділів ОВС, в тому числі дільничним інспекторам міліції. Вказана практика мала місце за діючим КПК і негативно себе зарекомендувала, оскільки основні функції міліції (профілактична, оперативно-розшукова та інші) співробітниками вказаних підрозділів не виконувалися, а також належним чином не розслідувалися кримінальні справи.

Вважаємо, що в підрозділах внутрішніх справ до укомплектування необхідною кількістю слідчих підрозділів створити штатні підрозділи з функціями слідчих для розслідування кримінальних проступків (аналоги підрозділів дізнання ОВС, які були передбачені наказом МВС України від 02.09.2008 р. №422).

**Висновок.** Отже, згідно з положеннями нового кримінально процесуального кодексу України приймати заяви і повідомлення про злочин та інші події входить в функцію дільничних інспекторів міліції, однак самостійно розпочинати кримінальне провадження та проводити слідчі дії не в змозі, а тільки за дорученням слідчого чи прокурора. У зв'язку з цим запропоновані вище зміни є доцільними та необхідними.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.go.ua.
2. Закон України «Про міліцію» від 20.12.1991р. // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : // zakon.rada.go.ua.
3. Довідка про результати роботи УГБ ГУМВС України в Дніпропетровській області за 7 місяців 2012 р.

*Надійшла до редакції 12.09.2012*

**Ю.В. Сіроштан**

викладач

*(Криворізький факультет Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ)*

УДК 351.741

## **СТАНОВЛЕННЯ ПАТРУЛЬНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ**

Проаналізовано процес становлення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України як основного підрозділу органів внутрішніх справ, що забезпечує охорону громадського порядку, охарактеризовано етапи розвитку патрульної служби МВС України.

**Ключові слова:** *патрульна служба, охорона громадського порядку, громадська безпека, патрульно-постова служба, постовий міліціонер.*

Анализируется процесс становления патрульной службы Министерства внутренних дел Украины как основного подразделения органов внутренних дел, который обеспечивает охрану общественного порядка, характеризуются этапы развития патрульной службы МВД Украины.

**Ключевые слова:** *патрульная служба, охрана общественного порядка, общественная безопасность, патрульно-постовая служба, постовой милиционер.*

In article process of formation of patrol service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as basic division of law-enforcement bodies which provides public order protection is analyzed. Stages of development of patrol service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are characterized.

**Keywords:** *patrol service, public order protection, public safety, a patrol and inspection service, the militiaman on point duty.*

**Постановка проблеми.** У новітній історії України народження патрульної служби МВС України пов'язане з наказом МВС України від 28 лютого 2005 р. №133 «Про запровадження експерименту щодо спільного несення служби з охорони громадського порядку працівниками патрульно-постової служби міліції та ДАІ МВС України». Відповідно, з 10.03.2005 р. до 10.06.2005 р. у порядку експерименту в містах Києві, Дніпропетровську, Донецьку, Львові, Одесі та Харкові було запроваджено спільні патрулі громадської безпеки (ПМГБ) у складі працівників стройових підрозділів ДАІ міськрайорганів ГУМВС, УМВС України та ППСМ обласного підпорядкування для охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення безпеки учасників дорожнього руху [7, с. 4]. Основним структурним підрозділом ПС МВС України є стройовий підрозділ ПС органу внутрішніх справ, що функціонує на підставі наказу МВС України від 28 лютого 2006 р. № 214 «Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції» [15]. Однак питанню щодо походження та становлення патрульної служби в Україні в наукових джерелах та працях приділена незначна увага, що й обумовило необхідність дослідження генези вказаного підрозділу.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Частково питання щодо становлення патрульної служби в Україні відображені в ряді праць вітчизняних науковців, а саме: Ю.О. Смирнова, П.П. Михайленка, О.Д. Святоцького, М.І. Ануфрієва, М.М. Войцеховського, О.В. Дайнеко, В.Ф. Коробкіна, А.А. Святенко, Т.В. Кравець, А.В. Борисова, А.І. Миронова, В.І. Голубинського та ін.

**Метою** статті є характеристика процесу становлення та розбудови патрульної служби як окремого стройового підрозділу МВС в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Датою утворення ППСМ прийнято вважати 2 вересня 1923 р. У цей день наказом Центрального адміністративного управління НКВС РРФСР була оголошена «Інструкція постовому міліціонерові», що регламентувала загальні положення про постову службу, права й обов'язки постового міліціонера. До літа 1926 р. підрозділи Патрульно-постової служби міліції були створені практично повсюдно. У роки Великої Вітчизняної війни співробітники Патрульно-постової служби, як і багато інших працівників міліції, зробили вагомий внесок у перемогу над фашистською Німеччиною. Особлива роль підрозділам ППСМ була відведена й у важкий післявоєнний час.

Однак історія утворення Патрульно-постової служби бере свій початок значно раніше.

У часи правління Петра I були призначені спеціальні чини регулярної поліції, відповідальні за порядок на вулицях і в інших громадських місцях. У наступні роки структура й назва органів по охороні правопорядку на вулицях мінялися неодноразово, але це не вплинуло на необхідність їхньої роботи, що існує й дотепер.



Відповідно до петровської Табелі від 19 лютого 1711 р. (за сто років до створення внутрішньої сторожі) спочатку було сформовано 43 піхотних гарнізонних полки, що склалися зі стрільців, солдатів і рейтарів, а також з нездатних до польової служби осіб, відрахованих з регулярних полків. Частина цих формувань (21 полк) розташовувалася на західних кордонах імперії, становлячи «остзейські гарнізонні полки», а інші перебували у середині країни й іменувалися «внутрішніми гарнізонами».

На території України в другій половині XVI – на початку XVII століть охоронні функції виконувало реєстрове козацтво, яке знаходилось на державній службі. З 1625 р. один із шести полків постійно перебував на охороні Запорізької Січі, щоб не пускати туди втікачів із волостей і протистояти антиурядовим виступам.

У перші роки XIX ст. задачі з охорони і підтримання порядку в містах виконувала поліція, гарнізонні батальйони, а також губернські штабні роти і команди із солдат, непридатних до стройової служби, які знаходились у підпорядкуванні місцевій адміністрації.

Корінні зміни у справі забезпечення внутрішнього порядку і конвойної служби в Росії відбулися за часів царювання імператора Олександра I.

27 березня 1811 р. імператор Росії Олександр I підписав Указ, згідно з яким було розпочато «военное устройство штатных рот и команд», які передавалися «из гражданского ведомства в военное начальство», гарнізонних батальйонів, які стали називатись губернськими батальйонами і були об'єднані в єдину структуру – Внутрішню сторожу Росії. З цієї дати ведеться відлік історії утворення Внутрішньої сторожі – військ правопорядку Російської імперії, до складу якої входила і Україна. 03 липня 1811 р. було затверджено та оголошено «Положення про внутрішню сторожу».

Як і сьогодні, основним обов'язком жандармерії було забезпечення порядку в громадських місцях: на ярмарках, торгах, під час народних і церковних свят. Однак крім цього, жандарми повинні були розшукувати й переслідувати злодіїв і розбійників, утікачів – злочинців і дезертирів. Також «Положення» дозволяло при необхідності «винищувати» порушників закону

З 1816 р. внутрішня сторожа стала іменуватись Окремим корпусом внутрішньої сторожі. Аж до 1836 р. внутрішня варта зазнавала структурних змін. У лютому 1817 р. затверджене Положення «Про устанovu жандармів внутрішньої сторожі».

1 лютого 1817 р. Олександр I затвердив Положення для жандармів внутрішньої сторожі, штати й інструкції. Були дані вказівки начальникові Головного штабу офіцерів і нижніх чинів вибирати для цього найкращих військових, що служили переважно в кавалерії.

У Санкт-Петербурзі й Москві створюються два жандармських дивізіони (по 334 чол.), пізніше – ще один у Варшаві, в 56 містах заснуються команди (по 31 чол.), а в портових містах – команди по 15 чоловік.

Фактично дивізіони в столицях уважалися «в откомандировке» і підкорялися обер-поліцмейстерам. Надалі тенденція жандармських формувань до автономії призвела до повного розмежування. Найбільш чітко це прагнення до відокремлення проявилось після повстання декабристів, виникнення III Відділення Власної Його Імператорської Величності канцелярії й організації підлеглого йому Корпусу жандармів.

При цьому жандарми, призначені в наряд, підпорядковуються безпосередньо обер-поліцмейстерам, поліцмейстерам і городничим.

Кожний жандарм, що упіймав втікача, бурлака чи людину, яка не має паспорта, одержує за це в нагороду у 10 руб. асигнаціями на рахунок приставодержателя [5].

У 1838 р. затверджено нове Положення про столичну поліцію. Санкт-Петербург розділяється на 13 частин і 56 кварталів. На чолі кожної частини призначаються по два пристави, один із яких відповідає за адміністративну, оперативну-розшукову діяльність, охорону громадського порядку, а другий контролює проведення дізнання та слідства. У міському управлінні столиці створюється нова ланка у вигляді поліцмейстера, який очолює кілька міських частин і підпорядковується обер-поліцмейстерові. Щодня поліцмейстер приймає доповіді приватних приставів і дає їм розпорядження. У розпорядженні поліцмейстерів є піші поліцейські команди з відставних солдатів і унтер-офіцерів, а також команди міських стражів. У цьому Положенні вперше зустрічається поняття «поліцейська постова служба».

У перші дні та тижні після перемоги Жовтневої революції охорону революційного порядку в державі, боротьбу з контрреволюцією і кримінальною злочинністю вела Червона гвардія, Наркомат внутрішніх справ і створена його постановою від 28 жовтня (10 листопада) 1917 р. робітничо-міліція, а також утворені на новій основі органи прокуратури, суди.

3 березня 1917 р. Тимчасовий уряд офіційно повідомляє, що найважливішим завданням нової влади є заміна поліцейських органів народною міліцією з виборним начальством, що підпорядковується органам місцевого самоврядування.

28 жовтня (10 листопада) 1917 р. Народний комісаріат внутрішніх справ приймає постанову (Декрет) "Про робочу міліцію". Постанова стає юридичною основою створення місцевої міліції, але при цьому міліцейські органи ще не мають штатної структури.

12 жовтня 1918 р. НКВС затвердив Інструкцію «Про організацію радянської робочо-селянської міліції», що юридично закріпила створення штатної професійної міліції в РРФСР як «виконавчого органу робочо-селянської центральної влади на місцях, що перебуває в безпосереднім веденні місцевих Рад і підпорядковується загальному керівництву НКВС».

Українська міліція у радянський період як виконавчий орган влади розбудовувалася на відкрито класових засадах. У інструкції до декрету ВЦВК від 10 липня 1920 р. «Про робітничо-селянську міліцію», а також у наказах і циркулярах зазначалося, що на службу до міліції приймають

лише робітників і селян, яким виповнився 21 рік, грамотних, які користуються виборчим правом до рад, не перебувають під слідством і судом за обвинуваченням у злочинах, цілком здорових і придатних до служби.

У Києві для охорони міста було організовано воєнну міліцію зі штабом, який розмістився по вул. Фундуклеївській у будинку колегії Павла Галагана. За повідомленням газети «Последние новости», воєнна міліція формувалася переважно з офіцерів, юнкерів, вільнонайманих та загалом культурних елементів. Нова організація поставила перед собою мету – всіляко сприяти очищенню міста від злочинних елементів та підтриманню порядку. Водночас з цією ж метою створювалася організація українського офіцерства, що розташувалася по вул. Підвальной, 2. У ніч на 12 (25) березня 1917 р. офіцери цієї організації надали суттєву допомогу деяким домовим комітетам під час нападу злочинців. За повідомленням газети «Свобода» (Львів) від 21 квітня 1917 р., у Києві з метою збереження порядку було створено окрему українську міліцію («поліцейську сторожу») з числа студентів Київського університету, яка взяла на себе охорону Либідської дільниці.

У 20-х рр. постова служба міліції існувала лише в республіканських, крайових і обласних центрах, а також у великих містах країни. Серед постових міліціонерів було чимало людей, відданих своїй скромній, але дуже важливій службі. Їх повсякденна, на перший погляд не дуже помітна праця принесла їм заслужену пошану й повагу радянських людей, спокій яких вони охороняли [16, с. 138].

31 серпня 1923 р. затверджено, а 2 вересня 1923 р. оголошено «Інструкцію постовому міліціонерові», у якій викладено загальні положення про постову службу й обов'язок міліціонера. Зазначені положення і дотепер залишаються основою для всіх працівників служби ППСМ. Цю дату прийнято вважати днем створення патрульно-постової служби міліції у її сучасному вигляді.

У воєнні роки поряд із виконанням зазначених вище обов'язків міліція брала активну участь у заходах щодо мобілізації населення до армії. При проведенні цих заходів, а також у процесі роботи щодо підтримання паспортного режиму працівники міліції виявляли і затримували дезертирів, порушників військового обліку і тих, хто ухилявся від призову. Частина виявлених віддавали до суду, частина несла адміністративну відповідальність, решта передавалася до військкоматів для направлення до військових частин.

Від початку воєнних дій повсюдно організовувалася посилена зовнішня постова служба. У прифронтових містах і найближчих до фронту тилових областях, у місцях найбільшого скупчення громадян та на околицях міст виставлялись додаткові пости й посилена патрульна служба.

Була розгорнута робота щодо забезпечення безпеки за умов протиповітряної оборони, яка полягала у розосередженні населення і транспорту, рятуванні людей та майна, ліквідації наслідків повітряних нападів та посиленні спостереження за станом світломаскування.

Разом з Червоною Армією ряд міліцейських підрозділів Молдови та України, виконуючи завдання командування Південного фронту, брав участь у бойових операціях. Особовий склад міліції Кіровоградської області у серпні-вересні 1941 р. обороняв підступи до м. Запоріжжя. Міліція Львівської області охороняла військові об'єкти і обороняла підступи до м. Первомайська.

У зв'язку із занепадом сільського господарства під час війни та неврожаєм 1946 р. органи міліції взяли під особливий контроль охорону продуктів сільського господарства при їх виробництві та заготівлі. Найбільший внесок міліції у відбудову і подальше піднесення сільського господарства – це своєчасне попередження, швидке і повне розкриття розкрадань у сільському господарстві.

У 1948 р. був прийнятий новий Устав, на підставі якого патрульні підрозділи стали обов'язковою складовою зовнішніх служб міліції. ППСМ вводилася в загальну систему зовнішньої служби міліції й стала діяти на постійній основі на території всього СРСР. Саме тоді патрульна служба, що носила раніше епізодичний характер, стала обов'язковою частиною зовнішньої служби, повинна була підсилювати й доповнювати систему її стаціонарних і пересувних постійних постів. В Уставі постової служби міліції (УПМ–48) були остаточно вироблені цілі й завдання патрульно-постової служби міліції, вперше після революції затверджені принципи патрульної служби.

У березні 1953 р. було прийнято рішення про об'єднання союзних і республіканських міністерств держбезпеки і внутрішніх справ у єдине союзно-республіканське міністерство внутрішніх справ.

12 березня 1953 р. ЦК КПРС прийняв постанову «Про основні завдання МВС». У постанові зазначалося, що міліція погано бореться зі злочинністю, розкраданням, спекуляцією, хуліганством, внаслідок чого у багатьох регіонах рівень злочинності залишається високим. Окрім того, в органах міліції спостерігаються численні факти свавілля, порушення законності, необґрунтованих арештів і затримань громадян, має місце висока злочинність серед особового складу. Міліція не користується повагою серед населення, не спирається на громадськість. Ці недоліки у діяльності міліції пояснювалися передусім незадовільною роботою з кадрами.

Апарати міліції, щоб виправити таке становище, повинні були посилити боротьбу зі злочинністю, особливо з такими злочинами, як розкрадання державної власності, спекуляція, хуліганство, поліпшити виховну роботу, дисципліну особового складу, зміцнити апарати добре підготовленими кадрами, викоренити факти порушення законності, підвищити культуру в роботі, створити навколо органів міліції широкий актив громадськості.

У середині 1953 р. на вулицях Москви з'явилися перші моторизовані пости й патрулі міліції, які несли патрульно-постову службу у вечірній і нічний час. Незабаром моторизовані пости міліції були уведені й в інших містах країни. У Києві, наприклад, до цього була притягнута гро-

мадськість. Більше 300 бригадмільців, які мали особисті автомашини, патрулювали разом із працівниками міліції [16, с. 230].

17 січня 1963 р. був введений в дію Статут патрульної і постової служби міліції УРСР, який визначив організацію служби міліції з охорони громадського порядку на вулицях, у громадських місцях, на залізничному і водному транспорті, під час проведення масових заходів, при стихійному лихові, в умовах громадянської оборони і встановив права та обов'язки посадових осіб органів міліції. Тоді ж були введені в дію і нові інструкції МОГП УРСР щодо служби дільничного уповноваженого, начальника лінійного поста транспортної міліції, чергового по органу міліції, про порядок стягнення штрафу на місці, про організацію роботи органів міліції у боротьбі зі злочинністю неповнолітніх. Також було прийнято Положення про державну автомобільну інспекцію (ДАІ).

В основу всіх цих важливих нормативних актів, регулюючих практичну діяльність органів міліції, був покладений принцип законності. Питанням зміцнення законності в діяльності міліції в цей час присвячені численні накази і директиви МОГП УРСР.

У 1978 р. в БРСР уперше в Радянському Союзі був проведений експеримент зі створення патрульних ділянок. Його суть полягала в тому, що місто Мінськ було розбито на 52 різновеликі території, за кожною з яких закріплені відділення ППСМ. Ними керували командири, що досконально вивчили обстановку на ділянці. Тоді, знаючи найбільш криміногенні місця, з математичною точністю можна було визначити, у якому з них саме в цей день потрібно збільшити число патрульних або, в разі потреби, залучити до надання допомоги наряди Державтоінспекції, позавідомчої охорони й інших служб [3].

Завдяки такій схемі ефективність боротьби з вуличною злочинністю настільки підвищилася, що передовий білоруський досвід перейняли всі республіки СРСР.

До 1979 р. основним ядром ППСМ були працівники міліції, які поряд із забезпеченням правопорядку на вулицях і інших громадських місцях конвоювали затриманих, охороняли окремі об'єкти тощо. Відсутність чіткої структури керування в цілому стримувала розвиток патрульно-постової служби, незадовільно позначалася на забезпеченні охорони громадського порядку. Усе це й послужило приводом для реорганізації в 1979 р. патрульно-постової служби, виокремлення її в самостійну структуру в системі органів внутрішніх справ із суворо визначеною штатною чисельністю особового складу, кількістю транспорту й інших технічних засобів.

З метою надійного забезпечення охорони громадського порядку в містах, селищах і інших населених пунктах на території СРСР, відповідно до постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів від 02.08.1979 р., на місцях створена патрульно-постова служба.

Починаючи із серпня 1979 р. з метою поліпшення організації роботи з охорони громадського порядку й боротьби зі злочинністю у великих

містах створені стройові підрозділи патрульно-постової служби міліції. В обласних центрах були утворені окремі батальйони патрульно-постової служби міліції.

У 1984 р. батальйони були реорганізовані, штатна чисельність передана в районні відділи внутрішніх справ міст, де були створені роти патрульно-постової служби. Головними завданнями стройових підрозділів ППСМ від дня утворення й досі є: забезпечення особистої безпеки громадян; охорона громадського порядку й забезпечення суспільної безпеки; попередження й припинення злочинів і адміністративних правопорушень; участь у розкритті злочинів і затримці злочинців.

Після оголошення незалежності України активно впроваджуються у практику діяльності міліції нові форми та методи несення служби з охорони громадського порядку. У ГУМУС – УМВС 15-ти областей створено 27 велосипедних підрозділів, а в 12-ти регіонах функціонують 13 кавалерійських підрозділів. Усі вони ефективно працюють у приміській та лісопарковій зонах, місцях масового відпочинку громадян, розташування дитячих оздоровчих таборів. Це дозволяє реально збільшити присутність патрульно-постових нарядів на вулицях, дієвіше впливати на криміногенну обстановку.

Цілеспрямована робота підрозділів міліції дала відчутні позитивні наслідки, дозволила покращити стан правопорядку в населених пунктах держави. Протягом останніх 20-ти років зберігалась стійка тенденція до зменшення злочинності на вулицях та в інших громадських місцях. Так, якщо в 1991 р. в громадських місцях було зареєстровано понад 56 тис. злочинів, то в 2011-му їх кількість становила 29,6 тис, тобто майже вдвічі менше. Злочинність на вулицях за цей період зменшилася на 46 %. Тут важливо відзначити зниження кількості тяжких тілесних ушкоджень на 17,6 %, грабежів – на 6,4 %, розбоїв – на 10 %, крадіжок особистого майна громадян – на 28,5 %, хуліганств – на 28 %.

Досягнуто певних результатів підрозділами ППСМ з розкриття злочинів на вулицях та в громадських місцях. Сьогодні тільки їхніми силами розкривається 39,8 % вуличних злочинів.

Патрульно-постова служба – це практична школа для міліціонерів. Багато хто з працівників органів внутрішніх справ, які зараз займають різні керівні посади в ОВС, починали службу саме в полку ППСМ – своєрідній «кузні кадрів». Працівники, що несуть тут службу, мають особливі професійні навички і знання. Вони виховують у собі риси характеру, які дають змогу чітко й швидко виконувати поставлені завдання – почуття особистої відповідальності, об'єктивність, дисциплінованість, працьовитість, – і відзначаються високим рівнем правової культури. Тому саме працівників патрульно-постової служби так радо беруть до інших підрозділів [8].

**Висновки.** Патрульна служба пройшла складну історію свого становлення як основного підрозділу органів внутрішніх справ, що забезпечує охорону громадського порядку на території всієї України. Форму-

вання напряму охорони спокою в громадських місцях почалось ще за часів Івана Грозного, коли утворювались «житлові полки», та Петра I, коли на кожній вулиці були визначені громадяни для підтримки правопорядку – караульщики. Пізніше, у XVI – XVII століттях, частину функцій з охорони порядку виконували підрозділи стрілецького війська, підрозділи зі служивих дворян («жильцов»). У другій половині XVI – на початку XVII століть охоронні функції виконувало реєстрове козацтво, яке знаходилося на державній службі. Наприкінці XVIII та у перші роки XIX століття задачі з охорони і підтримання порядку в містах виконувала поліція, гарнізонні батальйони, а також губернські штатні роти і команди із солдат, непридатних до стройової служби, які знаходились в підпорядкуванні місцевої адміністрації. Пізніше була утворена внутрішня сторожа, у складі якої діяла жандармерія. Згодом основною виконавчою ланкою поліції стала «ділянка» на чолі з «приставом». Ділянки поділялися на відділки на чолі з наглядачами, а за порядком на вулицях стежили «городові постової служби» тощо. Вже за радянських часів була утворена міліція, а в її складі – патрульно-постова служба міліції. Датою утворення ППСМ прийнято вважати 2 вересня 1923 р., день оголошення «Інструкції постовому міліціонерові».

У наші дні Патрульно-постова служба є самою численною й самою затребуваною. Щорічно міліціонери ППС затримують до 200 тис. осіб, що вчинили злочини, і припиняють близько 8 млн адміністративних правопорушень. Основними принципами організації й діяльності Патрульно-постової служби міліції є законність, гуманізм, повага до прав людини, гласність, а також тісна взаємодія з іншими державними органами, громадськими об'єднаннями, трудовими колективами й громадянами.

#### *Бібліографічні посилання*

1. 2009 оголошено роком патрульно-постової служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://zik.com.ua/ua/news/2009/01/19/165894>.
2. *Войцеховський М.М.* Діяльність міліції України по охороні громадського порядку в повоєнний період (1946 – 1953) // Вісник Харків. ун-ту внутр. справ. – 2000. – Вип. 11. – С. 213-219.
3. *Дайнеко О.* Патрульно-постовая служба. История и современность / Министерство внутренних дел Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: 14/10/2005 // <http://mvd.gov.by/modules.php?name=News&file=print&sid=1386>.
4. *История МВД 1825-1857 гг.* / Объединенная редакция МВД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <http://217.23.142.178/history/>.
5. *История МВД 1857-1880 гг.* / Объединенная редакция МВД России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://217.23.142.178/history/10008>.
6. Конституція України: Прийнята на 5-й сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
7. *Коробкін В.Ф., Святенко А.А.* Посібник старшого інспектора патрульної служби. – Луганськ, 2006.
8. *Кравець Т.* Батальйону патрульно-постової служби УМВС – 30! / Медіагрупа Антена [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://antenna.com.ua/antenna/5940.html>.
9. *Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю.* Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. – К., 2000. – Т. 1.

10. Михайленко П.П., Кондратьєв Я.Ю. Історія міліції України у документах і матеріалах: У 3-х т. – К., 2000. – Т. 3.
11. Міліція України: Історичний нарис, портрети, події: Наук.-попул. вид. / За заг. ред. Ю.О. Смирнова. – К., 2002.
12. Науково-практичний коментар до Закону України “Про міліцію”. – К., 1996.
13. Организация деятельности строевых частей и подразделений патрульно-постовой службы милиции. – М., 1986.
14. Органы внутренних дел Российской Империи / Борисов А.В., Миронов А.И., Голубинский В.И. и др.; Под ред. канд. юрид. наук. С.И. Гринько. – М., 2002.
15. Про створення патрульної служби Міністерства внутрішніх справ України та реорганізацію дорожньо-патрульної служби Державної автомобільної інспекції: Наказ МВС України від 28 лютого 2006 р. № 214
16. Советская милиция: история и современность (1917 – 1987). – М., 1987.

*Надійшла до редакції 06.02.2012*

**Т.В. Шкварко**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74

## **ПОНЯТТЯ ТА РОЛЬ ЦИВІЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ПРАВООХОРОННОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ**

Досліджено семантичний зміст понять «цивільний», «контроль», «цивільний контроль» та «правоохоронна діяльність». Сформульовано поняття цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України. Визначено роль цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України.

**Ключові слова:** *цивільний, контроль, цивільний контроль, правоохоронна діяльність.*

Исследовано семантическое значение понятий «гражданский», «контроль», «гражданский контроль» и «правоохранительная деятельность». Сформулировано понятие гражданского контроля за правоохранительной деятельностью милиции Украины. Определена роль гражданского контроля за правоохранительной деятельностью милиции Украины.

**Ключевые слова:** *гражданский, контроль, гражданский контроль, правоохранительная деятельность.*

Semantic meaning of "civil", "control", "civilian control" and "law enforcement". The concept of civilian control over law enforcement police activities in Ukraine. The role of civilian control over law enforcement activities of the police in Ukraine.

**Keywords:** *civilian control, civilian control, law enforcement.*

**Постановка проблеми.** Конституцією України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю [1]. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і



свобод людини є головним обов'язком держави. Важлива роль у виконанні цього завдання належить правоохоронним органам, зокрема міліції, що є державним озброєним органом виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [2].

Водночас не менш важливим питанням є забезпечення дисципліни і законності в діяльності самої міліції України, що обумовлює необхідність існування дієвого механізму контролю стосовно неї як з боку органів державної влади і місцевого самоврядування, так і з боку громадськості. Саме тому цивільний контроль є невід'ємним елементом процесу управління міліцією України і виступає дієвим механізмом контролю за правоохоронною діяльністю.

**Мета.** З огляду на це завданням нашої статті є, по-перше, надання поняття цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України; по-друге, визначення ролі такого контролю.

**Виклад основного матеріалу.** Отже, перш ніж сформулювати поняття та визначити роль цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України, пропонуємо спочатку дослідити семантичне значення його складових, а саме понять «цивільний», «контроль», «цивільний контроль» та «правоохоронна діяльність». Адже, як зазначає В.С. Нерсисянц, передумовою будь-якого наукового дослідження є визначення змісту та структури понять, що розглядаються у ньому. Йдеться саме про поняття, а не про явища, які вони віддзеркалюють, тому що «безпосереднім предметом вивчення для тієї чи іншої науки виступає не саме явище, а поняття про нього, утворене під відомим кутом зору» [3, с. 71].

У тлумачному словнику сучасної української мови слово «цивільний» тлумачиться як: 1) той, що стосується юридичних відносин громадян між собою і з державними органами та організаціями [4, с. 1362]; 2) невійськовий, що не стосується військових справ; 3) нецерковний, недуховний, світський [5, с. 923]; 4) громадянський [6, с. 777]. Таким чином, у більшості тлумачних словників термін «цивільний» асоціюється із суспільними відносинами, які виникають між громадянами або між громадянами і державними органами й організаціями і не стосуються військової справи.

Слово «контроль» походить від французького «controle», як результат спрощення давнішого «contrerole» – «зворотний, протилежний, подвійний рахунок», утвореного з префікса «contre» («проти») та іменника «role» («список, перелік, реєстр») [7, с. 13]. В українсько-російському слововжитку термін «контроль» найчастіше використовується не тільки у значенні «перевірка», але й «управління» (тобто «контролювати» – «перевіряти» чи «управляти»), або як облік діяльності кого-небудь, чого-небудь; нагляд за кимось, чимось; цензура (преси) [8, с. 318].

Слід зазначити, що питанням контролю приділяється значна увага серед представників різних наук, але провідне місце серед них займають роботи фахівців у сфері адміністративного права та державного управління. Однак, незважаючи на багатоманітність наукових робіт у цій сфе-

рі, єдиної думки щодо визначення поняття та змісту контролю й досі не сформовано.

Контроль, як зазначає В.М. Гаращук, це основний спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні. Водночас він є найважливішою функцією держави. Без організації та здійснення контролю ускладнюється ефективна робота державного апарату, інших державних та недержавних структур, оскільки будь-яке рішення у сфері державного управління закінчується контролем за їх виконанням, інакше вони не матимуть сенсу. Контроль є фактором, що дисциплінує поведінку службовців державного апарату та громадян як у сфері державного управління, так й у суспільстві взагалі. Це те, що робить «прозорим» для суспільства діяльність держави, а для держави – внутрішньосуспільні відносини [9, с. 60]. Такої ж думки дотримуються Е.І. Петрова, Р.Н. Марченко та Л.В. Барінова, вважаючи, що контроль є однією з найважливіших функцій соціального управління і полягає у здійсненні суб'єктом управління обліку і перевірки того, як керований об'єкт виконує його розпорядження [10, с. 117].

За словами О.П. Коренева, державний контроль здійснюється усіма державними органами в процесі виконання поставлених перед ними й підпорядкованими їм органами (посадовими особами) завдань. Він є складовою частиною державного управління, однією з його функцій, методом реалізації управлінської компетенції. На думку вченого, державний контроль може бути загальним і спеціальним. Загальний контроль охоплює усі сторони діяльності контролюваного, спеціальний – здійснюється за якимось конкретним питанням, направленням діяльності підконтрольного об'єкта. Контроль може бути також зовнішнім, коли він здійснюється органом, що не входить до системи відомства, що перевіряється, і внутрішнім, якщо перевірка здійснюється власними силами організації, відомства, що перевіряються [11, с. 257-258].

В.К. Колпаков вказує, що контроль є одним з найбільш поширених і дієвих засобів забезпечення законності, сутність якого полягає у здійсненні суб'єктом контролю перевірки й обліку виконання контрольованим об'єктом покладених на нього завдань і реалізації своїх функцій [12, с. 622]. Ю.П. Битяк та В.В. Зуй лише вказують на форми, в яких здійснюється контроль: контроль органів законодавчої влади, контроль органів виконавчої влади загальної компетенції, відомчий та позавідомчий (міжвідомчий) контроль, судовий контроль та прокурорський нагляд [13, с. 203].

На думку Т.О. Коломоець, державний контроль – це об'єктивно зумовлена діяльність спеціально-уповноважених державних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі, передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об'єктів, полягає у спостереженні за функціонуванням відповідного підконтрольного об'єкта, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни у ньому, застосу-

ванні заходів щодо запобігання та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні норм права, виявленні фактичного стану справ у різних сферах суспільного життя, наданні об'єктивної інформації про стан суспільних відносин, виконанні прийнятих рішень про відповідність діяльності державних службовців поставленим завданням і визначеним повноваженням тощо [14, с. 283]. Сутність державного контролю, як зазначає О. Ф. Андрійко, полягає у спостереженні та перевірці розвитку суспільної системи й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у попередженні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку [15, с. 349].

Отже, контроль можна охарактеризувати як складову частину (елемент) управління, сутність якого полягає у відслідковуванні стану справ на підконтрольному об'єкті, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів, інших нормативно-правових актів України, додержання дисципліни та правопорядку і зовні виявляється у втручанні контролюючих органів в оперативну діяльність підконтрольних об'єктів, наданні їм обов'язкових для виконання вказівок, припиненні, зміні чи скасуванні актів управління, вжитті заходів примусу щодо підконтрольних органів [16, с. 466].

Поняття «цивільний контроль» є доволі молодого правовою категорією і визначається безпосередньо у ч. 1 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [17] як комплекс здійснюваних відповідно до Конституції і законів України правових, організаційних, інформаційних заходів для забезпечення неухильного дотримання законності й відкритості в діяльності всіх складових частин воєнної організації та правоохоронних органів держави, сприяння їхній ефективній діяльності і виконанню покладених на них функцій, зміцненню державної та військової дисципліни.

У науково-практичному посібнику за загальною редакцією М.І. Іншина, О.М. Музичука та Р.С. Веприцького зазначено, що цивільний контроль за діяльністю воєнної організації і правоохоронних органів є різновидом державного контролю, який є механізмом участі цивільних органів в управлінні військовою та правоохоронною справою, здійснюється постійно законодавчо визначеною системою суб'єктів, які мають обмежені контрольні повноваження стосовно організаційно не підпорядкованих суб'єктів, і стосується різних аспектів їх діяльності, а у деяких випадках й інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які приймають рішення з військових питань чи з питань правоохоронної діяльності [18, с. 34]. На думку В.А. Миколенко, цивільний контроль у найзагальнішому вигляді – це будь-яка зовнішня невійськова перевірка будь-чого. Вказівка у Законі України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави», що такий контроль здійснюється над во-

енною організацією і правоохоронними органами держави вказує лише на об'єкт такого контролю [19, с. 532]. С.В. Шестак визначає цивільний контроль як систему заходів, здійснюваних немілітаризованими суб'єктами щодо забезпечення законності функціонування силових державних структур [20, с. 8].

Як зазначає С.Г. Братель, цивільний контроль за діяльністю міліції – це систематичне спостереження, що здійснюється суб'єктами владних повноважень на підставі та в межах, передбачених законом, з метою перевірки виконання міліцією визначених засадами внутрішньої політики завдань у сфері правоохоронної діяльності, виявлення недоліків у її діяльності та попередження їх появи з одночасним втручанням в діяльність міліції [21, с. 6]. Таким чином, як зазначає О.В. Джафарова, цивільний демократичний контроль за діяльністю правоохоронних органів можна уявити у вигляді гнучкої системи, що включає два види: державний контроль (на рівнях законодавчої, виконавчої та судової влади) та громадський контроль (що здійснюється об'єднаннями громадян, громадянами особисто та засобами масової інформації) [22].

Наступним кроком є з'ясування змісту категорії «правоохоронна діяльність», адже саме правоохоронна діяльність міліції України виступає об'єктом цивільного контролю.

У чинному законодавстві України немає чіткого визначення поняття правоохоронної діяльності, як немає і вичерпного переліку правоохоронних органів. У різних законодавчих актах їх поняття та перелік визначаються по-різному. Найширший перелік міститься у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [23], відповідно до якої до правоохоронних органів віднесено органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції.

Нечітке й суперечливе вживання законодавцем терміна «правоохоронні органи», як зазначає А. Подоляка, свідчить про відсутність єдиного підходу в його розумінні й тлумаченні. Це ускладнює розв'язання теоретичних проблем у цій сфері, негативно впливає на правове регулювання компетенції правоохоронних органів, правове й соціальне становище їхніх працівників, а отже, на їхню діяльність загалом [24].

Проте найбільш прийнятне визначення терміна «правоохоронні органи» міститься у ч. 4 ст. 1 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [17], згідно з якою «правоохоронні органи – державні органи, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції».

Щодо розуміння самої категорії «правоохоронна діяльність», то

єдиного її тлумачення в юридичній науці й досі не склалося. Так, В.С. Фатхутдінов, досліджуючи природу та сутність правоохоронної діяльності, визначив її як здійснювану на основі Конституції та в межах наданих повноважень нормативно та процесуально регламентовану діяльність спеціальних органів держави та посадових осіб, спрямовану на забезпечення виконання нормативно-правових актів, зміцнення законності та правопорядку, гарантування і забезпечення конституційних прав та інтересів громадян [25, с. 6]. На думку А.М. Завального, під правоохоронною діяльністю слід розуміти зумовлений потребами людини особливий вид соціальної діяльності, яка визначена правовими приписами та об'єктивною необхідністю впливу на суспільні відносини для забезпечення охорони конституційного ладу, прав і свобод людини, зміцнення законності та правопорядку здійснюється в межах закону лише уповноваженими на те суб'єктами [26, с. 7].

Таким чином, в широкому значенні правоохоронна (правозахисна) діяльність розуміється як будь-яка діяльність, націлена на забезпечення прав і свобод людини в обсязі, визначеному і закріпленому в міжнародно-правових документах [27, с. 79]. У вузькому значенні правоохоронна діяльність розуміється як діяльність держави в цілому або як діяльність її спеціальних органів із забезпечення й охорони тих конкретних прав і свобод громадян (суб'єктів права), які відображені і закріплені у чинному національному законодавстві [28, с. 42].

**Висновки.** Отже, дослідивши юридичну природу таких категорій, як «цивільний», «контроль», «цивільний контроль» та «правоохоронна діяльність», пропонуємо цивільний контроль за правоохоронною діяльністю міліції України розглядати як різновид державного контролю, який здійснюється законодавчо визначеною системою суб'єктів, на підставі та в межах, передбачених законом, з метою перевірки виконання підрозділами міліції правоохоронної діяльності щодо забезпечення й охорони прав і свобод громадян (суб'єктів права), які відображені і закріплені в чинному національному законодавстві та міжнародно-правових документах.

Таким чином, без організації та здійснення цивільного контролю неможлива належна робота підрозділів міліції України щодо здійснення правоохоронної діяльності. Цивільний контроль є дієвим механізмом спостереження за правоохоронною діяльністю міліції України з боку органів державної влади та громадськості і виступає основним дисциплінуючим чинником поведінки працівників міліції як на службі, так і поза нею.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141 (із змінами та доповненнями).
2. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-ХІІ // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20 (із змінами та доповненнями).
3. Право и культура : монограф. / Нерсисянц В. С., Муромцев Г. И., Мальцев Г. И. и др. – М., 2002.

4. Великий тлумачний словник української мови / укл. В. Т. Бусел. – К., 2002.
5. Тлумачний словник сучасної української мови : загальноживана лексика / за заг. ред. проф. В. С. Калашника. – Х., 2009.
6. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. / укл. В. Ярещенко, О. Сліпушко. – К., 1998. – Т. 4.
7. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : дис. ... канд. юрид. наук / Шестак Валентин Сергійович. – Х., 2002.
8. Новий тлумачний словник української мови : у 4-х т. / укл. В. Ярещенко, О. Сліпушко. – К., 1998. – Т. 2.
9. Гаращук В. М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... докт. юрид. наук / Гаращук Володимир Миколайович. – Х., 2003.
10. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений : учеб. пособ. / Петров Э. И., Марченко Р. Н., Барина Л. В. – М., 1995.
11. Коренев А. П. Административное право. Общая и особенная части / А. П. Коренев. – М., 1986.
12. Колпаков В. К. Административное право Украины : підруч. / В. К. Колпаков. – К., 1999.
13. Битяк Ю. П. Административное право Украины (Общая часть) : учеб. пособ. / Битяк Ю. П., Зуй В. В. – Х., 1999.
14. Административное право Украины : підруч. – Вид. 2-ге, змін. і доп. / за заг. ред. Т. О. Коломоець. – К., 2012.
15. Административное право Украины. Академічний курс : підруч. – У 2-х томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К., 2004.
16. Административное право Украины. Загальна частина. Академічний курс : підруч. / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Х., 2011.
17. Про демократичний цивільний контроль над воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19 червня 2003 р. № 975-IV // ВВР України. – 2003. – № 46. – Ст. 366 (із змінами та доповненнями).
18. Цивільний контроль за діяльністю міліції: організаційно-правові питання : наук.-практ. посіб. / за заг. ред. М. І. Іншина, О. М. Музичука, Р. С. Веприцького. – Х., 2008.
19. Миколенко В. А. Цивільний контроль за діяльністю прокуратури України / В. А. Миколенко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 531-536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11mvadpu.pdf>.
20. Шестак С. В. Недержавний контроль за діяльністю міліції: теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Шестак. – Х., 2009.
21. Братель С. Г. Громадський контроль за діяльністю міліції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. Г. Братель. – К., 2007.
22. Джафарова О. В. Цивільний демократичний контроль як основа реформування правоохоронних органів України / О. В. Джафарова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/pib/2010\\_2/PB-2/PB-2\\_16.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pib/2010_2/PB-2/PB-2_16.pdf).
23. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3781-XII // ВВР України. – 1994. – № 11. – Ст. 50 (із змінами та доповненнями).
24. Подоляка А. Правоохоронна діяльність і правоохоронні органи / Анатолій Подоляка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/1643/>.
25. Фатхутдінов В. Г. Правоохоронна діяльність: природа, сутність, гуманізм (теоретико-правові та методологічні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / В. Г. Фатхутдінов. – К., 2006.
26. Завальний А. М. Юридичні факти в сфері здійснення правоохоронної діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А. М. Завальний. – К., 2007.
27. Тюріна О. Правоохоронні органи: питання теоретичного осмислення та нормативного визначення // Право України. – 2001. – № 5. – С. 79-80.
28. Півненко В. Правоохоронна система України: визначення і функціонування // Вісник прокуратури. – 2003. – № 2. – С. 39-45.

Надійшла до редакції 14.09.2012

## ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО І ПРОЦЕСУ

**Т.П. Мінка**

доктор юридичних наук, доцент  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

### ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА, ЗАКРІПЛЕНИХ У КАСУ

Розглянуто зміст принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві, форм та меж їх застосування. Досліджено особливості їх застосування адміністративними судами при здійсненні адміністративного судочинства.

*Ключові слова:* адміністративне судочинство, адміністративний суд, принципи, змагальність сторін, диспозитивність, офіційне з'ясування всіх обставин справи.

Рассмотрено содержание принципов состязательности сторон, диспозитивности и официального выяснения всех обстоятельств по делу в административном судопроизводстве, форм и пределов их приложения. Исследованы особенности их приложения административными судами при осуществлении административного судопроизводства.

*Ключевые слова:* административное судопроизводство, административный суд, принципы, состязательность сторон, диспозитивность, официальное выяснение всех обстоятельств дела.

The article is devoted to finding out of maintenance of principles of contentionness of parties, non-mandatoryness and official finding out of all circumstances in business in the administrative rule-making, forms and limits to their application. The features of their application are investigational by administrative courts during realization of the administrative rule-making.

*Keywords:* administrative rule-making, administrative court, principles, contentionness of parties, non-mandatoryness, official finding out of all circumstances of business.

**Постановка проблеми.** У Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, затвердженій Указом Президента № 361 від 10.05.2006, передбачено, що справедливе судочинство та належний захист прав і свобод людини можливі лише за наявності досконалого процесуального законодавства. Відтак, завданням подальшого розвитку правосуддя є реальне утвердження верховенства права у суспільстві і забезпечення кожному

права на справедливий судовий розгляд у незалежному та неупередженому суді [1]. Однак зазначені положення так і залишатимуться доктриною, позбавленою практичного значення, допоки судді не керуватимуться у своїй професійній діяльності як загальними принципами здійснення правосуддя в Україні, так і передбаченими у Кодексі адміністративного судочинства (далі – КАС). Адже узагальнюючим відображенням змісту та сутності всього судочинства є принципи, оскільки вони забезпечують єдність адміністративного процесу, віддзеркалюють не тільки його внутрішню побудову, але й весь процес застосування.

У Кодексі адміністративного судочинства чітко визначено систему принципів, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення публічно-правових спорів. Як передбачено у ст. 7 КАС, принципами здійснення правосуддя в адміністративних судах є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласність і відкритість адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, крім випадків, установлених цим Кодексом; 7) обов'язковість судових рішень [2]. Аналіз теоретичних засад, а також судової практики дозволив дійти висновку, що в адміністративному судочинстві застосування таких принципів, як змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, має певні особливості. Тому дослідження особливостей застосування адміністративними судами названих принципів є досить актуальним.

**Публікації, в яких започатковано розв'язання даної проблематики.** Базовим підґрунтям для написання статті стали праці науковців з теорії держави та права, адміністративного права та адміністративного процесу, зокрема В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Е.Ф. Демського, С.В. Ківалова, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, С.В. Потапенка, О.Ф. Скакун, О.І. Харитонової та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Принципи адміністративного судочинства – це закріплені в Конституції України та законодавчих актах основні засади організації і діяльності адміністративного суду при здійсненні адміністративного судочинства, керівні, найголовніші та непорушні правила, які регламентують поведінку учасників судового адміністративного процесу та визначають процедури адміністративного судочинства.

Принципи змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин справи передбачено у п. 4 ст. 7 КАСУ.

Під принципом змагальності, виходячи зі змісту ч. 3 ст. 129 Конституції України, слід розуміти процесуальні можливості осіб, які беруть участь у справі, вчиняти діяння, спрямовані на доведення обґрунтованості та переконливості своєї правової позиції [3, с. 163]. Принцип змагальності сторін передбачено й ч. 4 ст. 7, ч. 1 ст. 11 КАСУ. Так, у ст. 11 КАСУ зазначено, що розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюєть-



ся на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів й у доведенні перед судом їх переконливості.

Змагальність як принцип правосуддя означає таку побудову процесу, процедуру його здійснення, яка забезпечує у судовому розгляді рівні можливості особам, які беруть у ньому участь, у наданні доказів, у вільному викладенні своїх доводів, у наданні своїх тлумачень фактів, подій, доказів. Лише за допомогою змагальності суд всебічно, повно й об'єктивно досліджує всі обставини справи та з'ясовує істину у ході судового розгляду.

Змагальність є різновидом активності заінтересованої особи, осіб, що беруть участь у справі, вправі вільно розпоряджатися своїми матеріальними та процесуальними правами й активно впливати на процес з метою захисту прав та охоронюваних законом інтересів [3, с. 58]. В адміністративному судочинстві цей принцип реалізується через доказування, тобто підтвердження сторонами обставин, на які вони посилаються для обґрунтування своїх вимог чи заперечень.

Водночас застосування принципу змагальності в адміністративному судочинстві має певні особливості. По-перше, необхідні судові дані про юридичні факти в справі, що становлять предмет доказування, а також докази, якими вони підтверджуються, подають насамперед сторони. Згідно з ч. 1, 2 ст. 71 КАСУ кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, встановлених ст. 72 КАСУ. У той же час в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти позову [4, с. 167]. Вказане положення законодавця дозволяє зрівняти становище позивача та відповідача – суб'єкта владних повноважень й усунути дисбаланс у їх можливостях.

По-друге, розпорядження особами своїми правами та обов'язками, надання доказів відбувається під контролем суду, який повинен: згідно з ч. 5 ст. 11 КАСУ запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає; відповідно до ч. 3 ст. 4, ч. 1 ст. 127, ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 167 КАСУ роз'яснити особам, які беруть участь у справі, їхні процесуальні права та обов'язки; здійснити інші дії щодо сприяння особам, які беруть участь у справі, у реалізації наданих їм прав, наприклад призначенням у необхідних випадках експертиз згідно зі ст. 81 КАСУ, вжиття заходів щодо забезпечення доказів відповідно до ст. 72-75 КАСУ, надання судових доручень щодо збирання доказів, керуючись вимогами ст. 115 КАСУ та ін. [4, с. 166].

Таким чином, особливість застосування цього принципу адміністративного судочинства полягає у тому, що суд, розглядаючи публічно-правовий спор, може встановлювати обставини у справі не лише на підставі доказів, зібраних сторонами, але й доказів, зібраних судом з власної ініціативи.

Під принципом диспозитивності в адміністративному судочинстві розуміють можливість осіб, які беруть участь у справ, розпоряджатися своїми матеріальними і процесуальними правами як для відстоювання та захисту власних, так і прав і свобод та інтересів інших фізичних і юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень [3, с. 166]. Диспозитивність означає можливість учасників процесу самотійно, на власний розсуд розпоряджатися вимогами (визнати, відмовлятися, змінювати вимоги й укласти мирову угоду). Кожна особа, яка звернулася до суду, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, передбачених законом [5, с. 95].

Принцип диспозитивності адміністративного судочинства, виходячи зі змісту ч. 3 та 4 ст. 11 КАСУ, закріплено у такому вигляді: «Суд розглядає адміністративні справи не інакше як за позовною заявою, поданою відповідно до цього Кодексу, і не може виходити за межі позовних вимог. Суд може вийти за межі позовних вимог тільки у разі, якщо це необхідно для повного захисту прав, свобод та інтересів сторін чи третіх осіб, про захист яких вони просять. Кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом» [2].

Застосування принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного процесу, має певні особливості. По-перше, у разі, якщо спосіб захисту, який пропонується позивачем, є недостатнім для повного захисту його прав, свобод та інтересів, суд може і зобов'язаний вийти за межі вимог адміністративного позову. По-друге, диспозитивність в адміністративному судочинстві є певним чином обмеженою і підконтрольною судові, що обумовлюється публічним характером спорів [6]. По-третє, диспозитивність визначає існування процесуального інституту заміни неналежної сторони у справі (ст. 52 КАСУ) [2]. По-четверте, суд не приймає відмови від адміністративного позову, визнання адміністративного позову і продовжує розгляд адміністративної справи, якщо ці дії позивача або відповідача суперечать закону чи порушують чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 4 ст. 112 КАСУ). По-п'яте, умови примирення не повинні суперечити закону або порушувати чий-небудь права, свободи або інтереси (ч. 3 ст. 113 КАСУ) [2].

Отже, дія принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві є дещо обмеженою порівняно з цивільним процесом та підконтрольною адміністративному суду. Високий ступінь втручання адміністративного суду обумовлений характером публічно-правового спору, адже, по-перше, однією із сторін в адміністративному процесі є громадянин, який не обізнаний в тонкощах юриспруденції, з іншої сторони йому протистоїть суб'єкт владних повноважень, з широким колом можливостей; по-друге, результати розгляду публічно-правового спору можуть

мати значення не тільки для сторін, але й для широкого кола осіб. Тому не випадково, що реалізація принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві перебуває під контролем суду.

Наступним принципом, зазначеним у п. 4 ст. 7 КАСУ, є принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи. В адміністративному судочинстві цей принцип має певні особливості, обумовлені специфікою публічно-правових спорів, та передбачає активну роль суду, який може обмежувати (у встановлених випадках) дію принципів змагальності і диспозитивності.

Крім того, застосування в адміністративному судочинстві цього принципу має певні відмінності від цивільного судочинства. Це обумовлено тим, що у судовому адміністративному процесі особі протистоїть потужний адміністративний апарат. У зв'язку з цим у сторін заздалегідь складаються нерівні можливості. Для їх збалансування адміністративний суд повинен відігравати активну роль у судовому процесі з тим, щоб сприяти особі у захисті її прав [5, с. 98].

Про особливості застосування принципу офіційного з'ясування всіх обставин у справі в адміністративному судочинстві зазначено й у Рішенні Конституційного суду України від 09.09.2010 № 19-рп/2010: «в адміністративному судочинстві, на відміну від цивільного судочинства, діє принцип офіційності, який полягає в активній позиції суду щодо з'ясування всіх обставин у справі (ч. 4, 5 ст. 11, ч. 2 ст. 69, ч. 5 ст. 71 КАС). Обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на суб'єкта владних повноважень, якщо він як відповідач заперечує адміністративний позов (ч. 2 ст. 71 КАС), а в цивільному судочинстві кожна сторона зобов'язана довести ті обставини, на які вона посилається як на підставу своїх вимог і заперечень (ч. 1 ст. 11, ч. 1 ст. 60 ЦПК). ... Суб'єкт владних повноважень повинен подати суду всі наявні у нього документи та матеріали, які можуть бути використані як докази у справі. У разі невиконання цього обов'язку суд витребує названі документи та матеріали", а якщо такі приписи відповідач без поважних причин не виконує, то "суд вирішує справу на основі наявних доказів" (ч. 4, 6 ст. 71 КАС України) [7].

Крім того, на активну позицію суду при розгляді публічно-правових спорів вказується й у інформаційних листах Вищого адміністративного суду України від 01.11.2011 № 1936/11/13-11 [8], від 02.06.2011 № 742/11/13-11 [9].

Так, наприклад, в інформаційному листі Вищого адміністративного суду України від 01.11.2011 [8] Суд наголошує, що «з метою однакового застосування адміністративними судами окремих приписів Податкового кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України та для з'ясування обставин реальності вчинення господарської операції судам належить ретельно перевіряти доводи податкових органів про фактичне нездійснення господарської операції, викладені в актах перевірки або підтверджені іншими доказами. Згідно з ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністрати-

вного судочинства України в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок щодо доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову. Виходячи зі змісту наведеної норми, саме на податкові органи покладається обов'язок надати достатні докази на обґрунтування висновків про порушення платником податків норм податкового законодавства, на підставі яких такому платникові визначено відповідні грошові зобов'язання. Водночас судам варто враховувати при розв'язанні відповідних спорів принцип офіційного з'ясування обставин справи, передбачений ч. 4, 5 ст. 11 Кодексу адміністративного судочинства України. Відповідно до вказаної норми суд вживає передбачені законом заходи, необхідні для з'ясування всіх обставин у справі, у тому числі щодо виявлення та витребування доказів з власної ініціативи. Суд повинен запропонувати особам, які беруть участь у справі, подати докази або з власної ініціативи витребувати докази, яких, на думку суду, не вистачає» [8]

Таким чином, адміністративний суд, застосовуючи принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи, на відміну від цивільного судочинства, де суд оперує виключно тим, на що посилаються сторони, має повністю встановити обставини справи, щоб ухвалити справедливе, об'єктивне та неупереджене рішення. Принцип офіційного з'ясування всіх обставин справи забезпечує дотримання законності під час розгляду та вирішення публічно-правового спору, по суті, надає однакові правові можливості сторонам у справі відстояти свої права, а також «урівнює» правові можливості в адміністративному судочинстві позивача з правовими можливостями відповідача, який наділений значним потенціалом (юристи, адміністративний ресурс, фінанси, доступ до законодавства тощо).

**Висновок.** Підсумовуючи, зазначимо, що, незважаючи на схожість процесуальних механізмів, які впливають із принципів змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин, необхідно пам'ятати, що вони спрямовані на реалізацію двох завдань: 1) на захист прав, свобод та інтересів особи від порушень з боку суб'єктів владних повноважень; 2) на охорону інтересів держави. Втілення в адміністративному судочинстві цих принципів слугує головній юридичній гарантії захисту прав, свобод та інтересів особи – справедливого та неупередженого судового захисту. Розуміння адміністративними судами змістовної наповненості цих принципів у поєднанні із завданнями адміністративного судочинства є дієвим і надійним інструментом у забезпеченні своєчасного захисту прав, свобод та інтересів особи, утвердження верховенства права та побудови правової держави.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів : Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. – Режим дос-

тупу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

3. Адміністративна юстиція України : проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К., 2007.

4. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : у 2-х т. – Т. 1 / В. К. Матвейчук, І. О. Харитонов ; за заг. ред. В. К. Матвейчука. – Вид. 2-е, змін. та доп. – К., 2008.

5. Адміністративне судочинство : підруч. / за заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К., 2009.

6. Шевцова Н. В. Особливості застосування принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві / Шевцова Н. В. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/vu/20\\_51](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vu/20_51).

7. Рішення Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвідомчості справ, пов'язаних із соціальними виплатами» від 09.09.2010 № 19-рп/2010. – Режим доступу : [zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-10).

8. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 01.11.2011 № 1936/11/13-11. – Режим доступу : [www.vasu.gov.ua/ua/generalization\\_court\\_practice.html](http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html).

9. Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 02.06.2011 № 742/11/13-11. – Режим доступу : <http://newlaw.com.ua/2011/06/vasu-o-podtverzhdenii-hozyajstvennyx-operacij-i-realnosti-sdelok/#more-2216>.

Надійшла до редакції 12.06.2012

**С.С. Гнатюк**

кандидат юридичних наук

(Львівський державний

університет внутрішніх справ)

УДК 342.95(477)

## ОСОБЛИВОСТІ АПЕЛЯЦІЙНОГО ОСКАРЖЕННЯ ПОСТАНОВИ ПРО ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

На підставі аналізу нормативно-правого регулювання стадії оскарження постанови у справі про адміністративний проступок розглянуто характерні риси та особливості апеляційного оскарження опротестування постанови суду (судді) про накладення адміністративного стягнення.

**Ключові слова:** оскарження, протест, апеляційна скарга, адміністративний проступок, постанова, провадження, стадія.

На основе анализа нормативно-правого регулирования стадии обжалования постановления по делу об административном проступке рассмотрены характерные черты и особенности апелляционного обжалования опротестования постановления суда (судьи) о наложении административного взыскания.

**Ключевые слова:** обжалование, протест, апелляционная жалоба, административный проступок, постановление, производство, стадия.

Based on the analysis of normative legal regulation under appeal decision in the case of an administrative offense is considered the characteristics and features appeal protesting the court (judge) to impose administrative penalties.

**Keywords:** appeal, protest, appeal, an administrative offense, statute, proceedings stage.

**Постановка проблеми.** Встановлений законом порядок розгляду скарг, протестів та апеляційних скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення є важливою гарантією забезпечення законності в діяльності органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні проступки, захисту прав громадян та посадових осіб, запобігання правопорушенням, ефективним засобом виховання поваги до закону прав і свобод, честі й гідності громадян.

Розгляд поданих апеляційної скарги або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення по суті є переглядом справи з метою виправлення допущених помилок і відновлення справедливості.

Незважаючи на невелику питому вагу постанов, які переглядаються, вже сам факт існування можливості оскарження, опротестування постанови у справі про адміністративний проступок має велике превентивне значення, дисциплінує тих, кому доручено застосовувати адміністративні стягнення.

Питання нормативного регулювання етапу оскарження, опротестування постанов у справах про адміністративні проступки є доволі складним, оскільки процесуальна частина КУпАП лише у загальному врегульовує апеляційний порядок перегляду постанови у справі про адміністративний проступок.

**Стан дослідження.** Питанням оскарження, опротестування у справах про адміністративні проступки у різні часи приділяли увагу такі відомі науковці-адміністративісти, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Горшенєв, І.П. Голосніченко, А.Р. Кірсанов, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.І. Остапенко, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко, Е.Ф. Демський. Однак попри існуючі наукові доробки проблема вдосконалення процесуального законодавства, що регулює порядок апеляційного оскарження постанови у справі про адміністративні проступки, спеціально не досліджувалася.

**Виклад основних положень.** Як нами раніше зазначалось, стадія перегляду постанови у справі про адміністративний проступок – це послідовні процесуальні дії, спрямовані на забезпечення законності дотримання прав та законних інтересів суб'єктів провадження, перевірки обґрунтованості та об'єктивності прийнятого рішення, вирішення питання про порушення матеріальних чи процесуальних норм.

Дана стадія визначається як факультативна, її виникнення обумовлене правом оскарження постанови по справі особою, щодо якої її було винесено, а також потерпілим (ст. 287 КУпАП). Слід наголосити, що оскарження є правом громадянина, використовуваним ним на власний розсуд. Від імені особи, щодо якої винесено постанову, а також потерпілого скарга може бути подана законним представником, адвокатом. Не можна погодитись із зазначеними у наукових публікаціях пропозиціями про те, що недоцільно забороняти адвокату самостійно реагувати на неправомірні дії органу (посадової особи), у провадженні якого перебуває справа [1, с. 29]. Це зумовлюється тим, що адвокат повинен діяти в інте-

ресах особи, яку він представляє, відповідно до її волі.

В юридичній літературі називались причини можливого оскарження та опротестування постанов у справах про адміністративні правопорушення. До них, зокрема, пропонувалось віднести: прийняття рішення у справі з порушенням суб'єктом адміністративної юрисдикції своєї предметної або територіальної компетенції; без достатнього правового або фактичного обґрунтування; на підставі невірно складеного протоколу про адміністративне правопорушення або інших матеріалів справи; з порушенням встановлених термінів давності накладення стягнення; з порушенням передбачених законом прав учасників адміністративно-юрисдикційного провадження [2, с. 81].

На нашу думку, складання переліку підстав для апеляційного оскарження та опротестування постанови у справі про адміністративний проступок є доволі складним завданням. Отже, сумнівною є необхідність формалізації таких підстав через їх нормативне закріплення. Підставою для апеляційного оскарження, опротестування можуть бути винятково як матеріально-правові, так і процесуально-правові порушення встановленого порядку провадження у справах про адміністративні проступки.

Частково прогалини нормативного регулювання заповнює постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 «Про практику розгляду судами скарг на постанови по справах про адміністративні правопорушення» [3]. Проте дана постанова не відповідає сучасним реаліям, оскільки не відображає останніх змін, що відбулися у чинному законодавстві. Зокрема, у постанові не враховано особливостей оскарження в порядку, встановленому КАС України; змін та доповнень, внесених до КУпАП, що стосуються апеляційного оскарження; змін, що відбулись у цивільно-процесуальному законодавстві; дана постанова стосується судового порядку перегляду постанови по справі, отже питання особливостей діяльності уповноважених органів (посадових осіб) щодо перегляду постанов залишається відкритим тощо.

У даному контексті постає питання щодо необхідності вдосконалення нормативно-процесуального регулювання порядку оскарження постанови у справі про адміністративне правопорушення, в тому числі й апеляційного.

Чинний КУпАП передбачає два шляхи оскарження – альтернативний, коли постанову може бути оскаржено у вищий орган (вищій посадовій особі) або послідовний – в суд, при якому скарга спочатку повинна бути подана у вищий орган (вищій посадовій особі), після чого, якщо його рішення не задовольняє скажника, в районний (міський) суд.

Тривалий час у правовому регулюванні даної стадії існувала суттєва прогалина, що піддавалась обґрунтованій критиці, а саме відсутність у правопорушника чи потерпілого можливості оскаржити постанову суду у справі про адміністративне правопорушення. Наразі, відповідно до ч. 2 ст. 287 КУпАП, постанова районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду (судді) про накладення адміністративного стягнення може бути оскаржена в порядку, визначеному КУпАП, до апеляційного суду.

Відповідно до змін, внесених до КУпАП, постанова судді у справах

про адміністративне правопорушення набирає законної сили після закінчення строку подання апеляційної скарги чи протесту прокурора, за винятком постанов про застосування стягнення, передбаченого ст. 32 КУпАП (ст. 294 КУпАП).

Законодавець чітко окреслив коло суб'єктів, наділених правом апеляційного оскарження. Зокрема, постанову судді у справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржена особою, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, її законним представником, захисником, потерпілим, його представником або на неї може бути внесено протест прокурора протягом десяти днів з дня винесення постанови.

Апеляційна скарга, протест прокурора, подані після закінчення цього строку, повертаються апеляційним судом особі, яка її подала, якщо вона не заявляє клопотання про поновлення цього строку, а також якщо у поновленні строку відмовлено.

При поданні апеляційної скарги, протесту слід враховувати положення Постанови Пленуму Верховного Суду № 6 від 12 червня 2009 р., у якій, зокрема, зазначено, що суди та судді при розгляді ними справ про адміністративні правопорушення не є суб'єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, отже не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв'язку з розглядом судових справ [4].

Зауважимо, що правозастосовна практика лише згодом дасть можливість оцінити важливість реалізації права на апеляцію, допоможе виявити проблемні питання, що стануть предметом подальших наукових дискусій. Але вже нині дане право активно реалізується. Так, за даними статистики, лише у 2010 р. на розгляд до апеляційних загальних судів надійшло 19,9 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора на постанови загальних місцевих судів у справах про адміністративні правопорушення, що всього на 2,7% менше, ніж у 2009 р. З різних підстав повернено 4,6 тис. апеляційних скарг, протестів прокурора, або 22,4% (2009 – 23,3%) від кількості тих, що перебували на розгляді. Суди розглянули 15,1 тис. справ за апеляційними скаргами, протестами прокурора, або 73,9% (2009 – 73,7%). За результатами перегляду скасовано та змінено 8,6 тис. постанов, їх питома вага в загальній кількості винесених постанов залишилась стабільною і становила 0,6% (2009 – 0,6%) [5].

Наразі КУпАП встановлено, що апеляційна скарга, протест прокурора подаються до відповідного апеляційного суду через місцевий суд, який виніс постанову. Місцевий суд протягом трьох днів надсилає апеляційну скаргу, протест прокурора разом із справою у відповідний апеляційний суд. Апеляційний перегляд здійснюється суддею судової палати апеляційного суду в кримінальних справах протягом двадцяти днів з дня надходження справи до суду.

Апеляційний суд повідомляє про дату, час і місце судового засідання особу, яка подала скаргу, прокурора, який приніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне пра-



вопорушення, не пізніше ніж за три дні до початку судового засідання. Неявка в судове засідання особи, яка подала скаргу, прокурора, який вніс протест, інших осіб, які беруть участь у провадженні у справі про адміністративне правопорушення, не перешкоджає розгляду справи, крім випадків, коли є поважні причини неявки або в суду відсутня інформація про належне повідомлення цих осіб.

Апеляційний суд переглядає справу в межах апеляційної скарги. Суд апеляційної інстанції не обмежений доводами апеляційної скарги, якщо під час розгляду справи буде встановлено неправильне застосування норм матеріального права або порушення норм процесуального права. Апеляційний суд може дослідити нові докази, які не досліджувалися раніше, якщо визнає обґрунтованим ненадання їх до місцевого суду або необґрунтованим відхилення їх місцевим судом.

За наслідками розгляду апеляційної скарги, протесту прокурора суд апеляційної інстанції має право:

- 1) залишити апеляційну скаргу чи протест прокурора без задоволення, а постанову без змін;
- 2) скасувати постанову та закрити провадження у справі;
- 3) скасувати постанову та прийняти нову постанову;
- 4) змінити постанову.

У разі зміни постанови в частині накладення стягнення, в межах, передбачених санкцією статті КУпАП, воно не може бути посилено.

Постанова апеляційного суду набирає законної сили негайно після її винесення, є остаточною й оскарженню не підлягає. Після закінчення апеляційного провадження справа не пізніше ніж у п'ятиденний строк направляється до місцевого суду, який її розглядав.

Законодавець у процесуальній частині КУпАП прямо не передбачив можливості оскарження рішення по скарзі. Водночас, заборонної норми, що обмежує таку можливість, КУпАП також не містить, отже і не обмежує права подання скарги на рішення по скарзі.

При цьому може виникнути питання, що скарга на постанову органу (посадової особи) розглядалась судом у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, визначеними КУпАП, отже і апеляція на рішення по такій скарзі повинна розглядатись у порядку, визначеному КАС України. Розв'язуючи дане питання, слід виходити з того, що рішення у скарзі є фактично новою постановою у справі про адміністративний проступок, отже може бути оскаржено. Відтак, формальне встановлення такої можливості усуне дану суперечність, оскільки апеляційний суд буде керуватись нормами ст. 294 КУпАП.

Постанова у справі про адміністративний проступок може бути по-слідовно оскаржена до винесення по ній постанови апеляційним судом, що є остаточною й оскарженню не підлягає.

На підставі викладеного можемо дійти висновку, що оскарження, опротестування в межах провадження у справах про адміністративні проступки може мати таку послідовність:

а) оскарження постанови органу (посадової особи), що виніс постанову у вищестоящий орган, або суд у порядку, визначеному КАС України, з особливостями, встановленими у КУпАП (ст. 288 КУпАП);

б) оскарження рішення вищестоящего органу посадової особи, що прийняв рішення по скарзі до суду;

в) звернення з апеляційною скаргою на постанову судді у справі про адміністративний проступок.

г) звернення з апеляційною скаргою на рішення суду по скарзі, протесту.

На етапі реалізації рішення по апеляційній скарзі на постанову у справі про адміністративний проступок копія рішення по скарзі або протесту на постанову у справі про адміністративне правопорушення протягом трьох днів надсилається особі, щодо якої її винесено. В той же строк копія постанови надсилається потерпілому на його прохання. Про результати розгляду протесту повідомляється прокуророві (ст. 295 КУпАП).

Слід зауважити, що КУпАП прямо не передбачає форму повідомлення прокурору про результати розгляду протесту та не встановлює строку такого повідомлення. Щодо строку такого повідомлення, тут слід керуватися положеннями ч. 3 ст. 21 Закону України «Про прокуратуру», що встановлює десятиденний строк для такого повідомлення. На нашу думку, повідомлення має здійснюватись направленням прокуророві копії рішення по розгляду протесту.

**Висновок.** Враховуючи викладене, наголосимо, що можливість апеляційного оскарження, опротестування постанови у справі про адміністративний проступок є важливою гарантією дотримання режиму законності, законних прав та інтересів громадян. Отже, від чіткості і досконалості нормативно-процесуального порядку реалізації даної гарантії залежить можливість швидкого відновлення порушеного закону, відновлення справедливості та належного правопорядку.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Ульянов О. І. Деякі проблеми забезпечення захисту прав людини в адміністративному процесі / О. І. Ульянов // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 1998. – № 1. – С. 29.

2. Якимов А. Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монографія. Часть 3. Административно-юрисдикционное производство / А. Ю. Якимов. – М., 1996.

3. Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення : постанова Пленуму Верховного Суду України від 24 червня 1988 р. № 6 (із змінами, внесеними згідно з постановами Пленуму Верховного Суду України № 13 від 25.12.92, № 12 від 03.12.97 р. та № 15 від 25.05.98) // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2000. – № 5: Законодавство України про адміністративну відповідальність.

4. Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів : постанова № 6 Пленуму ВС України від 12 червня 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/>.

5. Аналіз роботи судів загальної юрисдикції у 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.

*Надійшла до редакції 22.02.2012*

**Л.С. Криворучко**  
кандидат юридичних наук  
(Університет економіки та права «КРОК»)

УДК 342.7/9

## **ЗНАЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ДЛЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ**

Проведено аналіз питань міжнародних стандартів для організаційно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні, їх ролі та необхідності щодо вдосконалення системи забезпечення прав людини в Україні в цілому.

*Ключові слова:* права людини, міжнародні стандарти, міжнародне співтовариство, декларація.

Проведен анализ международных стандартов для организационно-правового обеспечения защиты прав человека в Украине, их роли и необходимости касательно совершенствования системы обеспечения прав человека в Украине в целом.

*Ключевые слова:* права человека, международные стандарты, международное сообщество, декларация.

The scientific article is devoted for analytical review of the international standards for organizational and legal protection of human rights in Ukraine, their role and the need to improve the system of human rights protection in Ukraine as a whole.

*Keywords:* human rights, international standards and the international community, the declaration.

**Постановка проблеми.** Наявність високих демократичних стандартів та досконалого національного законодавства не є гарантією ефективного забезпечення прав людини у країні. Навіть за наявності високорозвинутих та ефективних елементів їх сукупність може бути не дієздатною. Права людини – один з головних правових інститутів сучасного демократичного суспільства, норми якого встановлюють найбільш суттєві, вихідні засади, що визначають становище особистості в суспільстві та державі, принципи їх взаємовідносин. У сучасному світі проблема прав людини вийшла далеко за межі окремої держави, у зв'язку з чим виникла необхідність у створенні універсальних міжнародно-правових стандартів, які також визнаються як основні права людини. Ці стандарти відображені у низці важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначивши ту межу, за яку держава не може виходити. Таким чином, права людини стали об'єктом регулювання не лише окремої держави, а й міжнародного співтовариства.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** На сучасному етапі розвитку науково-теоретичне підґрунтя для дослідження склали наукові праці таких вітчизняних та зарубіжних вчених, як: М.Ф. Анісімов, О.М. Бандурка, І.Л. Бородін, Л.Ю. Гіждіван,

С.П. Головатий, К.О. Клименко, Ю.Ф. Кравченко, М.Г. Мельник, Т.І. Пашук, Н.М. Раданович, В.О. Січкач, Д.М. Супрун, В.М. Тертишник, М.В. Баглай, Б.І. Габричидзе, А.В. Грабильников, Е.И. Козлов, А.И. Ковлер, О.Е. Кутафін, А.А. Мишин, Р.А. Мюллерсон, Т. Присяжнюк, В.О. Румянцев, О. Стрельцова, Б.А. Страшун, Ю.Н. Тодика, Ф. Флурі, О.Ф. Фрицький, В.Е. Чиркин, В.Д. Яворський. Сьогодні дана проблема не вирішена повною мірою, що й обумовило вибір автором теми дослідження. Наукова новизна роботи полягає у здійсненні аналізу і напрацюванні нових підходів щодо застосування в адміністративній системі України міжнародних стандартів з даного напрямку та вдосконалення організаційно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні.

**Метою** статті є проведення аналітичного огляду сутності міжнародних стандартів щодо захисту прав людини в Україні, обґрунтування їх актуальності і доцільності застосування, вдосконалення організаційно-правового забезпечення України з даного напрямку.

**Виклад основного матеріалу.** Окремі питання сутності міжнародних стандартів для організаційно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні потребують ретельного наукового дослідження та вдосконалення через перегляд існуючого правового механізму та нормативно-правової бази в Україні, а також аналіз сутності міжнародних стандартів та правового забезпечення у країнах із стабільними економічними і політичними показниками.

Обсяг прав і свобод людини в сучасному суспільстві визначається не лише особливостями певного співтовариства людей, а й розвитком людської цивілізації в цілому, рівнем інтегрованості міжнародного співтовариства [1]. Значну роль у процесі захисту прав і свобод людини відіграють резолюції та заяви Ради Європи. Дані акти сприяють більш ефективному захисту прав і свобод людини країнами-членами Ради Європи як рекомендаційні норми, що мають певне юридичне значення. Як приклад, можна навести резолюції Комітету Міністрів з питань: використання правоохоронними органами даних про особу; європейських пенітенціарних правил; ув'язнення іноземців; надання правової допомоги та консультацій; надання притулку особам, яким загрожує переслідування; викладання та вивчення прав людини в шкільних навчальних закладах тощо. Такі резолюції Ради Європи мають широко застосовуватися в діяльності державних органів при здійсненні ними захисту прав і свобод людини.

Це стосується і резолюцій Парламентської Асамблеї Ради Європи, особливо з питань психіатрії з точки зору прав людини, прав віруючих, релігійних сект та нових релігійних рухів, прав національних меншин, прав дітей, прав хворих на СНІД, заборони торгівлі дітьми та інших форм їх експлуатації.

Не можна обминути той факт, що у правозастосовній діяльності судів України загальної юрисдикції практично не застосовується Конвен-

ція про захист прав і основних свобод людини 1950 р., так само як й інші міжнародні стандарти з прав людини, зокрема прецеденти Європейського суду з прав людини.

Певні позитивні зрушення в цьому напрямі характеризує діяльність Конституційного Суду України, яким було прийнято низку рішень із посиленням на міжнародні акти з прав людини. Так, у справі К. Устименка (1997 р.) Конституційний Суд визнав невідповідність законодавства України резолюції Парламентської Асамблеї Ради Європи стосовно ситуації з психічними захворюваннями.

У справі за зверненням жителів м. Жовті Води (2010 р.) Конституційним Судом України було застосовано положення Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та Конвенції про захист прав і основних свобод людини щодо судового захисту осіб.

У 1999 р. у рішенні у справі фінансування судів Конституційний Суд України послався на ст. 6 Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Резолюцію Генеральної Асамблеї ООН 1985 р., Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи 1994 р. та Віденську декларацію і програму дій 1993 р. про забезпечення судів відповідними коштами для збереження їх незалежності.

Виходячи з того, що реалізація положень Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. є важливою гарантією захисту прав людини в Україні, Уповноважений вважає за доцільне привернути увагу Верховного Суду України до необхідності застосування норм Конвенції у судовій практиці.

Контрольні механізми, запроваджені Конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 р., є унікальними. Тому обов'язком держави є забезпечення заходів, спрямованих на детальне ознайомлення з її положеннями як юристів-практиків, так і всіх громадян України. Складовою частиною формування правових знань та правової культури в цілому має стати також регулярне інформування громадян про розгляд справ Європейським судом з прав людини за скаргами з України та надання особам у відповідних випадках спеціальних юридичних послуг. Як свідчить практика, громадяни України, які надсилають скарги до Європейського суду, мають лише загальне уявлення про вимоги, що ставляться до цих звернень. Саме їх недотримання здебільшого є причиною відмови Європейським судом у визнанні прийнятними таких скарг. Зрушенню цього питання з місця має сприяти поширення інформації щодо Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та інших міжнародних договорів у галузі прав людини. Проте слід зауважити, що в офіційному друкованому органі Верховної Ради – газеті «Голос України» – ця конвенція і протоколи до неї взагалі не публікувалися, окрім Закону України про ратифікацію конвенції та протоколів до неї.

Ініціатива Уповноваженого з питання офіційного оприлюднення цієї конвенції в газеті «Голос України» з різних причин, на жаль, досі не

знайшла свого позитивного вирішення.

Тому за ініціативою Уповноваженого з прав людини у журналі «Віче» (№ 1 від 1998 р.) було опубліковано ратифікований Верховною Радою України 17 липня 1997 р. текст Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 р. та Протоколів до неї. Водночас, у квітні 1999 р. Уповноваженим було започатковано видання «Вісника Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», який виходить українською та англійською мовами. У першому номері вісника було надруковано Загальну декларацію прав людини, Конвенцію про захист прав і основних свобод людини 1950 р., Протоколів 1, 2, 4, 6, 7, 11 до Конвенції та Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини». У цьому ж номері опубліковано нову редакцію «Пам'ятки для осіб, які мають намір звернутися до Європейського суду з прав людини», в якій викладено умови, що висуваються до форми скарги та процедури її подання до Європейського суду. Передбачається планомірне оприлюднення інших важливих міжнародних документів з прав людини та інформації про діяльність Уповноваженого щодо забезпечення прав і свобод людини в Україні. В номерах вісника планується надрукувати Конвенцію ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання.

Кожна країна світу, яка взяла на себе зобов'язання виконувати міжнародні конвенції, в тому числі й з прав людини, повинна керуватися принципами і нормами цих угод у своєму внутрішньому законодавстві. Норми, що містяться в міжнародних документах, обов'язкові для законотворчості розвинутих держав, тобто є міжнародними стандартами [2, с. 80; 3]. Як визнано у літературі, цим терміном охоплюються різноманітні норми, такі як правила міжнародних договорів, резолюції міжнародних організацій, політичні домовленості (наприклад, Гельсінський заключний акт, документи Віденської та Копенгагенської зустрічей, міжнародні звичаї) [4, с. 31].

Можна вважати, що людство виробило «своєрідний кодекс прав людини в міжнародному праві» [5, с. 91], проте міжнародні стандарти – це не декларовані міжнародним співтовариством приклади, а норми, які необхідно втілювати в життя. Однак не слід і перебільшувати роль міжнародних стандартів щодо забезпечення прав людини. Обов'язково необхідно враховувати національні стандарти, традиції, відносини у суспільстві, релігійні особливості тощо.

На думку С. Черниченка, міжнародні стандарти в галузі прав людини – це міжнародно-правові, тобто такі, що впливають з норм міжнародного права, обов'язки держав [6, с. 38]. Тим часом Л. Шестаков висловлює заперечення, що права людини неможливо імпортувати, оскільки в кожному суспільстві вони мають власну специфіку. Міжнародні стандарти – тільки бездушні форми, а змісту й духовності вони набувають у державному відокремленому суспільстві [7, с. 46]. Головне,

щоб міжнародні стандарти не входили у повне протиріччя з національними.

Щодо процесу виникнення національних норм з прав людини, то це зауваження має історичні підстави. М. Орзіх вважає, що хоч основні права, свободи й обов'язки встановлюються найвищими органами державної влади у формі конституційного закону, вони не можуть бути вужчими за змістом від міжнародно-правових стандартів. Це завдання, виконання якого мають прагнути всі народи [8, с. 9].

Наведені твердження свідчать, що сутність поняття «міжнародні стандарти» не є ще усталеною, особливо в тій частині, яка стосується юридичної сили міжнародних актів для учасників цих угод та інших суб'єктів міжнародного права. Проте саме визнання існування названих стандартів закладає правову основу того, що з часом права людини і в країні, де вона живе, відповідатимуть зразкам світового рівня в цій галузі. В той же час міжнародні стандарти також постійно розвиваються, видозмінюються, поповнюються новими якісними формами, способами.

Слід зазначити, що визначення «міжнародні стандарти» стосується сучасних міжнародних документів у галузі прав людини, які беруть свій початок з Хартії прав людини, коли міжнародним співтовариством було покладено початок нормотворчому процесу на світовому рівні. До цього часу норми з прав людини виникали в національних правничих системах і, одержавши визнання світової спільноти, поширювалися через взаємини між державами. Кожна історична система права включає певну юридичну концепцію людини як суб'єкта права, її права та обов'язки – від примітивних і нерозвинених до сучасних [9, с. 21]. І суть правничої системи залежить від того, які саме права вона визнає, в якому обсязі та якою мірою їх гарантує.

Якщо керуватися постулатом, що кожна система права настільки є правом, наскільки вона ґрунтується на повазі до людської особи в усіх її проявах, то слушно стверджувати, що вся історія панування права (розподіл влад, демократія тощо) – це поступове усвідомлення і зміцнення почуття власної гідності кожної людини.

Розглядаючи права людини як галузь сучасного права, можна стверджувати, що, з одного боку, її формують принципи та норми, які закріплюють основні і похідні права людини і тим самим визначають стандарти демократії в міжнародній та національній системах, а з іншого – демократію не можна повністю ототожнювати з правами людини. Відтак, не можна ототожнювати поняття «права людини» тільки з міжнародним правом.

У літературі існує точка зору, що права людини – це ніщо інше, як гуманітарне право. З одного боку, дані права не обмежуються захистом прав індивіда, вони визначають характер міжнародного правопорядку та національних правових систем, з іншого ж – головною особливістю міжнародного гуманітарного права є те, що норми, які його складають, визначають права і обов'язки держав не тільки в їх відносинах між со-

бою, а й в їх поводженні (відносинах) з людьми. Міжнародному співтовариству не однаково, наскільки гуманними та справедливими є національні закони та практика їх застосування [10, с. 68].

Інші юристи відносять до поняття міжнародного гуманітарного права тільки ті норми, які передбачають особливе заступництво найбільш вразливих груп населення – мирного, літніх людей, хворих, поранених, військовополонених та деяких інших категорій осіб у період збройного конфлікту. Щодо прав людини в широкому розумінні, то ці юристи віддають перевагу поняттю «міжнародне право прав людини» (наприклад, І. Лукашук, О. Хлестов).

Згідно з іншою концепцією, міжнародне гуманітарне право – це сукупність усіх норм та принципів міжнародного права, які приписують державам дотримуватися встановлених стандартів у їх відносинах між державними структурами та особистістю як у звичайних умовах, так і в особливих ситуаціях [11, с. 38].

Можна зустріти і такий підхід, коли затвердження у міжнародному праві прав людини нібито робить індивіда суб'єктом міжнародного права. Однак об'єктом останнього є тільки міждержавні відносини, його механізм придатний лише для регулювання саме їх. Тому міжнародне право створює безпосередньо права та обов'язки для держав, з чого виходить і судова практика<sup>1</sup>. Застосування ж норм щодо індивідів перебуває виключно у компетенції держави. У тих випадках, коли міжнародні норми стосуються індивіда, назване право зобов'язує держави забезпечити їх реалізацію. І тільки у виняткових випадках, коли державний механізм не в змозі цього зробити, міжнародне право передбачає безпосереднє застосування своїх норм за допомогою міжнародних установ. Такими є міжнародні кримінальні суди, які мають юрисдикцію щодо військових злочинів та злочинів проти людства. Ширшу юрисдикцію загального характеру мають установи ЄС, але і вони діють через держави. Міжнародні акти не містять визнання індивіда як суб'єкта міжнародного права. У тих поодиноких випадках, коли постає це питання, індивід розглядається як бенефіціарій (тобто, той, хто користується) норм міжнародного права. Що стосується прав і свобод, то індивід, звичайно ж, є їх суб'єктом, для нього вони й існують [12, с. 141].

Загальновизнані норми прав людини притаманні як міжнародному, так і внутрішньодержавному праву<sup>2</sup>. Вони відбивають історично досягнутий рівень демократії та гуманності суспільства на міжнародному та

<sup>1</sup> 1993 р. суд канадської провінції Онтаріо розглянув справу місцевої громадянки, яка звинувачувалася у контрабандному ввозі цигарок. Обвинувачувана посилалася на міжнародний договір, що надає їй право на безмитний ввіз товарів. У рішенні суд підкреслив, що відповідний договір, як і будь-який інший міжнародний договір, надає право тільки державам-учасникам, але не індивідам (Can. VII., 1993. – Р. 395).

<sup>2</sup> У повідомленні Комісії європейських співтовариств Раді та Європейському парламенту йдеться, що основні права людини вважаються невід'ємною частиною загальних принципів, які єдині для правових систем всіх держав-членів, що, у свою чергу, створює основу права співтовариств (Doc. COM(95)567. – 22.11.1995. – Р. 5)



внутрішньодержавному рівні. Завдяки цьому останні мають особливі юридичні властивості. Ані міжнародний договір, ані внутрішньодержавний закон не можуть обмежити права людини. Для обґрунтування такого статусу використовується концепція природних прав людини. У ст. 21 Конституції України вона сформульована так: «Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними». Відповідно, конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод (ст. 22). Це положення належить і до міжнародних договорів. Так, Статут ООН зобов'язує держави сприяти та розвивати повагу до прав людини (п. 3 ст. 1 розд. 1). Будь-який договір, що принижує права людини, буде визнаний недійсним за ст. 103 Статуту, яка визначає за останнім переважаючу силу зобов'язань.

З викладеного можна дійти висновку, що відносини між державами регулюються юридично. Головними в системі міжнародного права є норми, які обумовлюють права та обов'язки держав в їх відносинах. Такі норми містяться в міжнародних угодах або є загальновизнаними та мають статус звичаю. Що ж до прав людини як галузі міжнародного права, то тут маємо справу з такою особливістю, як норми та їх застосування державами у відносинах з людьми. Тобто спостерігаємо два аспекти у галузі прав людини, а саме:

1) норми прав людини закріплюють права та обов'язки держав у відносинах між ними;

2) норми прав людини регламентують обов'язки і права держав в їх відносинах з людьми. Міжнародне співтовариство пильнує, щоб національні закони відповідали міжнародним стандартам у галузі прав людини.

Необхідність розвивати міжнародне гуманітарне співробітництво, закріплюючи його в міжнародному праві, полягає в такому. По-перше, історичний досвід показав, що антидемократичні держави становлять загрозу для загального миру та безпеки. Автори Статуту ООН вважають, що міжнародний мир та безпека не можуть бути забезпечені лише запобіганням та подоланням актів агресії. Для цього необхідно розвивати дружні відносини між націями та «вдаватися до міжнародного співробітництва у вирішенні міжнародних проблем економічного, соціального, культурного та гуманітарного характеру і у сприянні та розвитку поваги до прав людини і основних свобод для всіх, без відмінностей за ознакою раси, статі, мови і релігії» (п. 3 ст. 1 Статуту ООН). Чим вищими є в державі стандарти демократії і соціальної справедливості, тим більшу довіру відчувають до неї інші народи. По-друге, у деяких випадках забезпечення прав людини та боротьба з їх порушеннями потребують об'єднання зусиль держав. Грубі та масові порушення прав людини, що виводяться у ранг державної політики (расизм, апартеїд, геноцид, дискримінація людей за будь-якими ознаками тощо), можуть бути зупинені під тиском світової громадської думки за умови її підтримки міжнарод-

ним співтовариством. І нарешті, загальновизнане уявлення про мінімальні стандарти поведінки з людьми в демократичному цивілізованому суспільстві закріплюється в універсальних міжнародно-правових актах як вираз загального акумульованого досвіду, що відповідає даному етапу історичного розвитку. Відбиття таких узагальнених стандартів у національному законодавстві дозволяє реалізувати ідею єдності людства.

У свою чергу, адміністративно-правове забезпечення прав людини у державі призводить до зростання довіри населення до органів влади, держави в цілому. Забезпечення прав людини у межах держави носить постійний характер і стосується усіх сфер життя суспільства. Забезпечення права на життя, на мирні зібрання, бути обраним у виборні органи, на захист, на безпечні умови праці, на роботу, на чисте довкілля та багато інших виконується у межах правосуддя кожної правової держави.

Норми міжнародного гуманітарного права умовно можна поділити на декілька груп. Це загалом відповідає позиціям таких вчених, як В. Карташкін [13, с. 151], В. Євінтов [14, с. 97] та Ю. Колосов [15, с. 69]. Названу класифікацію можна подати у такому вигляді.

Перша група ґрунтується на нормах, які є обов'язковими для всіх держав у їх відносинах з людьми. Це невід'ємні права та основні свободи особи, що містяться у Загальній декларації прав людини 1948 р., Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р. та Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права 1966 р.

Друга група відбиває норми, які слугують спільній боротьбі держав з грубими масовими порушеннями прав людини, які можуть негативно вплинути на систему міжнародних відносин. Такі норми містяться у Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р., Міжнародній конвенції про запобігання злочинам апартеїду та покарання за них 1973 р., Конвенції про запобігання злочинам геноциду та покарання за них 1948 р., Конвенції про незастосування строку давності до військових злочинів проти людства 1968 р., а також у деяких інших договорах.

Третя група норм об'єднує типові положення, що стосуються забезпечення ряду конкретних прав людини: Конвенція про права дитини 1989 р., Конвенція про статус осіб без громадянства 1954 р., Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації стосовно жінок 1979 р., Конвенція про статус біженців 1951 р.

Існує також група норм, метою яких є захист індивіда від зловживань з боку державних органів і посадових осіб: Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поведінки і покарання 1984 р., Женевські конвенції 1949 р. про захист жертв війни і Додаткові протоколи до них 1977 р., Конвенція про боротьбу з дискримінацією у галузі освіти 1960 р.

Дуже важливим є те, що держави, які підписали договори з прав людини, зобов'язані забезпечувати реалізацію їх положень у межах своїх територій. Так, ст. 9 Конституції України передбачає, що чинні міжнародні

договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Стандарти щодо основних прав і свобод, закріплені у Загальній декларації, є обов'язковими для всіх держав-членів ООН, якщо вони зробили про це заяву.

На наш погляд, потрібно зупинитись на деяких характеристиках міжнародних стандартів прав людини, які є загальними, тому що значна кількість держав закріпила їх у своїх внутрішніх законах. Загальна декларація містить положення, що всі люди народжуються рівними у своїй гідності та правах. Крім цього, визнання рівних та невід'ємних прав всіх жителів є основою свободи, справедливості та загального миру. І дійсно, рівність людей не залежить ні від часу, ні від місця, ні від обставин. Міжнародне право затверджує рівність всіх людей. Але рівність існує в певній формі, яка забезпечується відповідною державою у відповідний історичний період. Тобто держава закріплює таку рівність у своїх законах, надаючи їй форми юридичної рівності.

Принцип рівності стає справді одним з основних у сфері захисту прав і свобод людини. Статті 1 і 2 Загальної декларації прав людини, п. 2 ст. 2, ст. 3 Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права, ст. 2 і 3 Пакту про громадянські та політичні права проголошують рівність всіх людей незалежно від раси, статі, мови, релігії, політичних або інших переконань, національного чи соціального походження, майнового стану, народження або інших обставин. Тобто дискримінація за цими ознаками не допускається. Існують також інші договори, за якими дискримінація забороняється щодо конкретних прав (наприклад, рівного права: дітей і підлітків стосовно соціальних заходів захисту; громадян на участь в управлінні державними справами та у виборах, а також у державній службі; всіх осіб на законний захист; на працю; на освіту тощо).

Обмеження рівноправності можуть бути встановлені, але тільки законом. Визнання цього в міжнародному праві покликано запобігти на внутрішньодержавному рівні зловживанням з боку органів влади на різних рівнях через надання привілеїв тим групам населення, за якими право на окреме заступництво не є загальноновизнаним. Будь-яке надання привілеїв поза межами закону означає довільне присвоєння додаткових благ, а це суперечить принципу рівноправності. Зрозуміло, що надання відповідних пільг та привілеїв тим, хто їх потребує, не є дискримінацією, якщо вони надаються відповідно до закону. Ті, хто потребує таких пільг та привілеїв, звичайно, є особами, яким необхідний додатковий захист через їх неспроможність захистити себе з певних причин. Конституція України містить положення, що пільги окремим категоріям громадян встановлюються тільки законом (наприклад, ст. 24 і 46).

Щодо міжнародних пільг та привілеїв, то не вважається дискримінацією і надається особливе заступництво вагітним та матерям-годувальницям (Конвенція про охорону материнства 1952 р.), біженцям (Конвенція про статус біженців 1951 р.), дітям та підліткам (Конвенція

про права дитини 1989 р.), жертвам тортур (Конвенція проти тортур 1984 р.), розумово відсталим особам (Декларація ООН про права розумово відсталих осіб 1971 р.), інвалідам (Декларація ООН про права інвалідів 1975 р.), працюючим мігрантам (Європейська соціальна хартія 1961 р. та Конвенція про захист прав усіх працюючих мігрантів і членів їх сімей, прийнята ООН у 1990 р.), расовим та етнічним групам на тимчасовій основі, коли забезпечується їх фактична рівноправність (Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1966 р.). Особливе заступництво передбачається для тих, хто не в змозі скористатися перевагами рівноправності без додаткової допомоги.

**Висновки.** Сьогодні міжнародні стандарти прав людини пройшли своє становлення, і відступати від них не можна. Міжнародна конференція з прав людини, що проходила у Відні з 14 по 19 червня 1993 р., закріпила універсальний характер та стандарти прав людини, прийнявши консенсусом Заключний документ, що складається з двох частин – Декларації і Плану дій та окреслює основні принципи і напрями співробітництва у сфері прав людини, відкриваючи міжнародному співтовариству шлях у світовий порядок наступного тисячоліття. Основним завданням сьогодення є впровадження цих стандартів у життя [16, с. 486], і цей напрямок продовжує розвиватися, вдосконалюватися. Діалектика розвитку прав людини передбачає постійні зміни у відносинах між людьми, між людьми та державою, між державами. Правове забезпечення прав людини тісно пов'язано з рівнем розвитку країни, її економічним станом, розвитком демократичних цінностей.

Сучасна демократична держава не може існувати без розвинутої концепції забезпечення прав людини, рівноправного розвитку особистості. Зараз можна казати про появу ще однієї вимоги існування демократичної держави – забезпечення прав її громадян, рівень розвитку прав та свобод громадян. Але розвиток цього напрямку не має відокремлюватися від міжнародних норм та загальнолюдських потреб.

Таким чином, визнання міжнародних стандартів прав людини слід розглядати як історичне надбання суспільного розвитку, а також як процес нагромадження позитивного досвіду в галузі прав людини, що потребує глибокого вивчення, усвідомлення, пропагування і, нарешті, практичного використання у законотворчій діяльності всіх держав світу, особливо посткомуністичних. Розв'язання зазначених проблем стосується всіх держав-членів міжнародного співтовариства. Відтак, одним з головних завдань названого процесу має стати закріплення у масовій правосвідомості поняття прав людини як пріоритетної порівняно з іншими соціальної цінності.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Теорія держави і права : підруч. / за ред. О. В. Зайчук, Н. М. Оніщенко. – К., 2006.
2. Итоговый документ Венской встречи представителей государств – участников СБСЕ // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990.
3. Парижская хартия для новой Европы // Известия. – 1990. – 23 ноября.

4. Мюллерсон Р. А. Права человека: идеи, нормы, реальность / Мюллерсон Р. А. – М., 1991.
5. Буткевич В. Г. Права людини в Україні / Буткевич В. Г. // Політична думка. – 1993. – № 1.
6. Черниченко С. В. Права человека и гуманитарная проблематика в современной дипломатии / Черниченко С. В. // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 38.
7. Шестаков Л. Н. Протокол № 9 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод / Шестаков Л. Н. // Вест. Москов. ун-та. – 1992. – № 6.
8. Орзіх М. Міжнародно-правові стандарти і права людини в Україні / Орзіх М. // Право України. – 1992. – № 4. – С. 9.
9. Нерсесянц В. С. Права человека в истории политической и правовой мысли / Нерсесянц В. С. // Права человека в истории человечества и в современном мире. – М., 1989.
10. Московский журнал международного права. – 1992. – № 2.
11. СССР и международное сотрудничество в области прав человека. – М., 1989.
12. Віденська декларація та програма дій // Український часопис прав людини. – К., 1996. – № 1. – С. 128-155.
13. Карташкин В. А. Общая теория прав человека / Карташкин В. А. – М., 1996.
14. Заблоцька Л., Євінтов В. Права людини / Заблоцька Л., Євінтов В. – К., 1997.
15. Колосов Ю. М. Международные стандарты в области прав человека и проблемы советского законодательства / Колосов Ю. М. // Московский журнал международного права. – 1992. – № 2. – С. 67-73.
16. Права человека / отв. ред. Е. А. Лукашова. – М., 1999.
17. Криворучко Л. С. Роль міжнародних стандартів в адміністративно-правовому забезпеченні захисту прав людини в Україні: історичний аспект / Криворучко Л. С. // Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. – Х., 2012.
18. Криворучко Л. С. Актуальність вдосконалення системи забезпечення прав людини в Україні / Криворучко Л. С. // Правничий вісник Університету «КРОК». – К., 2011. – № 8. – С. 4-10.

Надійшла до редакції 20.09.2012

**Є.В. Петров**

кандидат юридичних наук, доцент  
(Донецький юридичний інститут МВС України)

УДК 342.9 : 346.1

## ЮРИДИЧНІ ФАКТИ У ТЕОРІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

У статті аналізується теорія юридичних фактів, дається оцінка існуючим підходам до класифікації юридичних фактів. На підставі проведеного дослідження робиться спроба обґрунтувати особливості дії юридичних фактів в адміністративно-господарському праві.

**Ключові слова:** юридичний факт, правовідносини, приватне право, публічне право, адміністративно-господарське право.

В статье анализируется теория юридических фактов, дается оценка существующим подходам к классификации юридических фактов. На основании проведенного исследования делается попытка обосновать особенности действия юридических фактов в административно-хозяйственном праве.

**Ключевые слова:** юридический факт, правоотношения, частное пра-

во, публичное право, административно-хозяйственное право.

The theory of legal facts is analyzed in the article. Existing approaches to classification of legal facts are evaluated. An attempt is made to substantiate peculiarities of legal facts' influence in administrative and business law on the basis of the conducted research.

**Keywords:** *legal fact, legal relationships, private law, public law, administrative and business law.*

**Постановка проблеми.** Наука адміністративно-господарського права лише починає протоптувати собі дорогу у вітчизняній правовій науці. У зв'язку з цим, перед нею виникає велика кількість теоретичних питань проблемного змісту, від вирішення яких залежить досягнення поставленої мети. Необхідно зазначити, що нині лише незначна кількість теоретичних конструкцій (предмет адміністративно-господарського права, адміністративно-господарські відносини, адміністративно-господарський акт), з яких, власне, і складається наука адміністративно-господарського права, знайшла вивчення на сторінках юридичних видань. Поза увагою вітчизняних науковців залишилося також і питання про юридичні факти, які обумовлюють виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських відносин, що, власне, і обумовлює актуальність та наукову новизну даної статті.

**Метою** даної статті є аналіз теорії юридичних фактів з подальшим поширенням зроблених висновків на сферу адміністративно-господарських відносин, що, у свою чергу, обумовлює необхідність вирішення наступних завдань: з'ясувати сутність, призначення та види юридичних фактів; виокремити специфіку дії юридичних фактів у сфері приватного та публічного права; з'ясувати особливості юридичних фактів в адміністративно-господарському праві.

**Виклад основного матеріалу.** Виникнення, зміна та припинення будь-яких правовідносин відбувається, як відомо, на підставі юридичних фактів [1, с. 212]. Аналіз літератури з теорії права показує, що під юридичними фактами зазвичай розуміються конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правових відносин [2, с. 193]. Разом з цим, треба пам'ятати також і про те, що юридичні факти це не лише певні соціальні обставини, які з тієї або іншої причини виникають у суспільстві. Вони являють собою також і елемент юридичної форми суспільних відносин, один із засобів правового регулювання. У зв'язку з цим кожен юридичний факт повинен органічно включатися у процес правового регулювання, не бути «чужорідним тілом» у системі юридичних засобів. З огляду на це, потрібно вести мову про двоєдине призначення юридичних фактів у системі правового регулювання відповідного виду суспільних відносин.

Принагідно зазначимо, що подвійна природа юридичних фактів проявляється не лише у цьому. Як справедливо наголошується у літературі, ведучи мову про юридичні факти, обов'язково необхідно пам'ятати також і про те, що у межах останніх поєднані матеріальний та юридич-

ний аспекти. У даному випадку мова йде про те, що вони, з одного боку, є явищами реальної дійсності – подіями або діями, тобто вони є матеріальними (реальними) фактами. Але, з іншого боку, ці реальні факти, будучи передбаченими нормою права, породжують відповідні правові наслідки, а тому є не просто «фактами реальності», а виступають як факти юридичні. Отже, юридичні факти – це такі обставини, що несуть в собі інформацію про стан суспільних відносин, які входять у предмет правового регулювання, а також ними виступають лише такі обставини, що прямо чи опосередковано зачіпають права та інтереси особи, суспільства, держави та соціально-публічних утворень [3, с. 109].

Доволі цікавим та у той же час необхідним для повного розуміння сутності та призначення юридичних фактів є також і питання про детермінацію юридичних фактів. На думку С. С. Алексєєва, у детермінації юридичних фактів взагалі та юридичних фактів, з якими пов'язано виникнення, зміна та припинення адміністративно-господарських відносин зокрема, можна виділити три рівні рівні передумов [4, с. 291].

По-перше, загальні соціальні передумови. До них необхідно відносити форму правління, існуючу систему господарювання, рівень соціально-культурного розвитку країни, ситуацію, яка складається на міжнародній арені тощо. Тобто у даному випадку мова йде про фактори, які впливають на загальну організацію суспільного та державного життя у країні на певному історичному етапі її розвитку. Зазначені передумови, зрозуміло, є важливими насамперед для законодавця, а також вищого керівництва держави, оскільки саме вони покладаються у підґрунтя нормотворчої політики. Доволі яскраво викладена інформація проявляється у сфері державного регулювання економіки, принципи та механізми якого зазнали надзвичайно глибоких змін у 90-х рр. ХХ ст. Зміна видів форм власності, зрівняння їх правового статусу, допуск приватних осіб до здійснення господарської діяльності тощо – усе це природно вплинуло на розширення кількості видів юридичних фактів, які почали обумовлювати виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських правовідносин.

По-друге, для появи юридичних фактів, як наголошує С. С. Алексєєв, необхідні також і особливі передумови. Це – більш вузька сфера суспільних відносин, яка безпосереднім чином обумовлює появу та існування певної категорії юридичних фактів [4, с. 292]. Наприклад, допуск до здійснення того або іншого виду господарської діяльності юридичної особи приватного права (виготовлення бланків паспортів) залежить від ставлення держави до теорії приватизації публічних функцій. Встановлення «особливої» групи передумов дозволяє виявити той «контекст», всередині якого сформувався та існує юридичний факт, що представляє вже безпосередній практичний інтерес для правозастосовних органів [4, с. 292].

Нарешті, по-третє, поява юридичних фактів залежить і від передумов одиничного характеру – волі та інтересів приватних осіб, суб'єктів

публічної адміністрації. Ця ланка детермінації юридичних фактів завжди максимально конкретна: наприклад, потреба у розширенні видів господарської діяльності викликає необхідність звернення керівника суб'єкта господарювання до відповідного суб'єкта публічної адміністрації із завою про видачу ліцензії на право заняття новим видом господарської діяльності. Саме через цю ланку, як справедливо наголошує С. С. Алексєєв, реалізують себе передумови загального та особливого характеру. Вивчення детермінації юридичних фактів дозволяє зрозуміти, чому соціальна дійсність породжує ситуації, які регулюються правовими нормами. Знаючи це, можливо прогнозувати ефективність юридичних норм, наявність реальної можливості використовувати закріплені у них права та обов'язки [4, с. 293]. Викладена думка має саме безпосереднє відношення і до предмета нашого дослідження, у зв'язку з чим, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що нині в Україні (мова йде у даному випадку про суб'єктів правотворчої діяльності, оскільки саме вони уповноважені визнавати ті або інші обставини, умови, ситуації тощо юридичними фактами) має бути переглянута система юридичних фактів, які породжують адміністративно-господарські відносини, оскільки без цього буде гальмуватися економічний розвиток країни. У даному випадку мова йде про необхідність забезпечення адекватності українського законодавства потребам суб'єктів господарювання.

Юридичні факти у плюралістичному суспільстві, у державі, яка проголошує себе демократичною, соціальною та правовою, представлені величезним різноманіттям, що, природно, обумовлює необхідність їх групування. З огляду на те, що теорія юридичних фактів розвивається у вітчизняній правовій науці вже протягом багатьох років, нині можна зустріти чималу кількість підходів до класифікації останніх.

Найбільш часто у правовій літературі юридичні факти поділяються залежно від характеру наслідків, які ними викликаються, на: правовстановлюючі, правозмінюючі та правоприпиняючі. З існуванням правовстановлюючих юридичних фактів пов'язане виникнення правовідносин; правозмінюючі факти тягнуть зміну вже існуючих правовідносин; із правоприпиняючими фактами правовий акт пов'язує припинення вже існуючих правовідносин [5]. Проте, на думку окремих авторів, така класифікація не враховує усіх можливих варіантів трансформації правовідносин, які (правовідносини) можуть також призупинятися, поновлюватися тощо. У зв'язку з цим, за ознакою характеру наслідків пропонується поділяти юридичні факти на:

1) юридичні факти, що встановлюють право. З їх існуванням пов'язане виникнення правовідносин. Так, призначення на певну посаду стає підставою для виникнення правовідносин державної служби;

2) юридичні факти, що змінюють право. Наявність цих фактів тягне зміну правовідносин, що вже існують;

3) юридичні факти, що припиняють право. Це такі обставини, наявність яких тягне припинення правовідносин, що вже існують.



4) юридичні факти, що перешкоджають виникненню або трансформації права. Це обставини, наявність яких зумовлює правову неможливість виникнення, зміни, припинення тощо правовідносин. Наприклад, накладення на державного службовця дисциплінарного стягнення може бути перешкодою до отримання наступного рангу службовця тощо;

5) юридичні факти, що призупиняють право. Це може бути тимчасове позбавлення певних прав за адміністративне правопорушення. Наприклад, позбавлення права управління автотранспортними засобами на певний строк;

б) юридичні факти, що поновлюють право. До них належать обставини, наявність яких тягне відновлення прав, що існували раніше. Наприклад, у разі появи особи, оголошеної небіжчиком, суд скасовує відповідне рішення, і така особа може зажадати від інших суб'єктів повернення майна, що належить їй (ст. 48 ЦК України 2003 р.). У цьому випадку відновлення права власності пов'язане з двома обставинами: 1) появою особи, оголошеної небіжчиком (померлою), 2) скасування судом рішення про оголошення особи померлою [3, с. 114-115].

Висловлюючи власне ставлення до останньої зазначеної класифікації, зазначимо, що вона, з одного боку, виглядає дещо надуманою, а з іншого, – містить у собі подекуди суперечливі елементи. У першому випадку мова йде про те, що призупинення або поновлення правовідносин, на наш погляд, є приватними випадками категорії «зміна правовідносин», що, відповідно, робить недоречними виділення названих вище підвидів юридичних фактів. Ще більш незрозумілою виглядає думка О. І. Харітонової про те, що «юридичні факти встановлюють, змінюють, припиняють, призупиняють, поновлюють право, а також перешкоджають його виникненню або трансформації». Юридичні факти, як зазначає і сама авторка, являють собою певні обставини, які здатні впливати на правовідносини, що складаються у державі. Проте, тоді до чого тут згадка про те, що юридичні факти впливають на право, яке, як відомо, є першоосновою для виникнення, зміни або припинення правовідносин?!

Отже, з огляду на викладене, ми схилиємося до думки, що найбільш вдалою як з теоретичної, так і практичної точок зору є класифікація юридичних фактів на події та дії [6, с. 531]. Принагідно зазначимо, що іноді у літературі, під час аналізу подій та дій науковці згадують і про юридичні стани, які також зараховуються ними до переліку юридичних фактів. Так, наприклад, А. Б. Венгеров вважає, що стан громадянства (підданства) є юридичним фактом, який породжує певні правовідносини між громадянином та державою (наприклад, обов'язок держави охороняти громадян, захищати їх за кордоном тощо) [7, с. 249]. Із зазначеною думкою, на наш погляд, важко погодитися, оскільки виникнення правовідносин між державою та громадянином відбувається не на підставі стану громадянства, а виходячи з дій та/або подій, учасниками яких є громадянин. Якщо слідувати логіці названого вченого, то і перебування юридичної особи у стані зареєстрованого суб'єкта підприємницької

діяльності тягне за собою виникнення, зміну або припинення адміністративно-господарських відносин. Проте, це не відповідає дійсності, оскільки правовідносини між названим суб'єктом та державою не будуть виникати лише на підставі стану реєстрації. Для цього потрібні додаткові обставини або умови, наприклад, порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства або його звернення із заявою до відповідного суб'єкта публічної адміністрації про видачу ліцензії. З огляду на це, більш доцільно слід розглядати юридичний стан не в якості юридичного факту, а як елемент правового статусу того або іншого учасника правовідносин.

Вивчаючи події та дії в якості юридичних фактів, вчені наголошують на тому, що події відбуваються у суспільному або державному житті незалежно від волі та/або бажання суб'єкта, у той час як дії, – за волею відповідних суб'єктів [2, с. 194].

Події у науковій літературі групують за доволі великою кількістю ознак: за походженням – на природні (стихійні) і на залежні у своєму розвитку від буття та діяльності людини (соціальні); залежно від повторюваності події – на унікальні й на повторювані (періодичні); за тривалістю – на моментальні (події) і на тривалі у часі (процеси); за кількістю учасників – на персональні, колективні, масові; останні – на події з визначеною і з невизначеною кількістю осіб, що беруть у них участь; за характером наслідків, що настали – на події оборотні та необоротні тощо [5].

Що стосується дій, то вони, у свою чергу, поділяються на:

1) правомірні, тобто такі, що не суперечать нормам права дії, дозволені, або прямо не заборонені нормами права. Правомірні події можуть бути піддані класифікації за: суб'єктами (дії приватних осіб, юридичних осіб, держави); юридичною спрямованістю (юридичні акти, юридичні вчинки, результативні дії); галузевою приналежністю (матеріально-правові, процесуальні); способом здійснення (особисто, через представника); способом вираження і закріплення (мовчанням, жестом, документом) та інші;

2) неправомірні (правопорушення, делікти). Неправомірні дії поділяються: за ступенем суспільної небезпеки (проступки, злочини); за суб'єктами (дії індивідів, юридичних осіб); за об'єктами (злочини проти особистості, злочини в сфері економіки, злочини проти суспільної безпеки і суспільного порядку тощо); за галузями права (кримінальні, адміністративні, цивільні, трудові та ін.); за формою провини (навмисні, необережні); за мотивами (хуліганські, корисливі та ін.) [5].

Переносячи зроблені вище висновки щодо видів та сутності юридичних фактів, а також враховуючи положення про те, що відповідальність, яка настає за порушення норм адміністративно-господарського права, визначається та регламентується нормами інших галузей права – адміністративного, цивільного, кримінального тощо, то з цього можна зробити висновок, що адміністративно-господарські відносини виникають, змінюються та припиняються лише на підставі правомірних дій.

Разом з цим, зазначимо, що у сфері адміністративно-господарських

відносин проявляються також і ще деякі особливості, які стосуються юридичних фактів. Проте, перед тим, як зосередитися на аналізі таких особливостей, треба поставити на обговорення питання про те, а чи в однаковій мірі концепція юридичних фактів проявляється щодо різних галузей права. Ознайомлення з науковою літературою, присвяченою вивченню юридичних фактів, показує, що її автори не акцентують увагу на тому, що певні юридичні факти можуть стосуватися переважно одних галузей права, і одночасно не мати жодного відношення до інших. Такий підхід, на наш погляд, є продовженням радянської теорії права, яка, як відомо, базувалася на ідеї єдності радянського права, тобто відсутності принципових відмінностей між його галузями. Однак, за сучасних умов, коли визнаним є факт необхідності поділу права на приватне та публічне, теорія юридичних фактів має зазнати відповідних змін. У даному випадку мова йде про те, що з огляду на принципові відмінності між нормами приватного та нормами публічного права, а раз так, то і відмінності між приватноправовими та публічно-правовими відносинами не може не бути відмінностей і між юридичними фактами, які викликають виникнення, зміну або припинення відповідних правовідносин. Так, наприклад, усім відомим є той факт, що адміністративно-правові відносини можуть виникнути лише за умови участі у них суб'єкта публічної адміністрації. Це пов'язано з тим, що лише суб'єкт публічної адміністрації може видати адміністративний акт, який породжує, змінює або припиняє відповідні правовідносини. З цього, як наслідок, можна зробити висновок, що юридичним фактом, який викликає виникнення, зміну або припинення адміністративно-правових відносин, у переважній більшості випадків є адміністративний акт або інший документ (дія), що походить від суб'єкта публічної адміністрації. Як наслідок, зазначені юридичні факти є властивими насамперед для сфери публічно-правового регулювання суспільних відносин. Що ж до приватноправової сфери, то тут у дію «включаються» вже зовсім інші юридичні факти, які, відповідно, породжують, змінюють або припиняють виключно приватноправові відносини.

Отже, виходячи з викладеного, можна дійти висновку, що в якості юридичних фактів, які породжують виникнення, зміну та припинення адміністративно-господарських відносин, тобто тих відносин, які складаються між публічною адміністрацією та непідпорядкованими їм суб'єктами господарювання, у межах яких виконуються завдання, спрямовані на реалізацію публічного інтересу, пов'язаного із забезпеченням економічного розвитку держави, виступають лише правомірні дії публічної адміністрації, які можуть знайти зовнішній вираз в адміністративному акті, адміністративному договорі або акті-дії.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Явич Л. С. Общая теория права / Л. С. Явич. – Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1976. – 285 с.
2. Загальна теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій,

В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.] ; за ред. В. В. Копейчикова. – Стер. вид. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 320 с.

3. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини: концептуальні засади та правова природа: Дис. ... докт. юрид. наук / 12.00.07. Одеса, 2004. – 435 с.

4. Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С.С.Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1987. – 448 с.

5. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права / Г. Кикоть // Право України. – 2003. – №7. – С. 29–33.

6. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузов и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2003. – 776 с.

7. Венгеров А. Б. Теория государства и права / А. Б. Венгеров: Учебник для юридических вузов. 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.

Надійшла до редакції 19.06.2012

**О.О. Буцьких**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ТА ОСОБЛИВОСТІ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ ПРИ ЗДІЙСНЕННІ ПРОВАДЖЕННЯ ЗА НОВОВІЯВЛЕНИМИ ОБСТАВИНАМИ**

Розкрито зміст принципу верховенства права, проаналізовано особливості його застосування адміністративними судами України при здійсненні провадження за нововиявленими обставинами.

*Ключові слова:* принцип, верховенство права, адміністративне судочинство, нововиявлені обставини.

Раскрыто содержание принципа верховенства права, проанализированы особенности его использования административными судами Украины при осуществлении расследования по нововьявленным обстоятельствам.

*Ключевые слова:* принцип, верховенство права, административное судопроизводство, нововьявленные обстоятельства.

Maintenance of principle of supremacy of right is in-process exposed, the features of his application are analysed by the administrative courts of Ukraine during realization of realization on нововиявленими circumstances.

*Keywords:* principle, supremacy of right, administrative rule-making, newly educed circumstances.

**Постановка проблеми.** Кодекс адміністративного судочинства України посідає особливе місце серед інших кодифікованих законів, оскільки належить до законодавчих актів, метою яких є захист прав і свобод суб'єктів права від свавілля та незаконних дій органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій.

У цьому систематизованому законодавчому акті закріплено основні принципи здійснення адміністративного судочинства, перегляду судо-

вих рішень за нововиявленими обставинами, наведено визначення основних понять та категорій, що використовуються і застосовуються у сфері адміністративного судочинства, а також міститься низка норм, що регулюють відносини зі створення умов для судового захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин, які раніше не були відомі чинному законодавству.

Узагальнюючим відображенням змісту та сутності всього судочинства є принципи, оскільки вони забезпечують єдність адміністративного процесу, віддзеркалюють не тільки його внутрішню побудову, але й весь процес застосування.

Людина, її права і свободи в багатьох країнах світу, в тому числі й в Україні, проголошуються найвищою соціальною цінністю, визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Саме в судовому порядку людина може захистити свої права та порушені інтереси. Тому постає питання негайного тлумачення найвагомішого з усіх принципів – принципу верховенства права саме в адміністративному судочинстві [1].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідженню сутності принципів адміністративного судочинства присвячено праці багатьох вчених, зокрема В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Е.Ф. Демського, С.В. Ківалова, А.М. Колодія, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Т.О. Коломоєць, Р.С. Мельника, О.М. Пасенюка, В.Г. Перепелюка, С.В. Потапенка, О.Ф. Скакун, О.І. Харитонові та ін. Однак питання сутності принципу верховенства права при здійсненні провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України ними не розглядалося. Відтак, дослідження саме принципу верховенства права при здійсненні провадження за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України є актуальним і своєчасним.

**Метою** даної статті є правовий аналіз принципу верховенства права у стадії перегляду судових рішень за нововиявленими обставинами в адміністративному судочинстві України.

**Виклад основного матеріалу.** Інститут перегляду рішень суду, що вступили в законну силу за нововиявленими обставинами, в адміністративному судочинстві є органічною частиною системи правосуддя. Тому принципи, які лежать в його основі, знаходять свою реалізацію й у даній стадії адміністративного процесу. Головним з цих принципів є принцип верховенства права.

Відповідно до ст. 8 Конституції України [2] в Україні визнається і діє принцип верховенства права, особлива роль у затвердженні якого належить саме адміністративним судам, адже до них можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження.

Крім того, принцип верховенства права міститься й у таких міжнародних правових актах, як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 р. [3] і протоколи до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України.

До загальних принципів судочинства, закріплених у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколах до неї, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою, належать такі: верховенство права; справедливий і відкритий судовий розгляд; розгляд впродовж розумного строку; незалежність і безсторонність суду; публічність проголошення судового рішення.

Стаття 7 Кодексу адміністративного судочинства проголосила найпершим саме принцип верховенства права. Особливості застосування цього принципу впливають з вимог Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 р., постанови КМУ «Про заходи щодо реалізації ЗУ «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 31 травня 2006р. та ін. [4] Отже, принцип верховенства права закріплений як у вітчизняному, так й у міжнародному законодавстві, його мають застосовувати адміністративні суди на всіх стадіях судового розгляду справи, у тому числі при здійсненні провадження за нововиявленими обставинами.

Проаналізуємо особливості застосування цього принципу адміністративними судами України під час здійснення провадження за нововиявленими обставинами.

Принцип верховенства права є визначальним при формуванні всіх інститутів держави і суспільства у цілому [5, с. 158]. Згідно з ч. 1 ст. 8 Конституції в Україні визначається і діє принцип верховенства права [2]. Відповідно до ч. 1 ст. 8 КАСУ суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Слід звернути увагу, що згідно з ч. 2 ст. 8 КАС суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини. [6].

Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) у висновку «Про конституційну ситуацію в Україні» (п. 52) наголосила на важливій ролі конституційних судів у реалізації на практиці демократії, верховенства права та захисту прав людини. Державні конституційні суди є органами, які можуть тлумаченням положень Конституції України запобігти свавілля влади, надаючи найкраще з можливих тлумачень конституційної норми на даний момент часу [7].

Крім того, у рішенні Конституційного Суду у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 зазначено, що «верховенство права – це панування

права в суспільстві. Верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчу та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим його культурним рівнем. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України» [8].

Ця правова позиція єдиного органу конституційної юрисдикції безпосередньо стосується змісту принципу верховенства права як засадничої основи судового адміністративного процесу. Формування єдиного підходу щодо змісту принципу верховенства права в адміністративному судочинстві на підставі врахування правових позицій Конституційного Суду України доцільно здійснювати, спираючись на положення ч. 2 ст. 2 КАСУ, де завданням адміністративного судочинства встановлено захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, через справедливий, неупереджений та своєчасний розгляд адміністративних справ [9].

Надзвичайно важливим для становлення адміністративного судочинства та побудови справді правової держави є закріплення принципу верховенства права в нормах КАС України і, зокрема, спроба законодавця навести у ст. 8 КАС тлумачення принципу верховенства права як:

– врахування при вирішенні справи судом того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави;

– застосування судової практики Європейського Суду з прав людини;

– гарантованого звернення до адміністративного суду для захисту прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Конституції України;

– заборони відмови у розгляді та вирішенні адміністративної справи з мотивів неповноти, неясності, суперечності чи відсутності законодавства, яке регулює спірні відносини [10].

У рішеннях Європейського Суду та Європейської комісії з прав людини при застосуванні принципу верховенства права сформульовано такі його ознаки: визнання пріоритетності, домінування, визначальної ролі прав людини у діяльності держави, оскільки, за висловом Суду, принцип верховенства права втілено в усіх статтях Конвенції, якої зобов'язались дотримуватись держави – члени Ради Європи; поширюваність цієї пріоритетності, цього принципу на діяльність усіх без винятку органів дер-

жави, включаючи, зокрема, й органи прокуратури; правова певність, визначеність (legal certainty) становища людини у тій ситуації, в якій вона перебуває; неприпустимість затримання особи на невизначений і непередбачуваний термін, якщо воно не ґрунтується на законі чи судовому рішенні; обсяг будь-якого правового розсуду й спосіб його здійснення мають бути з достатньою ясністю визначені законом; наявність громадської довіри до судів як до гарантів справедливості; майже безвиняткова можливість доступу до суду; наявність судового контролю за втручанням виконавчих органів у права людини; підпорядкованість судовому рішенню усіх органів держави, безвиняткова обов'язковість його виконання будь-якими органами і посадовцями; можливість скасування вищим судом рішення нижчого суду, яке не набрало чинності; незмінність, неоспорюваність остаточного судового рішення, яке набрало чинності; невтручання законодавчої влади у відправлення правосуддя; секулярність (світський характер) держави; забезпечення державою, у разі застосування смертельної зброї, швидкого й ефективного розслідування справи її органами, «аби підтримувати громадську довіру у дотримання ними верховенства права» [11].

Принцип верховенства права має своє відображення в основній меті адміністративного судочинства: належний судовий захист прав і свобод громадян від порушень із боку органів виконавчої влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб. А це можна досягти через: 1) збалансування структур судової влади між судами, які обслуговують так звані «традиційні» процеси (кримінальний і цивільний), і судами, що застосовують нетрадиційні процесуально-правові форми розгляду справ (Конституційний Суд, адміністративні та інші суди) та мають різнопланові завдання; 2) формування якісно нової демократичної і гуманної правосвідомості судового корпусу, державних і муніципальних службовців; 3) забезпечення дисципліни та законності під час здійснення публічно-управлінських повноважень відповідними суб'єктами; 4) створення сприятливої управлінської ситуації, яка б виключала можливість існування правових спорів між учасниками управлінського процесу [12, с. 510-514].

Завдяки основним функціям адміністративного судочинства (правозахист і правоохорона) забезпечується звернення людей до суду з метою захисту їх прав і свобод, вирішення конфліктів і спорів.

Оціночний характер принципу верховенства права полягає в тому, що часто розуміння верховенства права пов'язане з категоріями справедливості («справедливість – одна з основних засад права, є вирішальною у визначенні його як регулятора суспільних відносин, одним із загальнолюдських вимірів права» [8]), розумності (строки розгляду справи), добросовісності (поведінка, незловживання процесуальними правами), моральності. Тому Європейський Суд з прав людини виробив різні практики застосування верховенства права. Верховенство права є універсальним принципом, який повинен утверджуватися на всіх стадіях проваджен-



ня в адміністративних справах: провадження в суді першої інстанції (звернення до адміністративного суду та відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження, судовий розгляд справи), апеляційне провадження, касаційне провадження, провадження за винятковими обставинами, провадження за нововиявленими обставинами, виконання судових рішень в адміністративних справах, тобто з моменту подання адміністративного позову до суду до набрання судовим рішенням законної сили. При цьому слід згадати, що реалізація принципу верховенства права на практиці впливає із завдання адміністративного судочинства. Не слід забувати і про взаємодію принципу верховенства права з іншими принципами адміністративного судочинства, що в цілому служить утвердженню принципу верховенства права у захисті прав та інтересів осіб від порушень в публічно-правових відносинах [10].

Значення та важливість принципу верховенства права полягає у тому, що досліджуваний принцип стосується всіх учасників провадження у справах за нововиявленими обставинами, але в першу чергу – позивачів та третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги, тобто осіб, які захищають свої права та інтереси, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Принцип верховенства права відкриває шлях до творчого, а не бездумного застосування закону, але в жодному разі він не може стати виправданням для зловживань з боку суду, інакше – суддівського свавілля. Судові рішення з посиланням на верховенство права за змістом повинні утверджувати права людини й укріплювати довіру до адміністративних судів [1].

**Висновки.** Формулювання ознак принципу верховенства права надає суддям адміністративних судів інструмент для правильного та одного його застосування при здійсненні адміністративного судочинства. Суд при вирішенні справи, керуючись принципом верховенства права, повинен виходити з того, що людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями і визначають зміст і спрямованість всієї діяльності держави. Адміністративний суд не повинен застосовувати положення закону чи іншого правового акта, якщо його застосування суперечить конституційним принципам права або порушує права та свободи громадян, а також не повинен допускати тлумачення норм права, яке б несправедливо обмежувало ці права та свободи.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Ковалевська Н. Проблеми тлумачення принципу верховенства права в адміністративному судочинстві / Ковалевська Н. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-167/>.
2. Конституція України від 28.06.1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/>.

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 04.11.1950 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004).

4. Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» : постанова КМУ № 784 від 31 травня 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 22. – Ст. 1655.

5. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К., 2007.

6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

7. Висновок «Про конституційну ситуацію в Україні» / Європейська Комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a36](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_a36).

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу (справа про призначення судом більш м'якого покарання) від 2 листопада 2004 р. № 15-рп/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-04>.

9. Рибченко А. О. Принцип верховенства права та специфіка його реалізації в адміністративному судочинстві / Рибченко А.О. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011\\_2/pdf/11raouac.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_2/pdf/11raouac.pdf).

10. Подвальна М. Утвердження принципу верховенства права при здійсненні судового контролю за діяльністю суб'єктів владних повноважень / Подвальна М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pravotoday.in.ua/ru/press-centre/publications/pub-165/>.

11. Рабінович П. Верховенство права в інтерпретації Конституційного Суду / Рабінович П. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.lawyer.org.ua/?d=668&i=&w=r>.

12. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. – У 2-х т. / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.). – К., 2004. – Т. 1. Загальна частина. – С. 510-514.

Надійшла до редакції 19.06.2012

**В.С. Дорош**

викладач

(Вінницький торговельно-економічний  
інститут Київського національного  
торговельно-економічного університету)

УДК 342.9

## СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ЗА НОВИМ ЗАКОНОМ УКРАЇНИ «ПРО СУДОУСТРІЙ І СТАТУС СУДДІВ»

Розглянуто питання діяльності адміністративних судів відповідно до зміни законодавства в Україні.

**Ключові слова:** адміністративні суди, діяльність адміністративних судів відповідно до Закону України «Про судоустрій та статус суддів».

Стаття посвячена обзору вопросов деятельности административных судов в соответствии с изменением законодательства в Украине.

**Ключевые слова:** административные суды, деятельность административных судов в соответствии с Законом Украины «О судоустройстве и

статусе судей».

The paper reviews the issues of administrative courts in accordance with changes in legislation in Ukraine.

**Keywords:** *administrative courts, administrative courts work according to the Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges".*

**Постановка проблеми. Мета.** Як відомо, питання організації адміністративної юстиції завжди привертало увагу адміністративістів та тривалий час залишалося найактуальнішою темою наукових досліджень і гострих дискусій. Серед вітчизняних науковців, які займалися дослідженням цього інституту, не було таких, які б не приділяли увагу розробці та обґрунтуванню найоптимальнішої моделі адміністративно-юрисдикційних органів. З цією метою проводились фундаментальні компаративістські дослідження, узагальнювався історичний досвід, аналізувалися соціально-політичні та економічні умови, національні правові традиції та міжнародні стандарти в галузі захисту прав людини. Підсумком таких досліджень стало прийняття Закону «Про судоустрій в Україні» та Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), що вперше на законодавчому рівні закріпили систему органів адміністративної юстиції та визначили основні принципи їх функціонування.

Проте з прийняттям зазначених правових актів наукові дискусії навколо організаційної побудови адміністративного судочинства не вщухають: виявляються недоліки та протиріччя, невідповідність міжнародним стандартам, а також обґрунтовується необхідність внесення до неї змін і доповнень. Відповідно, не стоїть на місці й законодавство в цій сфері, постійно розвиваючись й доповнюючись новими правовими актами, спрямованими на удосконалення системи адміністративних судів й покращення судового захисту прав і свобод громадян. Останнім таким актом є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» [1] (далі – Закон), що принципово по-новому підходить до нормативно-правового регулювання організаційної побудови адміністративного судочинства. У зв'язку з цим нижче пропонуємо зупинитись на аналізі деяких із його норм докладніше.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім, слід визначити місце, яке Закон відводить адміністративним судам в системі судоустрою України. Зокрема, цьому питанню присвячено ч. 3 ст. 1, ч. 1 ст. 3, ч. 1 ст. 17 та ч. 1 ст. 18 Закону, відповідно до яких судочинство в Україні здійснюється Конституційним Судом (далі – КС) та судами загальної юрисдикції. У свою чергу, система судів загальної юрисдикції (виходячи з положень ч. 1 ст. 125 Конституції України), будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності. При цьому суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

З аналізу наведених положень видно, що, на відміну від Закону «Про судоустрій України» [2] (далі – Закон 2002 р.), новий Закон не відносить адміністративні суди до суто спеціалізованих, оскільки, як випливає зі змісту ст. 17, 18, 21, 22, 26, 27, 31, 32, 36, 38, 39, 44, він факти-

чно запроваджує повну (суцільну) спеціалізацію судів усіх рівнів. Для порівняння нагадаємо, що ст. 19 Закону 2002 р. передбачала функціонування в системі судів загальної юрисдикції як загальних, так і спеціалізованих судів окремих судових юрисдикцій. При цьому до спеціалізованих судів відносились лише господарські, адміністративні та інші визначені як спеціалізовані суди.

Наразі в новому Законі реалізується принцип, за яким усі суди в Україні є спеціалізованими. Проте такий підхід не відповідає основним положенням Конституції України, системний аналіз положень якої свідчить, що спеціалізація судів є лише *одним із принципів* побудови системи судів загальної юрисдикції, однак при цьому не поширюється на всі види судочинства. З огляду на положення Основного Закону в Україні мають функціонувати як загальні, так і спеціалізовані суди: перші становлять основу судової системи та забезпечують розгляд переважної більшості судових справ; другі створюються для вирішення специфічних категорій спорів суддями, що мають відповідну професійну підготовку [3]. Цей висновок підтверджується, зокрема, положеннями ч. 4 ст. 127 Конституції, згідно з якою судді спеціалізованих судів повинні мати відповідну фахову підготовку з питань юрисдикції цих судів. Наразі, як випливає зі змісту нового Закону, таку спеціальну фахову підготовку повинні мати абсолютно всі судді (тому що всі вони спеціалізуються на розгляді певної категорії справ), що фактично позбавляє ч. 4 ст. 127 Конституції будь-якого юридичного сенсу.

Отже, на нашу думку, положення Закону, які надають усім судовим установам статус спеціалізованих, носять штучний характер і не мають жодного правового, економічного та наукового обґрунтування. Такий підхід може призвести до руйнації цілісної системи судів загальної юрисдикції, а також обумовити зниження рівня судового захисту гарантованих Конституцією прав і свобод людини та громадянина.

Що стосується системи адміністративних судів, то регулюванню цього питання присвячено ст. 21, 22, 26, 27, 31, 32, 38 та 39 нового Закону. Зокрема, ними закріплюється чотирирівнева система адміністративних судів: 1) місцеві адміністративні суди (окружні адміністративні суди та інші суди, передбачені процесуальним законом), що розглядають справи адміністративної юрисдикції; 2) апеляційні адміністративні суди, що розглядають адміністративні справи в апеляційному порядку, а також розглядають адміністративні справи як суд першої інстанції у випадках, передбачених процесуальним законом; 3) Вищий адміністративний суд України (далі – ВАСУ), що розглядає адміністративні справи в касаційному порядку, а також розглядає адміністративні справи як суд першої чи апеляційної інстанції у випадках, передбачених процесуальним законом; 4) Верховний Суд України (далі – ВСУ), що переглядає справи з підстав неоднакового застосування судом касаційної інстанції однієї і тієї ж норми матеріального права в подібних правовідносинах у порядку, передбаченому процесуальним законом, а також переглядає

справи у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом.

Як видно з аналізу наведених положень, на відміну від Закону 2002 р. новий Закон не передбачає діяльність у складі ВСУ судових палат, у тому числі Судової палати в адміністративних справах. Натомість у ч. 1 ст. 39 лише зазначається, що із двадцяти суддів ВСУ п'ять суддів обирається від адміністративної юрисдикції. Крім того, новий Закон суттєво звужує повноваження ВСУ у сфері здійснення правосуддя, тобто фактично позбавляє його функцій судового органу.

З одного боку, такий підхід законодавця до визначення компетенції, ролі та місця ВСУ в системі судової влади цілком узгоджується із Рішенням КСУ щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у ст. 125 та 129 Конституції [4]. Зокрема, КСУ встановив, що конституційний статус ВСУ як найвищого судового органу в системі судів загальної юрисдикції не передбачає наділення його повноваженнями касаційної інстанції щодо рішень вищих спеціалізованих судів, які реалізують повноваження касаційної інстанції. Однак, з іншого боку, висловлені М. Маркушем, П. Стецюком та В. Шишкіним окремі думки з приводу цього рішення дають підстави для його критичної оцінки. Так, на їх погляд, відповідні норми Конституції були розтлумачені КСУ не через визначення конституційного статусу ВСУ та вищих спеціалізованих судів, а через аналіз їх повноважень, визначених законами. Тобто у своєму рішенні КСУ вийшов за межі предмета регулювання статей Конституції, яким давав тлумачення.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що статус ВСУ як найвищого судового органу має обов'язково передбачати наділення його повноваженнями щодо здійснення правосуддя, які включають його діяльність як суду касаційної інстанції та суду з перегляду рішень ВАСУ з метою забезпечення єдності судової практики, однакового застосування закону всіма судами загальної юрисдикції на території України. У протилежному випадку ВСУ буде позбавлений процесуальних можливостей виконувати свої функції щодо перегляду рішень нижчих судів (у тому числі абсолютної більшості рішень ВАСУ), тобто взагалі втратить статус судового органу. Більше того, такий підхід фактично означатиме вивершення вищих спеціалізованих судів над ВСУ, що не відповідає Конституції України та загальноновизнаним міжнародним стандартам.

Порядок утворення, ліквідації, місцезнаходження, статус та територіальна юрисдикція адміністративних судів визначаються в ст. 19 нового Закону України, що має деякі відмінності від аналогічної норми 2002 р. Так, сьогодні адміністративні суди утворюються та ліквідовуються Президентом за поданням Міністра юстиції на підставі пропозиції голови ВАСУ (в Законі 2002 р. – за поданням Міністра юстиції України, погодженим з Головою ВСУ або головою ВАСУ). При цьому місцезна-

ходження, територіальна юрисдикція та статус таких судів визначаються з урахуванням не лише принципів територіальності та спеціалізації, але також і принципу інстанційності.

Як видно з аналізу наведених положень, закріплюючи порядок утворення та ліквідації судів, законодавець у новому Законі допускає ті ж недоліки, що й в попередньому. Передусім, йдеться про необґрунтоване розширення повноважень Президента України, виключний перелік яких визначається в Конституції (п. 31 ч. 1 ст. 106)<sup>1</sup>. Так, згідно п. 23 ч. 1 ст. 106 Конституції, Президент «утворює суди у визначеному законом порядку». Дослівне трактування цієї норми свідчить, що аналізоване повноваження Президента поширюється лише на процес «створення» суду, але аж ніяк не на його «ліквідацію» чи «реорганізацію». Якби Конституція України наділяла Президента також і правом «ліквідовувати» чи «реорганізовувати» суди, про це прямо було б зазначено в п. 23 (за прикладом формулювання п. 15, згідно з яким Президент: «утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади»).

З метою реалізації передбачених у Законі повноважень щодо утворення адміністративних судів Президент протягом 2002-2004 рр. видає низку указів, зокрема Указ від 1.10.2002 р. № 889 «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» [5], яким у системі судів загальної юрисдикції було утворено ВАСУ з місцезнаходженням його в м. Київ.

Окружні та апеляційні суди передбачалось утворити з 1.01.2005 р. на підставі Указу Президента України від 16.11.2004 р. № 1417 «Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів» [6]. Протягом 2007-2010 рр. у цей Указ неодноразово вносились зміни та доповнення, і сьогодні система адміністративних судів виглядає таким чином:

а) апеляційні адміністративні суди: 1) Вінницький, що поширює свою юрисдикцію на Вінницьку, Хмельницьку та Чернівецьку області; 2) Дніпропетровський, що поширює свою юрисдикцію на Дніпропетровську, Запорізьку та Кіровоградську області; 3) Донецький, що поширює свою юрисдикцію на Донецьку та Луганську області; 4) Житомирський, що поширює свою юрисдикцію на Житомирську та Рівненську області; 5) Київський, що поширює свою юрисдикцію на Київську, Черкаську, Чернігівську області та м. Київ; 6) Львівський, що поширює свою юрисдикцію на Волинську, Закарпатську, Івано-

<sup>1</sup> На цю обставину КСУ неодноразово вказував у своїх рішеннях, зокрема у Рішенні від 10 квітня 2003 р. № 7-рп/2003 (справа про гарантії діяльності народного депутата України), в якому сказано, що «повноваження Президента України вичерпно визначені Конституцією України, а це унеможливило прийняття законів, які встановлювали б інші його повноваження (права та обов'язки)», а також у Рішенні від 7 квітня 2004 року № 9-рп/2004 (справа про Координаційний комітет), згідно з яким повноваження Президента України, як і повноваження ВРУ, визначаються Конституцією України.

Франківську, Львівську та Тернопільську області; 7) Одеський, що поширює свою юрисдикцію на Миколаївську, Одеську та Херсонську області; 8) Севастопольський, що поширює свою юрисдикцію на Автономну Республіку Крим та м. Севастополь; 9) Харківський, що поширює свою юрисдикцію на Полтавську, Сумську та Харківську області;

б) окружні адміністративні суди: окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим, Вінницький, Волинський, Дніпропетровський, Донецький, Житомирський, Закарпатський, Запорізький, Івано-Франківський, Київський, Кіровоградський, Луганський, Львівський, Миколаївський, Одеський, Полтавський, Рівненський, Сумський, Тернопільський, Харківський, Херсонський, Хмельницький, Черкаський, Чернівецький, Чернігівський окружні адміністративні суди та адміністративні суди міст Києва та Севастополя.

Також слід зауважити, що в новому Законі було дещо змінено підстави утворення адміністративних судів (ч. 3 ст. 19). Так, якщо до 2010 р. Президент України міг утворити чи ліквідувати суд у зв'язку зі зміною адміністративно-територіального устрою, передислокацією військ, реорганізацією Збройних сил України, зміною визначеної в Законі системи судів, а також з інших підстав, передбачених законом (ч. 3 ст. 20 Закону 2002 р.), то наразі такими підставами є зміна визначеної Законом системи судів, *потреба поліпшити доступність правосуддя* або ж зміна адміністративно-територіального устрою.

Аналіз наведеного переліку дає підстави стверджувати, що, з одного боку, він закріплює вичерпне коло підстав для реорганізації судової системи, однак з іншого – суттєво розширює межі адміністративного розсуду Президента України з цього питання. Дійсно, такою причиною, як «потреба поліпшити доступність правосуддя» можна пояснити будь-які, навіть заполітизовані зміни в організації судової системи, що, на думку деяких науковців, не відповідає принципу організаційної незалежності судів і, відповідно, не забезпечує об'єктивність та неупередженість суддів при розгляді та вирішенні окремих категорій адміністративних справ [7].

У даному випадку в особливо небезпечному становищі можуть опинитись адміністративні суди, які згідно з КАСУ наділені повноваженнями розглядати справи щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Президента. Тим більше, що новітній історії України вже відомі спроби Президента чинити тиск на суддів з метою прийняття ними необхідного рішення в адміністративній справі необґрунтованою реорганізацією системи адміністративних судів. Зокрема, йдеться про події осені 2008 р., коли Президент своїм Указом № 911 припинив повноваження ВРУ та оголосив проведення дострокових виборів [8]. Однак коли за позовом однієї з політичних партій суддя Окружного адміністративного суду м. Києва зупинив дію цього Указу, Президент фактично звільнив його з посади [9], а згодом взагалі ліквідував цей суд, утворивши на його місці Центральний окружний та Лівобережний адміністративні суди м. Києва [10].

Більшість науковців критично оцінили такі дії Президента України, вважаючи їх незаконними та такими, що можуть негативно вплинути на реалізацію громадянами права оскаржувати дії та рішення вищих органів державної влади [11]. Зокрема, на користь такого висновку І.В. Шруб наводить відразу декілька аргументів. По-перше, відповідно до ч. 3 ст. 20 Закону 2002 р. для ліквідації або утворення адміністративних судів необхідна наявність передбачених у законі підстав. Але, як відомо, жодна з таких підстав не мала місця, а тому і не могла обґрунтувати ліквідацію Округного адміністративного суду м. Києва та утворення Центрального округного та Лівобережного адміністративних судів м. Києва. По-друге, ліквідація та утворення зазначених судів повинна була здійснюватись із дотриманням установленої в законі процедури (за поданням Міністра юстиції, погодженого з головою ВСУ чи головою ВАСУ). Водночас Голова ВСУ В.В. Онопенко та Голова ВАСУ О.М. Пасенюк заявили, що подібних подань вони не погоджували [12].

В рамках аналізу цієї ситуації слід звернути увагу ще на один досить важливий аспект. Річ у тому, що згідно ч. 3 ст. 19 та ч. 3 ст. 175 КАСУ саме окружний адміністративний суд, територіальна юрисдикція якого поширюється на м. Київ, має право вирішувати цілу низку важливих адміністративно-правових спорів: 1) щодо оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім передбачених в КАСУ випадків; 2) відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, їх посадова чи службова особа; 3) щодо анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії; 4) щодо оскарження дій чи бездіяльності кандидата на пост Президента України, ініціативних груп всеукраїнського референдуму, інших суб'єктів ініціювання всеукраїнського референдуму, що порушують законодавство про вибори чи референдум. Однак, враховуючи той факт, що жоден із створених у 2008 р. окружних адміністративних судів не поширював свою юрисдикцію на весь Київ, як того вимагав КАСУ, вищезначені категорії справ розглядались іншими судами (місцевими адміністративними судами на вибір позивача).

На нашу думку, подібне нехтування такими основними засадами адміністративного судочинства, як організаційна самостійність суду та незалежність суддів, призвело до погіршення ситуації з дотриманням прав і свобод громадян у їх взаємовідносинах із органами публічного управління, гарантованих нормами міжнародного законодавства (Загальною декларацією прав людини, Міжнародним пактом про громадянські та політичні права, Європейською конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод, Основними принципами незалежності судових органів, Європейською хартією про статус суддів, Рекомендаціями Комітету Міністрів Ради Європи «Незалежність, дієвість та роль су-



ддів» тощо). Фактичне ж звільнення суддів, що розглядали адміністративний позов з приводу незаконності Указу Президента України, почало асоціюватись із їх політичним переслідуванням та залякуванням, що є прямим порушенням ст. 126 Конституції України, відповідно до якої вплив на суддів у будь-який спосіб забороняється.

Насамкінець, зауважимо, що проаналізовані вище події осені 2008 р. стали поштовхом до активізації наукових досліджень, спрямованих на вдосконалення нормативно-правового регулювання підстав і порядку реорганізації системи адміністративних судів. Зокрема, з урахуванням того, що до повноважень адміністративних судів віднесено розгляд та вирішення скарг на дії Президента України. У своєму дисертаційному дослідженні І.В. Шруб пропонує позбавити Президента права утворювати та ліквідувати такі суди й закріпити їх систему в Законі України «Про систему адміністративних судів України» [12]. Враховуючи той факт, що в новому Законі законодавець не лише не врахував набутий негативний досвід щодо реорганізації системи адміністративного судочинства, але, навпаки, узаконив занадто широкі межі адміністративного розсуду Президента в цій сфері, запропонований підхід слід визнати цілком обґрунтованим і своєчасним.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи, можна стверджувати, що становлення адміністративного судочинства та нормативне визначення його організаційної побудови у процесі так званої «судової реформи» проходило не просто і супроводжувалось жвавими, навіть гострими дискусіями політиків, науковців і практиків. У результаті колективними зусиллями все ж таки вдалося створити «каркас» системи адміністративних судів, який на початковому етапі в цілому можна охарактеризувати як досить прогресивний. В ньому існує раціональне зерно: адміністративні суди максимально наближені до населення (місцеві загальні суди, що діють як адміністративні) і водночас захищені від можливого впливу місцевих органів публічного управління (окружні адміністративні суди). Однак робити висновки щодо оптимальності такої системи – поки ще зарано. Все буде залежати від того, як вона сприятиме забезпеченню всім громадянам «права на суддю», тобто на безперешкодний доступ до правосуддя для захисту своїх суб'єктивних прав і законних інтересів.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07.07.2010 р. // ВВР України. – 2010. – №41-42, 43, 44-45. – Ст. 529.
2. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III // ВВР України. – 2002. – № 27-28. – Ст. 180.
3. Щодо Закону України «Про судоустрій України і статус суддів» : Лист ВСУ від 12.07.2010 р. // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення термінів «найвищий судовий орган», «вищий судовий орган», «касаційне оскарження», які містяться у ст. 125, 129 Конституції України від 11 березня 2010 р. № 8-рп/2010 // Вісник КСУ. – 2010. – № 3. – С. 7.

5. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України : Указ Президента України від 1 жовтня 2002 року № 889/2002 // Офіційний вісник України. – 2002. – № 40. – Ст. 1856.
6. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів : Указ Президента України від 16 листопада 2004 р. № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – 24 листопада. – № 224.
7. Штогун С. Судова реформа як шлях до незалежного правосуддя в Україні / С. Штогун // Прокуратура, людина, держава. – 2005. – № 12. – С. 109-113.
8. Про дострокове припинення повноважень Верховної Ради України VI скликання та призначення позачергових виборів : Указ Президента України від 9 жовтня 2008 р. № 911/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 77 (20.10.2008). – Ст. 2584.
9. Про внесення змін до Указу Президента України «Про призначення суддів» від 2 лютого 2008 р. № 73 : Указ президента України від 10 жовтня 2008 року № 921/2008 // Офіційний вісник Президента. – 2008. – № 37 (10.10.2008). – Ст. 1151.
10. Питання мережі та кількісного складу суддів адміністративних судів України : Указ Президента України від 13 жовтня 2008 року № 922/2008 // Офіційний Вісник України. – 2008. – № 78 (24.10.2008). – Ст. 2604.
11. Штогун С. Операція «ліквідація судів» перейшла у фазу «ліквідація суддів» / С. Штогун // Голос України. – 2008. – 4 листопада. – № 210.
12. Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук / Шруб І.В. – К., 2009.

Надійшла до редакції 18.06.2012

**О.С. Духневич**  
здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342:922 : 347.994

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ В СУДІ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Висвітлено особливості реалізації принципів адміністративного судочинства при розгляді та вирішенні справ щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень.

**Ключові слова:** адміністративний процес, адміністративне судочинство, провадження, судове оскарження, суб'єкти владних повноважень.

Освещаются особенности реализации принципов административного судопроизводства при рассмотрении и решении дел по обжалованию нормативно-правовых актов, принятых субъектами властных полномочий.

**Ключевые слова:** административный процесс, административное судопроизводство, производство, судебное обжалование, субъекты властных полномочий.

The scientific article is devoted illumination of feature of realization of principles of the administrative legal proceeding at consideration and decision of businesses on the appeal of normative-legal acts, imperious plenary powers accepted subjects.

**Keywords:** administrative process, administrative legal proceeding,

*production, judicial appeal, subjects of imperious plenary powers.*

**Постановка проблеми.** Призначення принципів провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування полягає у тому, щоб задекларувати, проголосити, визначити, як саме слід та можна чинити адміністративний процес; вони (принципи) закріплюють єдино правильний і дозволений (допустимий) варіант поведінки суб'єктів правовідносин [1, с. 203]. Відхилення від встановленого у законодавстві правила поведінки, вихід за межі дозволеного діапазону дій означає порушення норм права, нехтування законом, невизнання його приписів.

Наслідок порушення чи недотримання принципів адміністративного процесу лише один – недійсність, незаконність, безпідставність, необґрунтованість процесуальних дій та рішень, вчинених та постановлених під час вирішення публічно-правового спору по суті. Отже, адміністративний процес у цілому та результати його здійснення слід визнавати правомірними лише у разі дотримання усіх без винятку принципів адміністративного процесу [2, с. 188].

Провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування складає основу адміністративного судочинства і, відповідно, базується на основоположних засадах діяльності адміністративних судів. У процесі розгляду та вирішення справ щодо оскарження нормативно-правових актів, прийнятих суб'єктами владних повноважень, реалізуються права, обов'язки та гарантії учасників адміністративного судочинства, що можливо лише через дотримання принципів останнього. У зв'язку з цим у межах цієї наукової статті доцільно розкрити специфіку реалізації принципів адміністративного процесу на прикладі провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Таким чином, **метою** статті є вироблення єдиної наукової позиції щодо тлумачення принципів адміністративного процесу та визначення ефективності їх реалізації у провадженні щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування.

**Виклад основного матеріалу.** Окремі принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування мають власне, специфічне призначення, по-різному регламентуючи окремі процесуальні питання, правовий статус учасників публічно-правового спору. Тому залежно від ролі, яку виконують принципи адміністративного процесу, та цілої низки інших факторів їх прийнято класифікувати на певні види. Принципи провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування можна класифікувати за рядом критеріїв:

1) *за способом закріплення* вони поділяються на: 1) конституційні та законодавчі – такі види принципів, які закріплені або у Конституції

України, або у законодавчих нормативно-правових актах; 2) писані (закріплені у чинному національному законодавстві) та неписані (ті, що реалізуються у судовій практиці і виводяться із положень законодавства про адміністративне судочинство) [3, с. 203];

2) *за сферою поширення* – на: 1) загальноправові – принципи, що поширюються на всі без винятку галузі національного права; 2) міжгалузеві – діють у межах кількох галузей права; 3) галузеві – керівні начала, що функціонують виключно у межах однієї конкретної галузі права [4, с. 35];

3) *за цільовою спрямованістю* – на: 1) організаційні, тобто які сприяють створенню належних умов здійснення адміністративного процесу (наприклад, принцип незалежності суддів); 2) функціональні – основні засади, на яких має здійснюватись адміністративне судочинство (наприклад, принцип гласності і відкритості адміністративного процесу) [6, с. 188].

Принагідно зазначимо, що із прийняттям у 2005 р. КАС України було чітко визначено систему принципів, на основі яких здійснюється розгляд та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, це зокрема стосується і провадження щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [5].

З урахуванням законодавчого закріплення принципів адміністративного судочинства у ст. 7 КАС України можемо визначити, що провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування базується на таких принципах: 1) верховенство права; 2) законності; 3) рівності усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом; 4) змагальності сторін, диспозитивності та офіційного з'ясування всіх обставин у справі; 5) гласності і відкритості адміністративного процесу; 6) забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду; 7) обов'язковості судових рішень.

*Принцип верховенства права* дістав своє офіційне закріплення насамперед у Конституції, у ст. 8 якої зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції і повинні відповідати їй. Цей конституційний принцип знайшов своє законодавче відображення в адміністративному судочинстві, зокрема у ч. 1 ст. 8 КАС України визначено, що суд при вирішенні справи керується принципом верховенства права, відповідно до якого людина, її права та свободи визнаються найвищими цінностями та визначають зміст і спрямованість діяльності держави.

Слід погодитись із вченими, які вважають, що у межах адміністративного судочинства цей принцип не слід зводити лише до ієрархії нормативно-правових актів [2]. Реалізація принципу верховенства права у діяльності адміністративних судів полягає в поєднанні ієрархії нормативно-правових актів (ст. 8, 9 Конституції) з принципом пріоритетності прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

В цілому, характеризуючи принцип верховенства права при здійсненні провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, можна погодитись з думкою В.Б. Авер'янова, що реальні можливості його дієвого застосування значно обмежені в законодавстві [7, с. 92]. Так, ч. 3 ст. 2 КАСУ передбачає низку підстав, за якими адміністративні суди повинні перевіряти оскаржувані рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на відповідність їх Конституції, законам України і оцінювати їх з погляду своєчасності. Але серед закріплених підстав перевірки не згадано головної – чи порушують згадані рішення, дії чи бездіяльність права і свободи людини, адже без такої перевірки реалізація принципу верховенства права є неможливою. Проблемною видається також практика застосування судами окремих законодавчо визначених вимог принципу верховенства права. Зокрема, це стосується вимоги щодо застосування принципу верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини (ч. 2 ст. 8 КАСУ), оскільки це передбачає вивчення суддями адміністративних судів, крім відповідного законодавства, ще й судових прецедентів Європейського суду з прав людини в офіційному автентичному перекладі українською мовою, що найближчим часом забезпечити важко.

Похідним принципом верховенства права є *принцип законності*, застосування якого в судовому адміністративному провадженні передбачено ст. 9 КАСУ, відповідно до норм якої: а) суд при вирішенні справи керується принципом законності, згідно з яким органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; б) суд вирішує справи на підставі Конституції та законів України, а також міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою; в) суд застосовує інші нормативно-правові акти, прийняті відповідним органом на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами; г) у разі невідповідності нормативно-правового акта Конституції України, Закону України, міжнародному договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою, або іншому правовому акту суд застосовує правовий акт, який має вищу юридичну силу; д) у разі виникнення в суду сумніву під час розгляду справи щодо відповідності закону чи іншого правового акта Конституції, вирішення питання про конституційність якого належить до юрисдикції Конституційного Суду України, суд звертається до Верховного Суду для вирішення питання стосовно внесення до Конституційного Суду подання щодо конституційності закону чи іншого правового акта; е) якщо міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, встановлені інші правила, ніж ті, що встановлені законом, то застосовуються правила міжнародного договору; ж) у разі відсутності закону, що регулює відповідні правовідносини, суд застосовує закон, що

регулює подібні правовідносини (аналогія закону), а за відсутності такого закону суд виходить із конституційних принципів і загальних засад права (аналогія права).

Таким чином, законність у судовому адміністративному провадженні одночасно є: вимогою до суду здійснити усі процесуальні дії, а також ухвалити рішення у справі відповідно до закону; критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [2, с. 212]. Практична реалізація цього принципу стосовно діяльності адміністративних судів полягає у тому, що, з одного боку, адміністративний суд, розглядаючи справу, має неухильно дотримуватись форми, процедурної чистоти юридичної техніки і його рішення не можуть суперечити чинному законодавству. А з іншого – адміністративний суд як орган судової влади в процесі розгляду справи здійснює судовий контроль за діяльністю адміністрації, і тому такий контроль виступає способом забезпечення режиму законності.

*Принцип рівності учасників процесу перед законом і судом* чітко виписаний в КАС України (ст. 7, 10) і означає, що всі учасники адміністративного процесу є рівними перед законом і судом. Не може бути привілеїв чи обмежень прав учасників адміністративного процесу за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Порушення судом цих вимог буде свідченням упередженості суду. Для запобігання і усунення таких ситуацій КАСУ передбачає правила відводу судді. Як вірно зазначає Я. Рябченко, окреслений принцип має подвійну дію: з одного боку, будь-яка особа, якщо її права, свободи та інтереси порушено незаконним нормативно-правовим актом, може звернутися до суду; з іншого – гарантується рівне ставлення суду і закону до цієї особи як учасника даних правовідносин [8, с. 65].

Зауважимо, що рівність учасників адміністративного процесу, однак, аж ніяк не означає абсолютну подібність, ідентичність їх процесуальних прав та обов'язків. Тому учасники адміністративної справи відповідно до чинного законодавства, залишаючись один стосовно одного рівними, у той же час наділені власним специфічним обсягом повноважень, який, однак, не передбачає жодних привілеїв щодо решти учасників адміністративного процесу. Хоча учасники адміністративного процесу і користуються різними правами та обов'язками, але всі вони без винятку можуть вільно ними розпоряджатись у межах дозволеної поведінки відповідно до тієї процесуальної мети, з якою і вступили чи були залучені до адміністративного процесу.

*Змагальність* у судовому адміністративному провадженні передусім означає однакову можливість сторін доводити свою правоту, користуючись наданими повноваженнями, у межах адміністративного процесуального законодавства обґрунтовувати факти, на які вони посилаються як на підставу своїх вимог та заперечень. Обґрунтування

позиції сторін здійснюється за допомогою доказів, які ці особи вправі подавати на розгляд адміністративного суду. Крім того, сторони вправі здійснювати інші процесуальні дії, спрямовані на доведення до відома суду фактичних, дійсних обставин справи. Законодавчо принцип змагальності у адміністративному процесі отримав своє закріплення у ч. 1 ст. 11 КАС України: розгляд і вирішення справ в адміністративних судах здійснюються на засадах змагальності сторін та свободи в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості.

*Принцип диспозитивності* втілюється через можливість сторін, третіх осіб, їх процесуальних представників, органів та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, прокурор, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи), вільно розпоряджатись своїми правами щодо предмета спору. Цей принцип оговорено у ч. 3 ст. 11 КАС України: кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми вимогами на свій розсуд, крім випадків, встановлених цим Кодексом. Таким правом користуються й особи, в інтересах яких подано адміністративний позов, за винятком тих, які не мають адміністративної процесуальної дієздатності. Своє закріплення принцип отримав, наприклад, у ст. 51, 54, 59, 61, 193, 194, 218, 219 Кодексу. Зокрема, позивач має право змінити підставу або предмет адміністративного позову, збільшити або зменшити розмір позовних вимог або відмовитися від адміністративного позову в будь-який час до закінчення судового розгляду. Позивач має право відмовитися від адміністративного позову й у суді апеляційної чи касаційної інстанції до закінчення відповідно апеляційного чи касаційного розгляду (ч. 1 ст. 51 КАС України).

*Принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі*, як визнається у сучасній юридичній літературі, є принципом судового адміністративного провадження, протилежним змагальності і властивим виключно цьому виду провадження. Відповідно до принципу офіційності суд має дослідити за власною ініціативою важливі для прийняття рішення фактичні обставини правового спору, врахувати їх під час провадження та встановити їх правдивість [9, с. 213]. Тобто поряд із доказовою діяльністю сторін суд власноруч, за власною ініціативою здійснює певні обов'язки щодо доказування у справі. Наприклад, суд відповідно до пп. 3 і 4 ч. 4 ст. 111 КАС України визначає факти, які необхідно встановити для вирішення спору, і які з них визнаються сторонами, а які належить доказувати; з'ясовує, якими доказами сторони можуть обґрунтувати свої доводи чи заперечення, та встановлює строки для їх надання.

Таким чином, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, по-перше, забезпечує дотримання законності під час розгляду та вирішення публічно-правового спору по суті, надає однакові правові можливості і позивачеві, і відповідачеві відстояти свої законні права, свободи та інтереси; по-друге, урівнює правові можливості в адмініст-

ративному процесі позивача, який намагається захистити свої порушені чи невизнані права, свободи, інтереси, із правовими можливостями відповідача, котрий первісно наділений значним потенціалом (фінанси, корпус юристів, час, доступ до законодавства), аби довести свою правоту чи відстояти свої інтереси в адміністративному суді.

*Принцип гласності і відкритості провадження справи в адміністративному суді* (ст. 12 КАС України) реалізується, по-перше, через надання можливості учасникам провадження на отримання в адміністративному суді як усної, так і письмової інформації щодо результатів розгляду справи; по-друге, надання можливості неучасникам провадження знайомитися в установленому законодавством порядку із судовими рішеннями у будь-якій розглянутій у відкритому судовому засіданні справі, які набрали законної сили. Так, відповідно до Закону “Про доступ до судових рішень” від 22 грудня 2005 р. це право забезпечується офіційним оприлюдненням судових рішень на офіційному веб-порталі судової влади України [10]. Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції Державна судова адміністрація України забезпечує ведення Єдиного державного реєстру судових рішень, які внесені до цього реєстру, є відкритими для безоплатного цілодобового доступу на офіційному веб-порталі судової влади України; по-третє, через відкритий розгляд справи; по-четверте, через повне фіксування судового засідання за допомогою звукозаписувального технічного засобу; по-п’яте, через можливість здійснювати запис судового засідання на паперові та аудіо-, відео-, фотоносії; по-шосте, через прилюдне оголошення судового рішення.

Підтримуємо позицію А.Т. Комзюка, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельника, які зазначають, що наведені аспекти принципу гласності і відкритості як зокрема, так і в цілому забезпечують такі суттєві для адміністративного процесу фактори: 1) дисциплінують суд, який розглядає та вирішує публічно-правовий спір; 2) дисциплінують учасників публічно-правового спору; 3) забезпечують реалізацію виховної, запобіжної та правовідновлювальної ролі адміністративного процесу; 4) пропагують утвердження у суспільстві і державі принципу законності; 5) надають можливість громадськості відстежувати діяльність адміністративних судів, які розглядають публічно-правові спори та приймають відповідні рішення [2, с. 195]. Проте слід наголосити, що принцип гласності і відкритості судового адміністративного провадження не є абсолютним, тобто вказані ознаки, які характеризують цей принцип, не завжди вільно можуть бути здійснені, наприклад: не підлягає розголошенню у судовому засіданні під час розгляду та вирішення публічно-правового спору інформація, яка становить: державну таємницю, таємницю особистого життя, таємницю усиновлення, таємницю про стан здоров’я (лікарська таємниця), таємницю особистих паперів, таємницю кореспонденції, комерційну таємницю, банківську таємницю; проведення в залі судового засідання фото- і кінозйомки, відео-, звукозапису із застосуванням стаціонарної апаратури, а також транслявання судового засідання по радіо і телебаченню допускаються лише на підставі ухвали суду



та за наявності згоди на це осіб, які беруть участь у справі, крім тих, які є суб'єктами владних повноважень; якщо судовий розгляд відбувався у закритому судовому засіданні, то, відповідно, прилюдно проголошується лише резолютивна частина цього рішення.

Конституційним принципом, покликаним гарантувати учасникам провадження в адміністративному суді захист, здійснення та відновлення їх законних прав, свобод та інтересів та гарантування законності прийнятого рішення, є принцип *забезпечення апеляційного та касаційного оскарження* рішень адміністративного суду. Він закріплений у п. 8 ст. 129 Конституції України, де визначено, що основними засадами судочинства, крім іншого, є забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення суду. Конституційна норма, що закріплює принцип апеляційного та касаційного оскарження рішень адміністративного суду, відтворена, зокрема, у ст. 13 КАС України, відповідно до якої особам, які беруть участь у справі, а також особам, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, забезпечується право на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду у випадках та порядку, встановлених Кодексом.

Принцип *обов'язковості судових рішень* в судовому адміністративному провадженні закріплений у ст. 124, 129 Конституції, відповідно до яких судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України. Обов'язковість судових рішень, таким чином, свідчить про їх імперативний (зобов'язуючий) характер. Тобто всі висновки суду в адміністративній справі, викладені в ухвалі чи в постанові, мають бути беззаперечно виконані особами, яким це судове рішення адресоване. Дієвість та результативність принципу обов'язковості судових рішень забезпечується системою законодавчо закріплених засобів. У першу чергу, до них слід віднести адміністративні процесуальні норми, які приписують учасникам адміністративної справи певну поведінку. Так, у ст. 258 КАС України закріплено, що за кожним судовим рішенням, яке набрало законної сили або яке належить виконати негайно, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалено, видається один виконавчий лист. Тобто обов'язковість судових рішень гарантується можливістю застосування примусового виконання таких рішень у порядку виконавчого провадження. По-друге, для забезпечення цього принципу адміністративні суди наділені контролюючими процесуальними повноваженнями, відповідно до яких суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право зобов'язати суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалене судові рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу (ст. 267 КАС України). По-третє, для забезпечення виконання судового рішення можуть застосовуватись санкції цивільної, фінансової, дисциплінарної, адміністративної та кримінальної

відповідальності, про що вказано у ч. 3 ст. 14 КАС України.

**Висновок.** Таким чином, реалізація зазначених принципів провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є запорукою ефективності існування адміністративних судів як судової гілки влади, що здатна стати гарантом дотримання конституційних прав і свобод громадян в Україні.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. – К., 2006.
2. *Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С.* Адміністративний процес України : навч. посіб. – К., 2007.
3. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. *Колодій А.М.* Принципи права України: Монографія. – К., 1998.
5. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // ВВР. – 2005. – № 35-36, № 37. – Ст. 446.
6. *Кузьменко О.В.* Теоретичні засади адміністративного процесу : монограф. – К., 2005.
7. *Авер'янов В. Б., Лук'янець Д. М., Педько Ю. С.* Адміністративне судочинство в Україні: проблеми правового регулювання // Судова апеляція. – 2007. – № 4. – С. 91-101.
8. *Рябченко Я.* Принципи оскарження нормативно-правових актів у порядку адміністративного судочинства // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4. – С. 64-68.
9. *Стефанюк В. С.* Судовий адміністративний процес : монограф. – Х., 2003.
10. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 р. // ВВР. – 2006. – № 15. – Ст. 128.

*Надійшла до редакції 12.06.2012*

**Д. В. Кіреєв**

здобувач

*(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.9.03 (477)

## **СУЧАСНИЙ СТАН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ УКРАЇНИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО УДОСКОНАЛЕННЯ**

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності адміністративних судів України. Надано рекомендації з удосконалення законодавства у сфері адміністративного судочинства та практики його застосування.

**Ключові слова:** адміністративні суди, адміністративне судочинство, адміністративно-правове регулювання, нормативно-правова база.

Статья посвящена исследованию современного состояния административно-правового регулирования деятельности административных судов Украины. Предлагаются рекомендации по усовершенствованию законодательства в сфере административного судопроизводства и практики его применения.

**Ключевые слова:** административные суды, административное судопроизводство, административно-правовое регулирование, нормативно-

*правовая база.*

The article is devoted to research of modern state of administrative and legal regulation of administrative courts activity. According to examined questions in the article the recommendations about improvement of legislation and practice of its application aimed at ensuring administrative proceeding have been expressed.

**Keywords:** *administrative courts, administrative judicature, administrative and legal regulation, standard-legal base.*

**Постановка проблеми.** В організації державного та громадського життя в Україні останнім часом відбулося чимало змін, окремі з яких знайшли своє відображення навіть на конституційному рівні. Зокрема, переглядається роль суду в державі з метою посилення захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, прав та законних інтересів юридичних осіб, інтересів держави. Судова система України наразі все ще перебуває на перехідному етапі свого формування, а практична неспроможність судів забезпечити повний і своєчасний розгляд та вирішення відповідних справ зумовлюють необхідність подальшого вдосконалення судової системи України, у тому числі засобами адміністративного законодавства.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання адміністративної юстиції та адміністративного судочинства детально висвітлювалися у працях таких сучасних науковців, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, В. Бойко, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, Ю. Іщенко, В. Колпаков, Р. Калюжний, А. Колодій, В. Конопльов, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, М. Лошицький, І. Марочкін, В. Олефір, Ю. Педько, А. Руденко, О. Свида, Ю. Шемшученко, В. Шишкін, І. Шруб та ін. Але слід зазначити, що й досі недостатньо розробленими залишаються більшість теоретичних та практичних питань, які стосуються нормативно-правового, організаційного та кадрового забезпечення діяльності адміністративних судів. Недосконалість нормативно-правових актів, що регулюють функціонування адміністративних судів, а також нерозробленість зазначених питань у науковій літературі й зумовлюють актуальність та необхідність дослідження даного питання з урахуванням сучасних вітчизняних суспільно-політичних реалій та існуючого зарубіжного досвіду.

**Метою** даної статті є дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання діяльності адміністративних судів України. Поставлена мета передбачає вирішення таких поточних завдань: визначення поняття адміністративного судочинства, його головних функцій; аналіз процесу становлення та характеристика системи адміністративного судочинства в Україні, її нормативно-правового забезпечення на сучасному етапі; визначення основних заходів оптимізації системи адміністративних судів, окреслення шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання їх діяльності.

**Виклад основного матеріалу.** Зміст адміністративного судочинства у науковій літературі безпосередньо пов'язується із процесуальною

діяльністю адміністративних судів щодо розгляду адміністративно-правових спорів. Так, Л. Ніколаєва зазначає, що адміністративне судочинство являє собою судово-процесуальний порядок вирішення публічно-правових спорів, що виокремлюються в якості самостійного виду, поряд із цивільним, кримінальним, конституційним судочинством [5, с. 86]. Великий юридичний словник визначає адміністративне судочинство як різновид судової діяльності, що являє собою особливий процесуальний порядок розгляду адміністративних справ та вирішення адміністративно-правових спорів між громадянином або юридичною особою, з одного боку, та органом державного управління – з іншого [1, с. 16]. Ю. Старілов під адміністративним судочинством розуміє судовий захист громадян від дій та рішень органів публічної влади, що порушують їх права та свободи (розгляд скарг на дії та рішення органів управління, посадових осіб, державних та муніципальних службовців) [14, с. 10]. Г. Пономаренко визначає адміністративне судочинство як здійснювані відповідно до адміністративно-процесуальних норм та в певній процесуальній формі розгляд і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів, віднесених до його компетенції [3, с. 164]. Кодекс адміністративного судочинства України дає таке визначення: «адміністративне судочинство – це діяльність адміністративних судів щодо розгляду і вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому цим Кодексом» [3]. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [3].

Таким чином, адміністративне судочинство в цілому визначається як форма здійснення правосуддя, що полягає у всебічному, об'єктивному розгляді та вирішенні адміністративними судами адміністративно-правових спорів, що виникають між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктом владних повноважень (органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами) – з іншого, з метою захисту прав та свобод фізичних осіб, прав і законних інтересів юридичних осіб, здійснення контролю у сфері публічно-правових відносин [12, с. 7].

Поява в Україні підсистеми спеціалізованих адміністративних судів була зумовлена як загальним ускладненням і демократизацією суспільних відносин, потребою у реалізації принципу верховенства права, так і необхідністю слідування загальноновизнаним міжнародно-правовим стандартам [13, с. 7]. Правовою передумовою формування адміністративного судочинства в Україні стало прийняття у 1992 р. Концепції судово-правової реформи [8], в якій було задекларовано створення адміністративних судів як одного з невід'ємних елементів перебудови судової сис-

теми. Зокрема, Концепцією передбачалася наявність у складі судів загальної юрисдикції суддів (колегій) за спеціалізацією по розгляду адміністративного судочинства, тобто виведення адміністративних судів в окрему систему [8, р. III], але до прийняття Конституції України це положення так і не було реалізоване. Наразі у своїй діяльності адміністративні суди України керуються Конституцією України, Кодексом адміністративного судочинства України, Законом України «Про судоустрій і статус суддів», міжнародними нормативно-правовими актами та іншими нормативними документами, що забезпечують функціонування адміністративних судів.

Конституція України, прийнята у 1996 р. [4], закріпила основні принципи правової держави: принцип верховенства права (ст. 8); принцип розподілу влади (ст. 6); неможливість скасування прав і свобод громадян (ст. 22); надала кожному громадянину державні гарантії судового захисту прав і свобод особистості, встановивши право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 8, 55). В Основному Законі було закріплено функцію судового контролю (у формі адміністративної юстиції) за діяльністю органів публічної влади як невід'ємну складову правосуддя, визначено побудову системи судів за принципами територіальності та спеціалізації (ст. 124, 125).

Утворення в Україні адміністративних судів, зумовлене закріпленням в Основному Законі спеціалізації як принципу побудови судової системи, потребувало розробки необхідного процесуального законодавства. Так, у 2002 р. був прийнятий Закон України «Про судоустрій», який у ст. 18 відтворив зазначені конституційні приписи щодо спеціалізації судової системи України, а у ст. 19 як спеціалізовані суди поряд із іншими було визначено й адміністративні суди [9]. На виконання цих законодавчих положень та відповідно до Конституції України Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. «Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України» в системі судів загальної юрисдикції було утворено Вищий адміністративний суд України [7], а згідно з Указом Президента України з 2005 р. [11] в системі адміністративних судів України було створено відповідні місцеві та апеляційні адміністративні суди. Таким чином, система адміністративних судів України набула структури, що складалася з Вищого адміністративного суду України, апеляційних адміністративних судів, а також з місцевих окружних адміністративних судів в усіх областях України, містах Києві та Севастополі.

У 2005 р. Верховна Рада України ухвалила Кодекс адміністративного судочинства України, в якому було окреслено повноваження адміністративних судів щодо розгляду адміністративних справ, порядок звернення до адміністративних судів та порядок здійснення адміністративного судочинства [3, ст. 1]. Законом України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятим у 2010 р., було встановлено поло-

ження, згідно з яким судова влада в Україні відповідно до конституційних принципів демократичної правової держави здійснюється незалежними та безсторонніми судами (ст. 1), а також визначено та закріплено загальні принципи забезпечення функціонування адміністративної юстиції в Україні [10].

Прийняття та набрання чинності розглянутих вище нормативно-правових актів та утворення на цій підставі відповідних адміністративних судів є лише черговим етапом реалізації основних положень судової реформи в Україні, приведення національного законодавства до міжнародних стандартів, початком довготривалого та нелегкого шляху зі створення цілісної системи спеціалізованих адміністративних судів. Кодекс адміністративного судочинства України запровадив цілу низку нових процесуальних інститутів, які не були властиві українській юрисдикції, що існувала до цього часу [2, ст. 677]. Виконання адміністративними судами завдань щодо захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій вимагає належного правового та організаційного забезпечення їх діяльності. Особлива роль у цьому має відводитись нормам адміністративного законодавства, які регулюють як процесуальну діяльність адміністративних судів, так і їх позапроцесуальну (внутрішньоорганізаційну) діяльність. Проте в діяльності адміністративних судів існує низка невирішених правових та організаційних проблем, переважна більшість з яких пов'язана саме із незакінченим ще процесом становлення системи адміністративного судочинства в Україні.

Удосконалення адміністративно-правового регулювання та організації діяльності адміністративних судів України передбачає перш за все оптимізацію системи та структури адміністративних судів, удосконалення їх взаємодії як між собою, так і з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та громадськістю. Виконання цих та багатьох інших завдань є неможливим без посилення юридичних гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів, удосконалення організаційних форм їх професійної діяльності (планування, діловодства, ведення судової статистики та звітності, розподілу повноважень тощо). Більш ефективним повинен бути й контроль за діяльністю адміністративних судів.

Зокрема, оптимізація системи та структури адміністративних судів, удосконалення організаційних форм їх професійної діяльності передбачає такі заходи: чітке визначення та уточнення повноважень адміністративних судів у сфері публічно-правових відносин, розподіл компетенції між адміністративними судами та судами інших судових юрисдикцій, звільнення адміністративних судів від невласливих їм функцій, уточнення змісту принципів судоустрою та судочинства стосовно діяльності

адміністративних судів; удосконалення порядку розгляду і вирішення адміністративних справ, поглиблення спеціалізації суддів адміністративних судів з розгляду окремих категорій адміністративних справ, покращення загальної організаційної та методичної підтримки діяльності адміністративних судів та ін.

Розвиток правових засад адміністративного судочинства, удосконалення норм, що регламентують діяльність адміністративних судів, повинно бути спрямоване насамперед на розширення інституційних можливостей адміністративного судочинства і передбачати розробку низки нормативних актів стосовно адміністративного судочинства та проведення оцінки юридичних, соціальних, фінансових і політичних наслідків таких актів. Передусім уваги потребують такі моменти: розробка єдиного понятійно-категоріального апарату (чітке визначення поняття адміністративних договорів, публічно-правових спорів; уточнення компетенції адміністративних судів, правового статусу суду, який виступає в ролі сторони у адміністративній справі, та ін.); забезпечення принципу правової визначеності; вирішення доктринальних проблем адміністративного права і адміністративного процесу; впровадження процесуальних фільтрів на рівнях апеляційної та касаційної інстанцій; виконання рішень судів щодо державних установ, вільний доступ до судових рішень та ін.

Важливе місце серед заходів щодо оптимізації системи та структури адміністративних судів належить питанню удосконалення кадрового забезпечення адміністративного судочинства, що передбачає підвищення вимог до освіти суддів адміністративних судів, їх віку та досвіду практичної діяльності; розробку та запровадження системи навчання у сфері адміністративного судочинства з метою підвищення кваліфікації суддів та працівників апарату ВАСУ та інших адміністративних судів, а також створення відповідної системи їх стажування в органах публічного управління відповідних рівнів перед призначенням їх на посади та під час служби.

Оптимізація адміністративно-правового регулювання та організації діяльності адміністративних судів України передбачає вивчення, узагальнення та використання зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації діяльності адміністративних судів, спрямоване на покращення функціонування суддівського самоврядування в системі адміністративного судочинства відповідно до європейських стандартів і згідно з передовою практикою ЄС та країн світу; покращення управління документообігом щодо справ, вдосконалення ведення судової статистики і вироблення критеріїв для визначення і розподілу робочого навантаження суддів, чіткого визначення критеріїв, що застосовуються для представництва сторін в адміністративному суді; використання досвіду судової практики Європейського Суду з прав людини; вдосконалення суддівського самоврядування шляхом використання досвіду європейських країн з питань організації діяльності органів суддівського самоврядування, обсягу їх функцій та значення для забезпечення незалежності суддівського корпусу та ін.

Нарешті, ще одним важливим питанням є удосконалення системи взаємодії адміністративних судів із громадськістю, що вимагає визначення та реалізації низки заходів, безпосередньо спрямованих на підвищення рівня обізнаності українського суспільства про адміністративні суди, серед яких необхідно виділити заходи щодо підтримки створеної мережі прес-секретарів адміністративних судів шляхом розробки для них рекомендацій, що забезпечать належну взаємодію із ЗМІ для інформування суспільства про діяльність адміністративної юстиції, а також розробку рекомендацій щодо впровадження найкращих практичних прикладів зв'язків адміністративних судів з громадськістю (столи довідок, розробка інформаційних листків і т.п.) з метою підвищення рівня поінформованості українського суспільства про адміністративні суди та їх функції й завдання.

**Висновки.** Таким чином, удосконалення адміністративно-правового регулювання та організації діяльності адміністративних судів України, на наш погляд, передбачає реалізацію цілої низки заходів за такими основними напрямками:

- оптимізація системи та структури адміністративних судів, удосконалення організаційних форм їх професійної діяльності;
- удосконалення норм адміністративного законодавства, що регламентують діяльність адміністративних судів;
- удосконалення кадрового забезпечення адміністративного судочинства;
- використання зарубіжного досвіду правового забезпечення та організації діяльності адміністративних судів;
- удосконалення взаємодії адміністративних судів між собою та іншими органами державної влади, місцевого самоврядування та громадськістю;
- посилення юридичних гарантій забезпечення діяльності адміністративних судів, їх фінансового та матеріально-технічного забезпечення, правового та соціального захисту суддів та працівників апарату адміністративних судів;
- удосконалення системи контролю за діяльністю адміністративних судів.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Большой юридический словарь / Под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003.
2. Будзик Б. Здійснення адміністративного судочинства як концептуальна основа захисту прав людини // Митна справа. – 2011. – № 6 (78). – Ч. 2. – Кн. 2. – С. 674-679.
3. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV // ВВР. – 2005. – №№ 35-36, 37. – Ст.446.
4. Конституція України // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Николаева Л.А., Соловьева А.К. Административная юстиция и административное судопроизводство. – СПб., 2004.
6. Пономаренко Г.О. Адміністративна юстиція в Україні: Навч. посібник / За заг.



ред. А.Т. Комзюка. – К., 2009.

7. Про Апеляційний суд України, Касаційний суд України та Вищий адміністративний суд України: Указ Президента України від 1.10.2002 р. № 889/2002 // [Ел. ресурс]. – Режим доступу.: [http://www.vasu.gov.ua/ua/news\\_legislation.html?\\_m=publications&\\_t=rec&id=654](http://www.vasu.gov.ua/ua/news_legislation.html?_m=publications&_t=rec&id=654).

8. Про Концепцію судово-правової реформи в Україні: Постанова Верховної Ради від 28.04.1992 № 2296-ХІІ // ВВР. – 1992. – № 30. – Ст. 426.

9. Про судоустрій України: Закон України від 07.02.2002 № 3018-ІІІ // ВВР. – 2002. – № 27-28. – Ст.180.

10. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // ВВР. – 2010 – №№ 41-42, 43, 44-45. – Ст.529.

11. Про утворення місцевих та апеляційних адміністративних судів, затвердження їх мережі та кількісного складу суддів: Указ Президента України від 16.11.2004 № 1417/2004 // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 224.

12. Руденко А.В. Адміністративне судочинство: становлення та здійснення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2006.

13. Свіда О.Г. Адміністративні суди в Україні: становлення та перспективи розвитку: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – Одеса, 2008.

14. Старілов Ю.Н. Административное право: сущность, проблемы, реформы и новая система // Правоведение. – 2000. – № 5. – С. 3-24.

Надійшла до редакції 14.09.2012

**М.О. Кравець**  
асистент кафедри  
(Національний гірничий університет)

УДК 351.713

## ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КВАЛІФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ»: ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Розкрито зміст та характеризує поняття «кваліфікація адміністративного проступку». На підставі проведеного дослідження пропонується виокремлювати специфічні ознаки кваліфікації адміністративного делікту. Встановлено, що передумовами кваліфікації адміністративного проступку є фактичні, тобто наявність в діянні ознак адміністративного проступку та юридичні, тобто наявність норм, які передбачають адміністративну відповідальність за скоєне правопорушення.

**Ключові слова:** адміністративний проступок, делікт, правопорушення, правозастосування, процес, правова оцінка, кваліфікація, юридична кваліфікація.

Раскрыто содержание и характеризует понятие «квалификация административного проступка». На основе проведенного исследования предлагается выделять специфические признаки квалификации административного деликта. Установлено, что предпосылками квалификации административного проступка являются фактически, а именно наличие в деянии признаков административного проступка и юридические, которые предусматривают административную ответственность за совершенное правонарушение.

**Ключевые слова:** административный проступок, деликт, правонарушение, правоприменение, процесс, правовая оценка, квалификация, юри-

*дическая квалификация.*

The author exposes maintenance and «qualification of administrative misconduct characterizes a concept». On the basis of the conducted research vioremlyuvati of specifichni sign of qualification of administrativnogo deliktu is offered. It is set that by pre-conditions of qualification of administrative misconduct actual, toto presence in the act of signs of administrative misconduct and legal, that presence of norms which foresee administrative responsibility for the accomplished offence.

**Keywords:** *administrative misconduct, delikt, offence, process, legal estimation, qualification, legal qualification.*

**Постановка проблеми.** Встановлення відповідності, вибір і застосування до певного діяння конкретної адміністративно-правової норми, тобто кваліфікація адміністративних деліктів, є важливим етапом правозастосовчої діяльності органів адміністративної юрисдикції. Формулювання чіткого визначення, з'ясування сутності явища адміністративно-правової кваліфікації має велике значення для адміністративно-правової теорії, практичної діяльності уповноважених органів по вирішенню справ про адміністративні проступки. Адміністративно-правова кваліфікація посідає особливе місце в складній правозастосовчій діяльності та супроводжує всі стадії застосування норм адміністративного права.

**Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Незважаючи на досить широке використання поняття «кваліфікація адміністративного правопорушення», у сучасній адміністративно-правовій літературі теоретичні проблеми юридичної кваліфікації, адміністративно-правової зокрема, досліджуються лише фрагментарно, та як правило, з урахуванням конкретної спрямованості досліджень того чи іншого науковця.

Деякі аспекти адміністративно-правової кваліфікації розглядалися багатьма вітчизняними вченими, такими як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Колпаков В.К., А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янець, Стороженко О.М., Тищенко М.М., В.К. Шкарупа та іншими науковцями.

Проблеми пов'язані з адміністративно-правовою кваліфікацією є недостатньо висвітленими у науковій літературі. Дослідженню зазначеного поняття присвячені окремі дисертаційні та монографічні дослідження, зокрема, це дисертаційне дослідження Т.О. Гуржія [1], робота О.І. Остапенка [2]. У фундаментальному дослідженні Т.Гуржія особлива увага приділяється історико-теоретичним засадам з'ясування змісту поняття адміністративно-правової кваліфікації, методології дослідження кваліфікації; формулюванню поняття та встановленню змісту «кваліфікація адміністративного делікту»; з'ясуванню співвідношення кваліфікації із суміжними правовими явищами тощо.

Вагомий внесок в теорію адміністративно-деліктного права вніс О.І. Остапенко, який на монографічному рівні дослідив проблематику процесу кваліфікації у науковій роботі "Кваліфікація адміністративних правопорушень" [2], яка і донині залишається єдиною монографією, ці-

лковито присвяченою теоретичним питанням адміністративно-правової кваліфікації, зокрема, визначенням стадій кваліфікації; місця кваліфікації у процесі правозастосування; побудові логічних схем щодо встановлення ознак адміністративного делікту під час кваліфікації.

**Мета.** Основним завданням цієї статті є проаналізувати наукові підходи до розуміння сутності «кваліфікації адміністративного проступку» з метою визначення її поняття.

**Виклад основного матеріалу.** На основі аналізу існуючих наукових праць присвячених адміністративно-правовій кваліфікації серед вчених-адміністративістів існує значна розбіжність думок відносно визначення даного поняття. Одним із варіантів формулювання поняття кваліфікації адміністративного проступку був запропонований І. Голосніченком, М. Стахурським, Н. Золотарьовою, які розглядають її як «встановлення відповідності конкретного діяння ознакам того чи іншого складу адміністративного проступку, передбаченого у Кодексі про адміністративні правопорушення» [3, с. 27]. Проте, зазначена позиція не охоплює всі адміністративні делікти, а лише ті, які містяться у Кодексі України про адміністративні проступки, хоча відповідальність за адміністративні проступки передбачена багатьма законодавчими актами.

Ситуація, що склалася, є наслідком недостатньої теоретичної бази, яка ґрунтувалася б на загальних засадах філософії та юридичної логіки [1, с. 10]. Між тим, очевидним є той факт, що навіть найретельніше вивчення кваліфікації адміністративних проступків не може бути визнаним таким, що всебічно і повно розкриває сутність даного явища, якщо воно відбувається при ігноруванні логічного та філософського розуміння структури поняття [4, с. 219]. Адже наявність досконалих та таких, що відповідають вимогам діалектичної і формальної логіки, доктринальних визначень, безперечно є капіталом будь-якої, у тому числі й адміністративно-правової науки. Головним недоліком більшої частини досліджень проблем кваліфікації адміністративних проступків видається підхід до її вирішення, для якого характерним є ігнорування категорій загального та акцент на одиничне [1, с. 17]. Тільки у контексті діалектичної єдності філософських категорій загального, особливого та одиничного можна вести мову про з'ясування сутності будь-якого явища. Звичайно, не є винятком з цього правила і поняття кваліфікації адміністративного делікту. Вона, безумовно, є поняттям абстрактним, яке не може існувати саме в собі, поза межами своїх конкретних проявів. Аналогічним чином і сама кваліфікація адміністративного делікту є лише окремим випадком адміністративно-правової кваліфікації - певним ступенем її конкретизації [5, с. 179].

Підґрунтям для оптимального розуміння сутності адміністративно-правової кваліфікації є визначення її поняття. З цією метою, на наш погляд, слід погодитись з думкою Т. Гуржія, який висловив власну думку щодо розмежування понять "адміністративно-правова кваліфікація" та "кваліфікація адміністративного проступку". В своїх роботах, посилаю-

чись на праці фахівців кримінального права пропонує розглядати названі поняття не як синоніми, а як самостійні класи (рід і вид). На його думку, подібна постановка питання обумовлена тим, що у процесі юридичної оцінки фактичного діяння можна дійти висновку про відсутність у скоєному ознак адміністративного проступку. Проте, і таку оцінку слід вважати адміністративно-правовою, адже відповідний висновок був зроблений на підставі порівняння фактичних ознак діяння та норм адміністративного законодавства. Таким чином кваліфікацію адміністративного делікту пропонується вважати окремим випадком адміністративно-правової кваліфікації, певним рівнем її конкретизації [4, с. 219]. Тому побудова дефініції «кваліфікація адміністративного делікту» повинна здійснюватися з урахуванням родової та видової належності досліджуемого поняття та здійснюватись у наступній послідовності:

1. Найближчим родовим поняттям адміністративно-правової кваліфікації є адміністративно-деліктна кваліфікація. Проте деякі науковці вбачають у ньому поняття юридичної (правової) кваліфікації, однак подібний підхід до співвідношення понять "правова кваліфікація" та "кваліфікація адміністративного проступку" видається не зовсім правильним.

В теорії адміністративно-деліктного права кваліфікація правопорушення включає як процес аналізу юридичної суті діяння, так і кінцевий результат – закріплення в процесуальних документах.

Виходячи з вищенаведеного, можна визначити такі ознаки кваліфікації адміністративного проступку:

- 1) це елемент правозастосовної діяльності;
- 2) наявність обов'язкової та однозначної адміністративно-правової норми, яка виключає кваліфікацію діяння за іншою правовою нормою;
- 3) результатом є остаточне визначення конкретної адміністративно-правової норми та офіційне її закріплення у документах процесуального характеру.

Вказані ознаки кваліфікації адміністративного делікту прямо вказують на її офіційний характер, проте спостерігається певна невідповідність частин дефініції поняття кваліфікації того, що визначає, та того, яке визначається. З цього приводу слушно зауважує Т. Гуржій, який вказує, що подібне розуміння природи адміністративно-правової кваліфікації стосується лише кваліфікації офіційної [4, с. 74].

Отже, логічним буде розглядати видове поняття кваліфікації адміністративного делікту як особливого випадку офіційної правової кваліфікації.

2. Формулювання поняття «кваліфікація адміністративного делікту» обов'язково повинно враховувати характеристики такого родового поняття як офіційна правова кваліфікація, для якої характерні наступні ознаки:

а) це діяльність суб'єктів державної влади, які наділені спеціальною компетенцією;

б) суб'єкти державної влади здійснюють оцінку фактичних обставин діяння шляхом встановлення відповідності формалізованої норми фактичним обставинам;

в) результат оцінки діяння закріплюється у відповідних процесуальних документах.

3. Останнім етапом у побудові поняття «кваліфікація адміністративного делікту» є конкретизація ознак, які наведені у родовому понятті. В результаті виокремлення цих ознак відбувається відмежування «кваліфікації адміністративного проступку» від «кваліфікації злочину», «кваліфікації дисциплінарного проступку» тощо.

Часто-густо у ході юридичної оцінки ознаки одного й того самого діяння кваліфікуються згідно норм інших галузей права. Проте, до встановлення остаточної кваліфікації дана юридична оцінка може вважатись як адміністративно-правовою, так і кримінально-правовою або дисциплінарно-правовою. Зазначений підхід є недостатньо визначеним. Адже при констатації у діянні ознак певного злочину, адміністративного проступку, дисциплінарного проступку, доведеться визнавати, що кваліфікація діяння за кримінальним законодавством є результатом не лише кримінально-правової, а й адміністративно-правової кваліфікації; кваліфікація за адміністративним законодавством - наслідком кримінально-правової чи дисциплінарно-правової кваліфікації, а не тільки адміністративно-правової.

З метою уникнення проблем у кваліфікації діяння за різними галузями права, необхідно визначитись з тими характеристиками, які належать саме до специфічних рис кваліфікації адміністративного делікту, до яких можна віднести такі:

- проводиться суб'єктами адміністративної юрисдикції;
- наявні формальні ознаки адміністративного делікту;
- наявність нормативної бази – адміністративно-деліктного законодавства [6, с. 116-118].

Враховуючи вищевикладене можна надати наступне визначення **кваліфікації адміністративного делікту** - це діяльність уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо оцінки діяння, яке містить формальні ознаки адміністративного делікту та полягає у встановленні відповідності такого діяння з адміністративно-правовою нормою, що встановлює адміністративну відповідальність і юридичному закріпленню у процесуальних документах.

Побудувавши поняття «кваліфікація адміністративного делікту» необхідно визначитись із складовими зазначеної дефініції. Одним із напрямків дослідження зазначеного поняття є з'ясування її передумов. На думку В.К. Колпакова, основними передумовами кваліфікації адміністративних деліктів є: 1) всебічне, повне та об'єктивне встановлення всіх фактичних обставин справи; 2) точне і достовірне встановлення юридичного значення всіх фактичних обставин вчинених протиправних дій і особистості порушника; 3) правильний вибір норми, з'ясування її змісту і значення [7, с. 8-10]. Таким чином, автор зазначені передумови не визначає як складові елементи кваліфікації адміністративного проступку, а сама кваліфікація ним розглядається як кінцевий результат виражений у офіційних документах. На наш погляд, з'ясування об'єктивних обставин

справи, вибір належної норми та визначення відповідності між ними — це зміст кваліфікації, а не її передумови.

Передумови кваліфікації адміністративного проступку необхідно вважати ті обставини, які потенційно, тобто за наявності певних умов, можуть призвести до негативних наслідків юридичного характеру для правопорушника у вигляді застосування адміністративних стягнень. Такими, на наш погляд, можуть вважатися наступні:

а) фактичні передумови — наявність в діянні ознак адміністративного проступку;

б) юридичні передумови — наявність норм, які передбачають адміністративну відповідальність за скоєне правопорушення.

**Висновок.** Незважаючи на досить широке вживання терміна “кваліфікація адміністративного правопорушення”, у сучасній адміністративно-правовій літературі теоретичні проблеми юридичної кваліфікації, адміністративно-правової зокрема, досліджуються лише фрагментарно.

Підтримуючи ідею про важливість наукового розгляду кваліфікації адміністративного проступку слід констатувати, що необхідно відмежовувати поняття “кваліфікація адміністративного проступку” від «адміністративно-правової кваліфікації».

Отже, кваліфікація адміністративного делікту - це діяльність уповноважених суб'єктів адміністративної юрисдикції щодо оцінки діяння, яке містить формальні ознаки адміністративного делікту та полягає у встановленні відповідності такого діяння з адміністративно-правовою нормою, що встановлює адміністративну відповідальність і юридичному закріпленню у процесуальних документах.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Гуржій Т.О. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водія механічних транспортних засобів правил керування: Дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / Т.О. Гуржій. – К., 2004. – 195 с.

2. Остапенко О.І. Кваліфікація адміністративних правопорушень: Навч.-практ. Посібник / О.І. Остапенко. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при Національній академії внутрішніх справ України, 2000. – 173 с.

3. Голосніченко І., Стахурський М., Золотарьова Н. Попереднє адміністративне розслідування як стадія провадження у справах про адміністративні проступки / І. Голосніченко, М. Стахурський, Н. Золотарьова // Право України. - 2002. - №2. - С. 25-29.

4. Гуржій Т.О. Логіко-методологічні засади визначення поняття адміністративно-правової кваліфікації / Т.О. Гуржій // Вісник Української Академії державного управління при Президенті України. – 2002. - №4. - С. 216-220.

5. Гуржій Т.О. Діалективна єдність філософських категорій загального, особливого та одиничного як головна передумова з'ясування сутності кваліфікації адміністративного правопорушення / Т.О. Гуржій // Держава і право : Збірник наукових праць. Випуск 18.-К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. - 2002. - С. 179-183.

6. Стороженко О.М. Кваліфікація адміністративного делікту / О.М. Стороженко // Вісник прокуратури. – 2007. - № 4(70). – С. 115-118.

7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2002. - № 5. – С. 7-12.

Надійшла до редакції 11.07.2012

**І.В. Могилко**

викладач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ДОГОВОРУ В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ**

Викладено доктринальні підходи щодо визначення поняття «адміністративний договір» та виокремлено його ознаки в умовах реформування органів публічної адміністрації.

**Ключові слова:** договір, публічний договір, адміністративний договір, інститут адміністративного договору.

Изложены доктринальные подходы к определению понятия «административный договор» и выделены его признаки в условиях реформирования органов публичной администрации.

**Ключевые слова:** договор, публичный договор, административный договор, институт административного договора.

The scientific article is devoted doctrine approaches in relation to determination of concept «administrative agreement» and extraction of his features in the conditions of reformation of organs of public administration.

**Keywords:** agreement, public agreement, administrative agreement, institute of administrative agreement.

**Постановка проблеми.** Необхідність посилення дієздатності держави, як ключова позиція нової стратегії реформ, потребує поступового переосмислення ідейних цінностей і правових положень, реформування і трансформування юридичних інститутів. Своє місце у цьому процесі зайняли інститути адміністративного права, які є невід'ємним практичним інструментом досягнення поліпшення економічного та соціального становища, зміцнення законності та правопорядку, утвердження в Україні принципів верховенства права, розбудови правової держави і становлення громадянського суспільства.

Для вирішення цих завдань велике значення має реформа адміністративного права. Поряд з іншими цілями, вона має на меті трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до потреб якісної зміни ролі адміністративного права у регулюванні відносин між державою і людиною.

На сьогодні виникла необхідність вдосконалення законодавчого регулювання адміністративного договору в усіх без винятку складових адміністративно-юрисдикційного процесу. Тому зазначена стаття присвячена актуальній і водночас недостатньо комплексно вивченій у вітчизняній адміністративно-правовій науці темі.

**Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання**

даної проблеми. Питань адміністративного договору в частині поняття, ознак, сутності, правової природи, предмета адміністративного договору торкалися радянські вчені: А. А. Абдурахманов, Г. В. Атаманчук, А. І. Єлістратов, Ю. М. Козлов, Б. М. Лазарєв, В. С. Мартем'янов, В. І. Новосолов, Б. В. Покровський, В. Г. Розенфельд, В. А. Юсупов, Ц. Я. Ямпольська. Тією чи іншою мірою питання адміністративного договору розглядали вітчизняні науковці: В. Б. Авер'янов, К. К. Афанасьєв, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, А. В. Дьомін, В. А. Дерещ, Ж.В. Завальна, В. К. Колпаков, О. В. Константи́й, Є. Б. Кубко, Ю. В. Мельник, О. П. Рябченко, В. С. Стефанюк, Ф. Д. Фіночко, О. І. Харитонова та ін. Проблема змісту та використання адміністративного договору в адміністративному праві приділяли певну увагу російські вчені О. П. Альохін, В. Д. Бакуменко, Д. М. Бахрах, С. К. Дряхлов, А. Л. Дудніков, А. В. Жеребцов, А. О. Кармолицький, М. Н. Кирюхіна, А. П. Коренєв, В. А. Круглов, Т. Н. Михеева, А. А. Савостін, І. Ю. Сіндеєва, Ю. Н. Старілов, Ю. А. Тихомиров, В. Г. Шипунов, Н. А. Шевчик, А. А. Уваров та ін. Проте, незважаючи на значну кількість наукових праць, проблематика договірної регулювання адміністративних відносин та, зокрема, адміністративного договору проаналізована фрагментарно.

**Метою** даної статті є визначення особливостей категорії «адміністративний договір» в умовах реформування органів публічної адміністрації.

Для вирішення поставленої мети, автором поставлені такі завдання:

- 1) дослідити тлумачення різних науковців та нормативно-правові акти з категорії «адміністративний договір»;
- 2) розкрити ознаки поняття «адміністративних договір» в умовах реформування органів публічної адміністрації.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «адміністративний договір» сформульовано у п. 14 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України: адміністративний договір — дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди [2]. Тобто процесуальне законодавство визначає категорію матеріального права (адже договір як такий є саме матеріально-правовим поняттям), не даючи при цьому чітких уявлень про його предмет.

У зв'язку з тим, що у правових актах надане широке визначення, перейдемо до висвітлення поглядів науковців, які займалися зазначеною проблематикою. Ще в радянські часи питанням адміністративних договорів приділяли значну увагу. Зокрема, В.А. Юсупов вважає, що адміністративному договору притаманний ряд ознак: а) це – угода сторін, яка виникає у сфері державного управління; б) підстава виникнення – адміністративний акт; в) для кожного органу державного управління – завжди безпосередньо породжує вертикальні адміністративні відносини [3, с. 70–74]. Слід зазначити, що адміністративний акт не завжди є підставою адміністративного договору. Як справедливо вказувалося в юридичній літературі, «односторонньо-владні акти управління й адміністрати-



вні договори можуть передувати один одному, «перетинатися», доповнювати один одного» [4, с. 73].

Іншу думку наводить В.І. Новосьолов, який обмежує число основних ознак договорів адміністративного характеру двома – владність однієї із сторін стосовно іншої, а також згода обох сторін на укладення відповідного договору і здійснення дій, які ним передбачаються [5, с. 43].

Ми вважаємо, позиція В.І. Новосьолова не відповідає дійсності теорії і практики договірних відносин, зокрема: владність однієї із сторін адміністративного договору порушує ознаки договору як паритетність, згода сторін на укладення договору повинна бути у кожному різновиді договору, а тому не є властивою тільки адміністративним договорам.

Вже в часи незалежності України питанням договору, зокрема і адміністративному, приділяв увагу відомий вчений Д. Н. Бахнар. Договір, у найширшому смислі, може бути визначений як погоджене волевиявлення двох чи декількох формально рівних (у момент укладення договору) суб'єктів, здійснюване з метою викликати юридичні наслідки. Виходячи з цього визначення, можна виділити три основні ознаки будь-якого договору: угода, яка розуміється як взаємний і погоджений прояв волі сторін щодо сутності договору; не заборонена правом мета, яку мають учасники договору; формальна рівність сторін (як мінімально припустимий ступінь рівності у договорі) [2].

Також Д. Н. Бахрах виділяє такі ознаки адміністративного договору: вони мають, як правило, організаційний зміст, їх метою є досягнення суспільно значимих результатів; завжди виступають як правова форма діяльності суб'єктів, що володіють певною самостійністю у вирішенні відповідних питань, хоча права та обов'язки сторін, навіть якщо вони не перебувають у відносинах влада-підпорядкування, не рівні, оскільки йдеться про управлінські, а не майнові повноваження; однією із сторін є суб'єкт адміністративної влади і укладається він між суб'єктами адміністративного права; не забезпечені судовим захистом і невиконання однією чи обома сторонами умов не зумовлює застосування майнових санкцій; виступають не як абсолютна самостійна форма, а як форма, пов'язана з адміністративним актом, з виконанням адміністративним органом своїх обов'язків; нормативною базою адміністративно-договірної практики є норми адміністративного, а не цивільного права [2, с. 131–139].

Проте, незважаючи на розходження у поглядах, усі вчені прямо чи опосередковано вказують на той факт, що хоча б однією стороною в адміністративному договорі завжди є орган публічної адміністрації. Тому необхідно зазначити, що без участі органу публічної адміністрації не може бути адміністративного договору.

На наш погляд, при з'ясуванні особливостей адміністративних договорів у реформуванні органів державної влади слід виходити не стільки з характеристики суб'єктів, які вступають у договірні відносини, скільки зі змісту договору, а саме: з його предмета. Так, Ц.А. Ямпольська зазначає про те, що «у визначенні сутності такого договору треба йти не

від характеристики сторін, а від специфіки змісту договору, від специфіки його предмета» [6, с. 35]. Якщо сторони мають на меті виконання дій з майном (тобто договір опосередковує майнові відносини), то такий договір слід віднести до числа цивільно-правових. У тих випадках, коли сторони мають на меті шляхом укладення договору врегулювати питання, пов'язані з управлінням (у тому числі управлінням майном), договір завжди має адміністративно-правову природу. Предметом адміністративного договору вважаються дії, що становлять предмет діяльності відповідних органів у межах їх компетенції, викликають юридичні наслідки для самих сторін і для третіх осіб, здійснюються у сфері публічного управління, спрямовані на досягнення визначеної мети, як правило, задоволення публічного чи державного інтересу. Предмет адміністративного договору, як відмінна ознака, застосовується при відокремленні його від інших публічних договорів, а також господарсько-правових, цивільно-правових, трудових та інших видів галузевих договорів, і являє собою дії особливого характеру. Таким чином, другою і найважливішою ознакою адміністративного договору, на наш погляд, є його предмет.

Погодимось з доктором юридичних наук Ж. В. Завальною, яка у своєму дослідженні зазначила, що адміністративний договір має два види ознак: основні та факультативні. До основних віднесено дві ознаки – адміністративну правосуб'єктність та предмет договору. При цьому в адміністративному договорі органи державної влади, орган місцевого самоврядування є суб'єктом, який реалізує виконавчу владу та наділений владними повноваженнями. Предмет адміністративного договору, як інша основна ознака, впливає на специфіку договірного регулювання. Інші ознаки сприймаються як факультативні і можуть бути застосовані для додаткової характеристики адміністративного договору. Ними можна вважати такі: 1) наявність у меті договору публічних (суспільних, державних) інтересів, тобто метою адміністративних договорів є здебільшого досягнення загального блага, суспільно значущих результатів; 2) опосередкування суспільних відносин, пов'язаних із публічною владою; 3) наявність застереження про виключні повноваження публічної адміністрації. Такі застереження передбачають для владного суб'єкта можливість уже після укладення договору без згоди іншої сторони змінити зазначені положення договору в односторонньому порядку; безпосередньо без участі суду накласти нові обтяження або санкції на іншу сторону; давати додаткові вказівки щодо виконання договору; контролювати виконання зобов'язань іншою стороною; відмовитися від пролонгації договору, якщо це суперечить «загальному благу»; 4) укладення адміністративного договору є не тільки правом, але й обов'язком відповідних суб'єктів права.

Також Ж. В. Завальна зазначає, що публічні договори складаються з: організаційно-господарських та адміністративних. В організаційно-господарських договорах беруть участь суб'єкти владних повноважень, які здійснюють господарсько-організаційні повноваження у сфері уп-

равління, входячи у відносини з іншими суб'єктами, які не є суб'єктами владних повноважень. В адміністративному ж договорі відносини виникають тільки між суб'єктами владних повноважень, хоча результати встановлення таких відносин мають значення для інших суб'єктів управлінських відносин. Так само відрізняється предмет адміністративного договору, який не може полягати в передачі майна, наданні послуг, виконанні робіт, тобто наданні матеріального результату, оскільки останні є предметами договорів у господарській сфері [7, с. 13–14]. Тому виходячи із ознак адміністративного договору, можна зазначити, що прикладом адміністративного договору є співпраця вищих навчальних закладів державної форми власності щодо підвищення якості управління, організації тощо.

**Висновки.** З урахуванням викладеного слід визнати, що адміністративними є договори, які укладаються між суб'єктами владних повноважень, предметом яких є вчинення дій, що впливають з адміністративно-правового статусу сторін договору та спрямовані на регулювання, виникнення, зміну чи припинення управлінсько-правових відносин між ними. Дане поняття є узагальнюючим для певної групи договорів, що використовуються для регулювання адміністративних відносин. Іншими словами, адміністративний договір своїм предметом має здійснення дій (діяльності) зі встановлення чи зміни певних режимів, здійснення управлінських заходів, а метою – досягнення позитивного управлінського ефекту.

До особливостей адміністративного договору в умовах реформування органів публічної адміністрації необхідно віднести: адміністративний договір є участю з обох сторін суб'єктів владних повноважень, які здійснюють свою адміністративну правосуб'єктність; предметом цього договору є дії управлінського характеру.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918.
2. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник для вузов. – М., 2000.
3. Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов управления. – М., 1979.
4. Бахрах Д.Н. Административный договор: вопросы теории / Д.Н. Бахрах, А.В. Демин // Российский юридический журнал. – 1995. – № 2 (6). – С. 73–78.
5. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. – 1969. – № 3. – С. 43–50.
6. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Сов. государство и право. – 1966. – №10. – С. 34–40.
7. Завальна Ж. В. Адміністративний договір : теоретичні засади та застосування : автореф. дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07 – Х., 2010.
8. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. – Ірпінь, 2007.
9. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К., 2007.

Надійшла до редакції 09.04.2012

**Г.Я. Наконечна**  
(Волинський національний  
університет ім. Лесі Українки)

УДК 342.95

## ПОНЯТТЯ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН ЗА УЧАСТЮ СУДІВ

З'ясовано сутність адміністративно-правових відносин, визначено особливості та загальну структуру таких правовідносин за участю судів.

**Ключові слова:** адміністративно-правові відносини, суди, об'єкт, суб'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт сторона.

Выясняется сущность административно-правовых отношений, определяются особенности и общая структура таких правоотношений при участии судов.

**Ключевые слова:** административно-правовые отношения, суды, объект, субъект, объективная сторона, субъективная сторона.

Essence of administrative and legal relations is found out in the article, features and general structure of such legal relationships are certain with participation of courts.

**Keywords:** administrative and legal relations, courts, object, subject, objective side, the subject side.

**Постановка проблеми.** Адміністративно-правові відносини є одними із основних правовідносин, які виникають у сучасному демократичному суспільстві. Їх постійний розвиток зумовлений тим, що вони охоплюють майже всі сфери життя суспільства, особливо у сфері функціонування державної влади та місцевого самоврядування.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Такі відносини вже досить давно є предметом наукових досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних науковців, серед яких слід назвати В.Б. Авер'янова, Д.М. Бахраха, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, В.В. Галунька, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, А.П. Ключніченка, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Ю.М. Старилова, С.Г. Стеценка, А.Ю. Олійника О.М. Якубу та ін. Проте адміністративно-правові відносини, які виникають за участю судів, на сьогодні є недостатньо дослідженими, що і зумовлює актуальність нашого дослідження.

**Мета** статті полягає в тому, щоб на основі розгляду загального поняття адміністративно-правових відносин сформулювати їх авторське визначення, а також визначити структуру адміністративно-правових відносин за участю судів.

Актуальність трактування поняття адміністративно-правові відносини, на нашу думку, полягає в тому, що їх правильне обґрунтування може бути покладено в основу підвищення ефективності діяльності державних органів усіх рівнів, в тому числі й суду, що сприятиме реальному забезпеченню прав і свобод людини, її захисту, поваги до її гідності, свободи слова та багато інших прав, які декларовані Конституцією України. Керуючись поставленою метою, у статті ми намагаємося ви-

рішити такі основні завдання: розглянути підходи до визначення поняття «адміністративно-правові відносини»; на їх основі вивести власне поняття таких правовідносин; співвіднести загальну структуру адміністративно-правових відносин із відносинами, які виникають за участю судів; визначити її загальну характеристику.

**Виклад основного матеріалу.** Переходячи безпосередньо до розгляду предмета нашого дослідження, зазначимо, що В.В. Галунько розглядає адміністративно-правові відносини у широкому розумінні. Ними, з погляду дослідника, є форма соціальної взаємодії публічної адміністрації та об'єктів публічного управління, що виникає на підставі адміністративно-правих норм з метою забезпечення прав та свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства і держави, учасники якої мають суб'єктивні права і несуть юридичні обов'язки [1, с. 70]. На нашу думку, цей підхід є особливо актуальним, адже Україна перебуває на шляху розбудови правової, демократичної держави із високою правовою культурою та громадянським суспільством. А.С. Васильєв вважає, що адміністративно-правові відносини виникають у специфічній сфері державного і суспільного життя – у сфері реалізації державної виконавчої влади. Тут функціонують і реалізують свої повноваження особливі суб'єкти правових відносин – органи виконавчої влади, котрі виконують виконавчо-розпорядчі, управлінські функції, забезпечують охорону суспільного порядку і здійснюють захист законних прав та інтересів громадян [2, с. 41]. У такий спосіб автор будує визначення адміністративно-правових відносин на нормах Основного Закону нашої держави. Так, у ст. 3 Конституції України зазначено, що права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ст. 5) [3].

Іншим шляхом при визначенні адміністративно-правових відносин, пішов А.П. Ключніченко, який стверджує, що адміністративно-правові відносини – це урегульовані нормами адміністративного права суспільні відносини, де їх учасники виступають носіями прав та обов'язків у сфері державного управління [4, с. 81]. Більш детально і широко трактує адміністративно-правові відносини О.М. Якуба, розуміючи під ними суспільні відносини, що регулюється адміністративно-правовою нормою, в яких одна зі сторін наділена правом вимагати від іншої сторони у процесі виконавчої та розпорядчої діяльності здійснення поведінки, вказаної в адміністративно-правовій нормі; ці відносини охороняються державою [5, с. 53]. У свою чергу, С.Г. Стеценко визначає правовідносини як результат впливу правових норм на поведінку суб'єктів, унаслідок якого між ними виникають правові зв'язки [6, с. 80]. На думку А.Ю. Олійника, правовідносини – це специфічні відносини за участю

громадян, що виникають на підставі норм права, учасники яких є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [7, с. 163]. У цих дефініціях, ми вважаємо, робиться акцент на взаємозв'язку органів державної влади і громадян щодо найбільш значущих відносин, а саме: реалізації закріплених на законодавчому рівні прав, захисту інтересів, виконання обов'язків громадянами і відповідальності державних органів чи їх посадових осіб за їх порушення.

Опрацювавши вищенаведені положення, ми дійшли висновку, що практично всі науковці однаково тлумачать поняття адміністративно-правових відносин. Різниця полягає лише у виділенні і більш детальному розкритті окремих ознак даного поняття, розгляду його у широкому чи вузькому розумінні.

На нашу суб'єктивну думку, адміністративно-правові відносини можна визначити як відносини, що виникають у сфері реалізації державної влади з обов'язковою участю відповідного органу державного управління або іншого носія повноважень державно-владного характеру, діяльність якого спрямована на захист проголошених Конституцією України прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Суб'єкти таких відносин наділені суб'єктивними правами та обов'язками, які встановлені та гарантовані відповідними адміністративно-правовими нормами. У разі порушення або невиконання покладених на учасників відносин обов'язків мають бути застосовані відповідні санкції.

Будь-які відносини становлять собою певну структуру і мають складну побудову. Так, В.С. Ківалов та Л.Р. Біла до структури адміністративно-правових відносин відносять: об'єкт (дія, поведінка людей, матеріальні предмети), суб'єкти (громадяни, особи без громадянства, державні органи, підприємства, установи, організації та ін.), зміст (сукупність прав і обов'язків сторін) [8, с. 14-16]. Таку ж структуру виокремлює й А.Т. Комзюк [9, с. 69]. До структури адміністративно-правових належать також і юридичні факти. Ми погоджуємося з таким розумінням структури і вважаємо, що наведених елементів достатньо для розкриття поняття адміністративних відносин.

Першим елементом є суб'єкт відносин. На думку О.А. Котельникової, І.А. Семенцевої та М.Б. Смоленського, суб'єктами адміністративно-правових відносин є власники прав і обов'язків, якими вони наділені з метою реалізації повноважень, покладених на них адміністративним правом [10, с. 49]. В юридичному словнику за редакцією Ю.С. Шемшученка наведено таке визначення суб'єкта адміністративно-правових відносин: учасник правовідносин як носій юридичних прав та обов'язків [11, с. 860].

Проаналізувавши наведені визначення, ми дійшли висновку, що більшість вчених визначають суб'єкта адміністративних правовідносин як такого, що наділений юридичними правами та обов'язками, які він реалізовує на основі адміністративних норм. Проте ми вважаємо, що цього замало, і приєднуємося до тих науковців, як, наприклад, Я.М. Лазур, який враховує так звану деліктоздатність, тобто здатність нести відпові-

дальність за свої дії [12, с. 36]. Суб'єкти відносин повинні з повною відповідальністю ставитися до наданих їм прав та належним чином виконувати обов'язки. У зворотному випадку до них будуть застосовані заходи примусового характеру. Деліктоздатність є необхідним елементом правосуб'єктності і повністю розкриває поняття суб'єкта як такого.

Суб'єктом адміністративних правовідносин є й судові органи. Суд має права і обов'язки, передбачені нормами адміністративного права, здатний самостійно, вольовими діями виконувати покладені на нього обов'язки, а також нести за порушення адміністративно-правових норм юридичну відповідальність. Безперечно, суди є суб'єктами владних повноважень. Владний характер суду як суб'єкта права виявляється також і в тому, що суд застосовує управлінський вплив на непідпорядкованих суб'єктів права. Застосування такого впливу можна прослідкувати під час розгляду різних категорій справ, тобто при здійсненні судом правосуддя.

О.В. Константий переконує, що учасниками управлінських відносин виступають: керівники органів судової влади (голови, заступники голів судів), керівники апаратів судів, завідувачі секретаріатами, старші секретарі, начальники відділів секретаріату суду, посадові особи Державної судової адміністрації України та її територіальних управлінь, судді, працівники апаратів судів (секретарі, діловоди, друкарки, консультанти, помічники голови суду, судові розпорядники, архіваріуси та інший технічний персонал) [13, с. 31-33]. Особливим суб'єктом виділяють голову суду, якого С. Штогун визначає як керівника надзвичайно важливої державної установи суду, в обов'язки якого входить як керівництво апаратом суду, так і контроль за виконанням судьями непроцесуальних функцій [14, с. 7].

Х. Кіт вважає голову суду суб'єктом владних повноважень, оскільки він є посадовою особою, тобто лише він наділений управлінськими функціями, які реалізуються шляхом здійснення організаційно-розпорядчих дій та видання відповідних актів [15, с. 177]. Ми погоджуємось з цією позицією і вважаємо, що голова суду виконує управлінську діяльність, яка виявляється не лише в організації керівництва суду, а й у взаємовідносинах з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, юридичними та фізичними особами. Голова суду перебуває на державній службі в державному органі, як посадова особа наділений владними повноваженнями і правомочний у межах своєї компетенції вчиняти юридичні дії. Сукупність наведених ознак характеризує голову суду як суб'єкта адміністративно-правових відносин.

Перейдемо до розгляду наступного елемента структури адміністративних відносин – об'єкта. Вважають, що об'єктом адміністративних відносин є різноманітні матеріальні та нематеріальні блага, які становлять публічну цінність; діяння суб'єктів та об'єктів публічного управління [1, с. 73]; управлінська діяльність у сфері державного управління [16, с. 592]. І.М. Погрібний порівнює об'єкт із предметом правовідносин і визначає його як фактичну поведінку його учасників, на яку спрямоване правове регулювання [17, с. 71].

Ми вважаємо, що об'єктом адміністративно-правових відносин є не

тільки матеріальні та нематеріальні блага, з приводу яких суб'єкти вступають у адміністративні правовідносини, здійснюють свої суб'єктивні юридичні права і суб'єктивні юридичні обов'язки, а у випадках, передбачених законом, несуть юридичну відповідальність, а й сама управлінська діяльність.

Основними об'єктами адміністративно-правових відносин, які виникають у діяльності суду, є такі: розгляд різного роду позовів, скарг, справ і прийняття за ними рішень; визначення повноважень заступника голови суду; організація проведення нарад, засідань, методичної та аналітичної роботи; відносини, пов'язані із формуванням штату працівників, їх підготовки, підвищення кваліфікації, застосування до них заходів заохочення та дисциплінарних стягнень; контроль за діяльністю суду; здійснення документообігу та інші відносини. Крім того, можна виділити зовнішні адміністративно-правові відносини: співпраця з іншими державними органами, подання статистичної звітності, дотримання встановлених нормативно-правовими актами вимог щодо охорони здоров'я працівників, дотримання протипожежної безпеки, вимог санітарно-епідеміологічних норм і вимог щодо захисту здоров'я працівників суду.

При розгляді адміністративно-правових відносин слід приділити увагу їх змісту. Зміст визначають як суб'єктивні права, обов'язки, повноваження, відповідальність суб'єктів правових відносин, а також спосіб взаємозв'язку, що виникає на підставі суб'єктивних юридичних прав, юридичних обов'язків, повноважень, відповідальності [18, с. 352]; права та обов'язки їх учасників [19, с. 297].

Більшість вчених вважають, що адміністративні правовідносини характеризуються синтезом фактичного та юридичного. Юридичний зміст – це адміністративні суб'єктивні права та юридичні обов'язки суб'єктів правовідносин, тобто можливості імперативних дій уповноважених суб'єктів і необхідність відповідних дій зобов'язаних суб'єктів. Фактичний зміст – це сама поведінка суб'єктів адміністративних правовідносин, їх діяльність, у якій реалізуються суб'єктивні права та юридичні обов'язки сторін [16, с. 592]. Ми погоджуємося із висвітленням фактичного змісту адміністративних відносин як певної поведінки суб'єктів у різних сферах соціального життя. А щодо юридичного змісту, на нашу думку, доцільно включити категорію, яка хоча і впливає із прав та обов'язків, але потребує самостійного визнання, – це відповідальність.

Права та обов'язки судових органів і їх посадових осіб закріплюються у різних нормативно-правових актах, основним з яких є Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 7 липня 2010 р. [20]. У діяльності суду можуть виникати такі суб'єктивні права: право голови суду на заохочення або накладання дисциплінарного стягнення на підлеглого суддю; право вимагати від іншого учасника виконання певних дій, наприклад, вимагати даних про розгляд певної категорії справ для ведення статистики, звітності; право на захист (право на презумпцію невинуватості, на відмову від давання показань або пояснень щодо себе, членів сім'ї чи близьких родичів, коло яких встановлюється законом; можливість оскарження рішення суду в апе-



ляційному або касаційному порядку; звернення із заявою про відвід судді, право на останнє слово підсудного та інші права).

Обов'язками є: обов'язок прийняти заяву і розглянути її у встановлений законом строк; обов'язок голови суду контролювати ефективність діяльності суду, забезпечити виконання вимог щодо підвищення кваліфікації суддів; обов'язок учасників судового процесу виконувати законні вимоги суду, надавати відповідні документи, пояснення; обов'язок суду роз'яснити сторонам процесу їхні права та обов'язки та ін. (ст. 24) [20].

Останнім елементом адміністративно-правових відносин є адміністративні юридичні факти. Частіше за все під ними розуміють конкретні життєві обставини, з якими норми права пов'язують виникнення, зміну або припинення правовідносин [18, с. 369]. На думку Г. Кикотя, юридичними фактами є обставини, що мають у собі інформацію про стан суспільних відносин, які входять у предмет правового регулювання; ними виступають лише такі обставини, що прямо чи опосередковано зачіпають права та інтереси особи, суспільства, держави та соціально-публічних утворень [21, с. 30]. Ми погоджуємося з наведеними дефініціями і вважаємо, що юридичні факти повинні бути чітко визначені у нормативно-правових актах. Якщо вони прямо не визначені, то не може йтись і про адміністративні правовідносини взагалі. Ця особливість впливає із самого адміністративного права, його управлінської діяльності.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, ми дійшли висновку, що адміністративно-правові відносини є особливим видом суспільних відносин, що виникають у процесі реалізації управлінської діяльності. Вони мають складну структуру і пронизують усі сфери життя, в тому числі й судову владу. Суд як суб'єкт владних повноважень при здійсненні своєї діяльності постійно вступає в адміністративно-правові відносини, що виявляється у взаємних правах, обов'язках і відповідальності суду, суддів та учасників процесу.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття): Монографія / За заг. ред. В. В. Галунька. – Херсон, 2010.
2. Васильєв А.С. Адміністративне право України. – Х., 2002.
3. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
4. Ключниченко А.П. Советское административное право. Часть общая: Специализированный курс лекций. – К., 1975.
5. Якуба О.М. Советское административное право. – К., 1975.
6. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2008.
7. Олійник А.Ю. Конституційно-правовий механізм забезпечення основних свобод людини і громадянина в Україні: Монографія. – К., 2008.
8. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України: Навч.-метод. посібник. – 2 вид. перер. і доп. – Одеса, 2002.
9. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України: Навч. посіб. – К., 2007.
10. Котельникова Е.А., Семенцева И.А., Смоленский М.Б. Административное право: Учебник. – Ростов н/Д., 2002.
11. Великий юридичний енциклопедичний словник / За ред. Ю.С. Шемчушенка. –

К., 2007.

12. Лазур Я. Загальні проблеми дослідження правовідносин у сфері адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод людини // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 33-39.

13. Константиї О.В. Правова природа й класифікація управлінських відносин у судах // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 12. – С. 29-36

14. Штогун С.Г. Голова суду – судовий адміністратор чи «міністр без портфеля»? // Юридичний вісник України. – 2006. – № 47. – С. 7

15. Kim X. Голова суду як суб'єкт владних повноважень // Вісник Львів. ун-ту. Серія юрид. – 2011. – Вип. 54 – С. 173-179.

16. Правознавство: Підручник / За ред. В.В. Копейчикова, А.М. Колодія. – К., 2004.

17. Погребной И.М. Теория права. – Х., 2003.

18. Скакун О.Ф. Теория держави і права: Підручник / Пер. з рос. – Х., 2001.

19. Черданцев А.Ф. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М., 2000.

20. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 № 2453-VI // ВВР. – 2010. – №№ 41-42, 43, 44-45. – Ст. 529.

21. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. – 2003. – № 7. – С. 29-33.

*Надійшла до редакції 14.09.2012*

**М.Б. Острах**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.95

## **ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРОВАДЖЕННЯ З НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ**

Висвітлено категорії провадження з надання адміністративних послуг. Надано порівняльний аналіз категорій «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Розглянуто основні підходи щодо визначення поняття «провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» та виокремлено його ознаки.

**Ключові слова:** *адміністративний процес, адміністративна процедура, адміністративне провадження, адміністративна послуга, провадження з надання адміністративних послуг.*

Рассмотрены категории производства по предоставлению административных услуг. Сравниваются категории «административный процесс», «административная процедура» и «административное производство». Рассматриваются основные подходы относительно определения понятия «производство по предоставлению административных услуг органами исполнительной власти» и выделение его признаков.

**Ключевые слова:** *административный процесс, административная процедура, административное производство, административная услуга, процедура предоставления административных услуг.*

The scientific article is devoted illumination of category of realization from the grant of administrative services. A «administrative process», «administrative procedure» and «administrative realization, is compared a category». Basic ap-

proaches are examined in relation to the decision of concept of realization from the grant of administrative services by the organs of executive power and selection of sign of the noted decision.

**Keywords:** *administrative process, administrative procedure, administrative realization, administrative favour, realization, is from the grant of administrative services.*

**Постановка проблеми.** Сьогодні в адміністративно-правовій науці діяльність органів виконавчої влади щодо прийняття адміністративних актів (у тому числі й адміністративних послуг) і досі розглядається переважно у структурі адміністративного процесу. Категорія «адміністративний процес» ще з радянських часів мала вагоме методологічне значення у науці адміністративного права і є актуальною у сучасних умовах. Тому детальному аналізу провадження з надання адміністративних послуг має передувати з'ясування змісту поняття «адміністративний процес», а також його співвідношення з категорією «адміністративна процедура», «адміністративне провадження». Це дозволить чіткіше окреслити зв'язок провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з вищевказаними категоріями та іншими формами публічного управління, визначити його місце в адміністративному праві тощо.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Є.О. Лєгези, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших вчених-адміністративістів досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних послуг. Але у наукових дослідженнях питання провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади майже не вивчалися.

**Метою даної статті** є формування поняття провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади та з'ясування його елементів. Для вирішення даної мети автором поставлені такі завдання:

1) розглянути зв'язок категорії «адміністративні послуги» з категоріями «адміністративний процес», «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження»;

2) з'ясувати структурні елементи провадження з надання адміністративних послуг.

**Основний зміст роботи.** Розглянемо категорії «адміністративний процес», «адміністративна процедура і провадження» з надання адміністративних послуг на законодавчому та підзаконному рівнях.

Так, у Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з відсутністю категорії «адміністративне провадження» та закріпленням категорії письмового провадження як «розгляду і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [2],

маємо змогу, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути вищезазначене поняття під адміністративним провадженням.

У статті 2 проекту Адміністративно-процедурного кодексу України використовуються поняття «адміністративна процедура» та «адміністративне провадження». Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Письмове провадження законодавець визначає як розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів [1].

Розглядаючи зазначені категорії нормативно-правових актів, можна чітко побачити, що поняття адміністративний процес і адміністративна процедура є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу адміністративного судочинства, а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням». Стосовно адміністративного провадження слід зазначити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів та дій, що ми розглянемо нижче.

Адміністративний процес в юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, наразі не існує єдиного підходу до вирішення цього питання. Одні науковці, як Г.І. Петров, А.П. Корнєв, О.М. Якуба, Д.Н. Бахрах, В.Д. Сорокін, трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші – Н.Г. Саліщева, М.І. Пискотін, А.В. Самійленко – у вузькому. Як цілком слушно зазначає О.В. Кузьменко, «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [3, с. 15-18].

Не можна не зазначити обґрунтовану позицію О.С. Лагоди, який у своєму дисертаційному дослідженні «Адміністративна процедура: теорія практика застосування» підтримує позицію вчених щодо вузького розуміння адміністративного процесу, й у підтримку цього наводить такі аргументи:

– відповідно до теорії Ш. Монтеск'є та конституційного принципу, зазначеного у ст. 6 Основного Закону, державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Широке визначення адміністративного процесу фактично поєднує дві окремі, незалежні гілки виконавчої та судової влади, чим порушує засадні принципи побудови правової держави;

– під час вирішення справ адміністративної юрисдикції можливим є результат, що полягає у застосуванні заходів примусу, тобто винні

притягаються до адміністративної відповідальності, на них накладаються відповідні стягнення. Проте вказана ситуація не є характерною для адміністративних процедур, через які вирішуються інші питання управлінської діяльності;

– правова оцінка поведінки учасників управлінських відносин є обов'язковою в адміністративно-юрисдикційній діяльності. Щодо адміністративно-процедурної зазначимо, що вона може і не здійснюватись, якщо цього не вимагає порядок виконання процедури, наприклад підготовка управлінських рішень;

– предмет регулювання нещодавно прийнятого Кодексу адміністративного судочинства України зазначає у ст. 1, що цей нормативно-правовий акт встановлює повноваження та компетенцію адміністративного суду, порядок звернення в адміністративний суд і порядок адміністративного судочинства. Таким чином, існуючий підхід до широкого визначення поняття «адміністративний процес» є неузгодженим у методологічному аспекті. Адже загальне поняття використовується до визначення окремого явища, а саме судового розгляду адміністративно-правових спорів;

– розуміння процесу в класичних галузях права, тобто в кримінальному та цивільному, характеризується такими ознаками, як наявність спору між сторонами та вирішення його судом. Широке визначення адміністративного процесу суперечить такому розумінню, що є неприпустимим, зважаючи на системність та узгодженість правової науки, а також однозначність розуміння загальних понять;

– справи адміністративно-процедурного процесу мають безспірний характер, тобто у них відсутній спір, тоді як в адміністративно-юрисдикційному процесі така ознака існує;

– юрисдикційний та позитивний процес, тобто судове вирішення адміністративних спорів і розгляд органами виконавчої влади індивідуальних адміністративних справ, мають різну мету, завдання, склад та статус учасників, принципи тощо [4, с. 12-13].

Зазначеному підходу приділяють увагу відомі вчені А. Т. Комзюк та В.П. Тимощук [5, с. 12-24; 6, с. 47], розуміючи під адміністративною процедурою встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Не можна не погодитися з позицією В.П. Тимощука, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу» у його «управлінському», або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [7, с. 31].

Проаналізувавши періодику зарубіжної літератури, можна дійти ви-

сновку, що у широкому розумінні категорія адміністративного процесу у цих країнах не використовується. Наприклад, у Польщі відносини, які у нас включаються в широке поняття адміністративного процесу, аналізуються через окремі правові форми діяльності публічної адміністрації (насамперед адміністративне провадження) та судовий контроль за діяльністю публічної адміністрації [8, с. 247].

У вітчизняних законопроектних роботах, вживаючи два окремі терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес», український законодавець діє за зразком більшості держав Європейського Союзу, де таке розмежування є досить чітким. Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччині під адміністративним процесом розуміється лише судовий порядок вирішення адміністративно-правових спорів. У свою чергу, діяльність адміністративних органів щодо підготовки і прийняття адміністративного акта, в тому числі провадження з прийняття адміністративної послуги або укладення адміністративного договору, здійснюється в рамках адміністративної процедури [9]. Тому діяльність адміністративних органів, у тому числі щодо провадження з надання адміністративних послуг, некоректно вважати адміністративним процесом через невідповідність принципам методологічним засадам загальної теорії права, історії права загалом та адміністративного зокрема, а також через відсутність єдності та цілісності (спільності ознак, статусу учасників, принципів тощо) публічного управління (адміністрації) та адміністративного судочинства.

Виходячи із зазначеного та погоджуючись з Є.О. Легезою, зауважимо, що місце прийняття адміністративних актів, зокрема і провадження з надання адміністративних послуг, потрібно шукати у структурі не адміністративного процесу, а адміністративної процедури. При цьому під такою розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [10, с. 121].

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [7, с. 58-59].

Тому можемо дійти висновку, що провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади слід розглядати також у межах тільки адміністративно-процедурної діяльності, а не адміністративного процесу, адже результатом діяльності є, як правило, прийняття та/або видача адміністративного акта.

Спробуємо виділити ознаки провадження з надання адміністративних послуг. Серед них можна назвати, зокрема, такі: регламентація нормами адміністративного права; процесуальний характер діяльності уповноважених органів та посадових осіб; ініціативність (надаються за заявою осіб); наявність ряду стадій, які мають часові, змістовні та процедурні особливості; формальне закріплення результатів процедури у

письмовій формі у виді індивідуального правового акта (дозволу, ліцензії, посвідчення, сертифіката тощо).

Отже, провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади – це врегульований адміністративно-правовими нормами порядок діяльності органів виконавчої влади з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (дозволу, ліцензії, реєстрації, сертифіката тощо), спрямованого на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків.

### **Бібліографічні посилання**

10. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua/>.
11. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – С. 11. – Ст. 1918.
12. Кузьменко О. Щодо доцільності запровадження інституту адміністративних послуг / О. Кузьменко // Право України. – 2007. – № 3. – С. 15-17.
13. Лагода О. С. Адміністративна процедура : теорія практика застосування : автореферат дис. ... канд. юрид. наук / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007.
14. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К., 2003.
15. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К., 2007.
16. Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук / Тимошук Віктор Павлович. – К., 2009.
17. Ochendowski E. Prawo administracyjne, czesc ogolna / Ochendowski E. – Torun, 2001.
18. Закон про адміністративну процедуру ФРН [текст станом на 5 травня 2004 р.] // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство : зб. матеріалів Німецького фонду міжнар. правового співробітництва. – К., 2006. – С. 34-84.
19. Легеца Є. О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки / Є. О. Легеца // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2011. – № 3 (55). – С. 116-122.

**О.В. Шевцова**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342:95

## **ПОНЯТТЯ ТА ВИДИ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ**

Досліджено наукові підходи щодо визначення поняття та видів суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, на основі чого узгоджено та вироблено авторську позицію щодо їх класифікації.

**Ключові слова:** адміністративно-деліктний процес, адміністративно-деліктна юрисдикція, суб'єкти адміністративно-деліктної юрисдикції, класифікація.

Исследованы научные подходы относительно определения понятия и видов субъектов административно деликтной юрисдикция, на основе чего согласованна и выработана авторская позиция относительно их классификации.

**Ключевые слова:** административно-деликтный процесс, административно-деликтная юрисдикция, субъекты административно- деликтной юрисдикции, классификация.

Scientific approaches are investigational in relation to determination of concept and system of subjects administratively by a delict jurisdiction on the basis of what co-gласованна and author position is mine-out in relation to their classification.

**Keywords:** administrative-delict process, administrative-delict jurisdiction, subjects of административно- of delict jurisdiction, classification.

**Постановка проблеми.** Значну масу серед суспільних відносин, регулювання яких забезпечується під час адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, становлять адміністративно-деліктні відносини, які мають свої особливості і породжують права і обов'язки, змістом яких є обов'язок порушника нести відповідальність і повноваження суб'єкта адміністративної юрисдикції застосувати до нього передбачений законом захід адміністративного стягнення.

Підкреслимо, що нами термін „адміністративна юрисдикція” буде використовуватись у вузькому розумінні, тобто фактично буде ототожнюватися з діяльністю щодо здійснення провадження в справах про адміністративні правопорушення та винесенням по ним відповідних постанов – адміністративно-деліктною юрисдикцією.

Таким чином під адміністративно-деліктною юрисдикцією, як складової адміністративної юрисдикції, слід розуміти сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

Система суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні є складною та об'ємною категорією, що зумовлено великою кількістю органів (їх посадових осіб), які мають право давати оцінку діям особи в процесі притягнення її до адміністративної відповідальності та вживати заходів адміністративного примусу, що доволі часто приводить до порушення закону в цій сфері і зумовлює необхідність оптимізації системи таких органів та підвищення контролю за їх діяльністю.

**Метою** даної статті є, зокрема, узгодження та визначення поняття та видів суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, що є основою для подальшого дослідження їх правового статусу.

**Виклад основного матеріалу.** Вироблення системного підходу щодо різновидів суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції слід здійснювати, виходячи з виробленої наукою адміністративного права поняття суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції. Суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції визначають здебільшого як орган (посадову особу), уповноважений державою вирішувати справи про адміністративні правопорушення (проступки) [1, с. 156]. Сукупність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції становить єдину систему,



за допомогою якої будь-які справи про адміністративні правопорушення вирішуються за загальними правилами, що встановлені державою.

На відміну від правосуддя, яке може здійснювати лише один орган, - суд, система органів, що здійснюють адміністративно-деліктну юрисдикційну діяльність, характеризується множинністю і різноманіттям суб'єктів, що пояснюється різноманітністю і поширеністю адміністративних правопорушень. Як зазначає Л.Л. Попов, розгляд справ про адміністративні правопорушення неможливо зосередити в якому-небудь одному органі без збитку для основних переваг адміністративно-деліктного процесу - його оперативності і відносної простоти. Концентрація в одному органі повноважень по вживанню адміністративних покарань привела б до не виправданої тяганини при розгляді справ про адміністративні правопорушення, до великих витрат часу і засобів [2, с.321]. Тому в даний час відсутня єдина система органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, а є окремі структури, не зв'язані між собою одним керівним або координаційним центром. Органи, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, відрізняються також неоднорідністю суб'єктів. Ряд таких органів створений спеціально для розгляду справ про адміністративні правопорушення (наприклад, адміністративні комісії), інші виконують юрисдикційні повноваження разом із здійсненням своїх основних функцій (наприклад, органами внутрішніх справ, митні органи), в третіх, як правило, контрольно-наглядових органів ця діяльність складає їх основне, хоча і не єдине функціональне призначення (наприклад, державні інспекції) [3, с.242-246].

Сукупність органів, що розглядають справи про адміністративні правопорушення, характеризується також особливостями організаційно-структурного розподілу юрисдикційних повноважень між ними. Залежно від організаційної побудови цих органів і особливостей адміністративних правопорушень справи про них розглядаються: а) лише нижчими ланками системи (наприклад, військові комісаріати); б) нижчими і вищестоящими ланками системи (органи державного нагляду за безпекою руху); в) всіма ланками системи (наприклад, від районних, міських до центральних апаратів органів внутрішніх справ, державного пожежного нагляду, санітарно-епідеміологічного нагляду).

Основний принцип побудови системи органів, що здійснюють адміністративно-деліктну юрисдикцію, - територіально-галузевий. Він означає, що боротьба з адміністративними правопорушеннями ведеться з врахуванням як територіальних особливостей, так і специфіки їх здійснення в окремих галузях і сферах державного управління. Відповідно до цього в системі органів адміністративно-деліктної юрисдикції можна виділити дві основні підсистеми: територіальну і галузеву.

До територіальних органів відносяться переважно судді, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад, адміністративні комісії. Вони наділені найбільш широкими повноваженнями по розгляду справ

про адміністративні правопорушення. Особливістю територіальної підсистеми органів адміністративно-деліктної юрисдикції є те, що в ній немає вертикальної організаційної підлеглості яким-небудь вищестоящим державним органам.

Галузеві органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення, тісно пов'язані з галузями державного управління, функціонують на основі спеціалізації (наприклад, органи внутрішніх справ, державної санітарно-епідеміологічної служби, природо охорони, державного пожежного нагляду). Для цих органів характерна не лише спеціалізація в розгляді певного кола правопорушень, кожен з них представляє, як правило, ієрархічний рівень (органів, посадових осіб), на якому здійснюється адміністративно-деліктна юрисдикція. Вищестоящий орган (посадова особа) має право давати обов'язкові до виконання вказівки нижчестоящим органам (посадовим особам), відмінити прийняті останніми рішення по конкретних справах про адміністративне правопорушення. Галузевий принцип поєднується з територіальним. Кожен орган (посадова особа) здійснює свої повноваження не лише в рамках якої-небудь галузі, але і на певній території [4, с.39].

Більшість органів галузевої юрисдикції здійснюють свої функції в просторових рамках, співпадаючих, як правило, з адміністративно-територіальним поділом. Деякі органи здійснюють свої наглядові і юрисдикційні повноваження на території, кордони якої не збігаються із звичайним адміністративно-територіальним поділом. Це органи міжтериторіальної дії: зональні інспекції по використанню і охороні водних ресурсів, судноплавні інспекції пароплавств, територіальні органи Державної міграційної служби і ін.

Таким чином особливістю суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції є: по-перше, множинність таких суб'єктів, що наділені компетенцією з вирішення справ про адміністративні правопорушення; по-друге, неоднорідність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, що зумовлює їх поділ за: правовою природою утворення; цілями утворення; структурою повноважень; порядком ухвалення рішення у справі; безпосередньою компетенцією; по-третє, визначеність їх територіальної та інституційної підвідомчості; по-четверте, можливість швидкого застосування заходів адміністративного покарання (від однієї доби до загального 15-денного терміну від дня одержання компетентним органом протоколу й інших матеріалів) [5]; по-п'яте, їх оперативною профілактичною спрямованістю, що зумовлена можливістю виховання особи в дусі додержання правових установлень і запобігання правопорушенням.

Все вищеозначене зумовлює різноманітні підходи щодо класифікації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції. Наведемо найбільш науково обґрунтовані з них.

Один із перших дослідників адміністративно-деліктних відносин Л.

В. Коваль серед суб'єктів адміністративно-деліктного процесу виділяв суб'єктів правозастосування (посадових осіб органів, що уповноважені застосовувати адміністративні покарання [6, с.114]. Д.Н.Бахрах та Е.Н.Ренов цю групу суб'єктів визначає як компетентні органи та посадові особи, які наділені правом видавати владні акти, складати правові документи, що визначають рух та долю справи [7, с.14-15]. Запропонована ними класифікація поступово стала однією із базових для подальших наукових досліджень у даному напрямку, проведених вченими адміністративістами.

В національній адміністративно-правовій доктрині, з поміж багатьох позицій науковців, щодо класифікації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, слід відмітити наступні. Так, В.Г. Перепелюк пропонує суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції визначити як лідируючих суб'єктів і відносить до них органи і посадові особи, що наділені правом приймати владні акти, визначати рух і долю справи, тобто вправі здійснювати в процесуальній формі дії, що тягнуть виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових матеріальних чи процесуальних відносин [8, с.160]. О.І. Миколенко визначає їх як компетентні органи й посадові особи, які вправі приймати владні акти, складати правові документи, що впливають на результат справи. До таких органів і посадовців він відносить: по-перше, органи, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення (Розділ III КУпАП); по-друге, осіб, які вправі складати протокол про адміністративні правопорушення (ст. 255 КУпАП); по-третє, осіб, які вправі здійснювати процесуально-забезпечувальні заходи примусу (ст.ст. 259, 262, 264, 265, 266 КУпАП і ч. 2 ст. 268 КУпАП) та вказує на можливість віднесення до цієї групи суб'єктів прокурора (його заступників), участь якого регламентується на сьогодні ст.ст. 250, 290 КУпАП і п. 1 розділу 3 Закону України від 05.11.91р. «Про прокуратуру». [9, с. 140]. І.Л. Бородин вказує на неоднорідність суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції та здійснює їх поділ на види за: правовою природою утворення на ті, що стосуються сфери виконавчої влади (органи внутрішніх справ, прикордонні війська), що стосуються сфери судової влади (суди), що стосуються сфери місцевого самоврядування (виконавчі комітети селищних і сільських рад); цілями утворення на: утворені виключно для здійснення юрисдикційних функцій (адміністративні комісії), утворені для здійснення як юрисдикційних, так і інших функцій (виконавчі комітети селищних і сільських рад); структурою повноважень на: територіальної компетенції, тобто здійснюючі адміністративно-деліктну юрисдикцію в межах адміністративно-територіальної одиниці (виконавчі комітети селищних і сільських рад, адміністративні комісії), галузевої компетенції, тобто здійснюючі адміністративну юрисдикцію в межах галузі управління (охорони громадського порядку – ОВС; забезпечення пожежної безпеки – МНС); порядком ухвалення рішення у справі на:

колегіальні, до яких за чинним КУпАП належать адміністративні комісії (ст. 218), виконавчі комітети селищних і сільських рад (ст. 219) та ті, від імені яких рішення приймають уповноважені на те посадові особи, до яких належать, наприклад, органи внутрішніх справ (ст. 222) [10, с.78].

Найбільш повна класифікація суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції була запропонована В.К. Колпаковим, який поділяє їх на: 1) суб'єкти, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення; 2) суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення; 3) суб'єкти, які впливають на рух і долю справи, але розглядати справи не уповноважені (до них відносяться прокурор і уповноважена ним особа); 4) суб'єкти, які реалізують заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [11, с.146].

**Висновок.** Спираючись на проаналізовані наявні погляди, думки та концепції, вироблені адміністративно-правовою наукою щодо критеріїв класифікації суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції та розподіл їх на відповідні групи, пропонуємо здійснити їх власну класифікацію залежно від ролі й призначення, змісту й обсягу повноважень, форм і методів участі у вирішенні справи про адміністративне правопорушення. Таким чином, суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції можна розділити на кілька груп:

1) суб'єкти, уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення та здійснювати попереднє розслідування у справі. Це найбільша група суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, повноваження яких визначені на законодавчому рівні переважно в статті 255 КУпАП. Однак, враховуючи положення ч. 1 ст. 2 КУпАП, законодавець встановив, що у випадках, прямо передбачених законом, протоколи про адміністративні правопорушення можуть складати також посадові особи інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування і представники органів самоорганізації населення (ч. 3 ст. 255 КУпАП). До таких насамперед належать особи, визначені у ст. 359 МК України [13].

2) суб'єкти, які мають право здійснювати процесуально-забезпечувальні примусові заходи. Різновиди цих суб'єктів зумовлені специфікою заходів адміністративного примусу, які вони мають право застосовувати в адміністративно-деліктному процесі. Так, стаття 262 КУпАП у випадках передбачених законом дає право посадовим особам органів внутрішніх справ, прикордонної служби, воєнізованої охорони, Військової служби правопорядку у Збройних Силах, Служби безпеки України, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів здійснювати адміністративне затримання особи; ст. 264 КУпАП у випадках передбачених законом дає право посадовим особам Служби безпеки України, органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань та слідчих ізоляторів, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, воєнізованої охорони, цивільної авіації, митних установ, органів прикордонної служби, природоохоронних органів,

державними інспекторами з питань інтелектуальної власності, органів лісоохорони, органів рибоохорони, органів, що здійснюють державний нагляд за додержанням правил полювання здійснювати особистий огляд, огляд речей особи та їх вилучення. Також, відповідно до ч.2. ст 268 КУАП у разі ухилення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, від явки на виклик ОВС або судді її може бути піддано приводу, який здійснюється працівниками ОВС.

3) суб'єкти, уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення. Ці суб'єкти наділені найбільшими повноваженнями в адміністративно-деліктному процесі, що проявляється в тому, що вони, по-перше, самостійно, на власний розсуд, з урахуванням обставин справи та виходячи з норми закону оцінюють зібрані докази в справі та приймають рішення про застосування до осіб заходів адміністративного покарання; по-друге, мають право, у випадках передбачених законом, самостійно складати протоколи про адміністративне правопорушення, здійснювати розслідування справи та застосовувати заходи адміністративного покарання. Система цих органів визначена в КУпАП в розділі III, до них відносяться: 1) адміністративні комісії при виконавчих комітетах сільських, селищних, міських рад; 2) виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад; 3) районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді); 4) органи внутрішніх справ, органи державних інспекцій та інші органи (посадові особи), уповноважені на те КУпАП. Необхідно зазначити, що Закон від 9 квітня 1999 р. «Про місцеві державні адміністрації» надає право розглядати справи про адміністративні правопорушення місцевим державним адміністраціям (ст. 25) [14].

4) суб'єкти, що здійснюють контроль на нагляд за розглядом та вирішенням справ про адміністративні правопорушення. До таких осіб можна віднести: 1) прокурора – який, відповідно до глави 1 Розділу 3 Закону України «Про прокуратуру» [15] та ст. 250 КУпАП здійснює прокурорський нагляд за додержанням вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення. Таким чином, прокурору надається право брати участь у провадженнях у справах про адміністративні правопорушення з метою забезпечення законності на будь-якій з його стадій; 2) Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, який відповідно до Конституції України (ст. 101) здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав та свобод людини і громадянина, у тому числі в процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності [16].

Серед основних тенденцій розвитку системи суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції в Україні можна виділити: зміну загальних її розмірів (оптимальна мінімізація суб'єктів); усунення дублювання в процесі діяльності; обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати найбільш „репресивні” заходи адміністративного стягнення; перегляд законодавчого закріплення підвідомчості справ про ряд адміністративних проступків; розширення адміністративно-юрисдикційних повноважень суду

та інших спеціалізованих органів з тим, щоб поступово відійти від суто каральної до „сервісно-обслуговуючої” системи адміністративно-примусових органів, тим самим посилити ділову компетентність, ефективність, оперативність, безкомпромісність діяльності відповідних органів і, врешті-решт, піднести принцип справедливості у здійсненні адміністративно-примусової діяльності в Україні на більш високих щабель.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: Монографія – Суми: ВТД „Університетська книга”, 2006. – 367 с.
2. Попов Л.Л. Административное право: учебное пособие. – М., «Зеркало». – 2005. – 657 с. // <http://pravoznavec.com.ua/books/123/13/#chlist>.
3. Козюк А.Т. Адміністративно-юрисдикційні повноваження міліції // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ: Збірник / Гол. ред. В.Л.Регульський. – Львів: Львівський інститут внутрішніх справ при НАВС України, 2000. – С. 242-246.
4. Анохіна Л.С. Суб'єкти адміністративної юрисдикції в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2001. – 171 с.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984р. – № 51. – С. 1122.
6. Коваль Л.В. Административно-деликтное отношение. – К.: Головное издательство Издательского объединения «Вища школа», 1979.-230 с.
7. Бахрах Д.Н., Ренов Э.Н. Производство по делам об административных правонарушениях. – М.: Знание, 1989. – 95 с.
8. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес/ Чернівецький національний ун-т ім. Юрія Федьковича / О.Д. Крупчан (наук.ред.). - Чернівці : Рута, 2001. – 316 с.
9. О. І. Миколенко. Правове регулювання адміністративно-процесуального статусу учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення / О.І. Миколенко // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. - №1. - 2005. - С. 138-143.
10. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес [Текст]: Монографія / І.Л. Бородін. – К.: Алерта, 2007. – 184 с.
11. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): навчальний посібник /В.К. Колпаков. – К., Юрінком Інтер, 2008. – 256 с.
13. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 39. – Ст. 288.
14. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.99 // ВВРУ. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
15. Про прокуратуру: Закон України від 05.11.91 // ВВРУ. – 1991. – № 51. – Ст. 793.
16. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України від 23.12.97 // ВВРУ. – 1998. – № 20. – Ст. 99.

*Надійшла до редакції 11.04.2012*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОКРЕМИХ ВИДІВ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

**І.Г. Богатирьов**

доктор юридичних наук, професор  
(Інститут кримінально-виконавчої служби)

УДК 342.95

### СТАДІЇ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ПРАВ НА ОБ'ЄКТ ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Розглянуто стадії провадження у справах про адміністративні порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності. Робиться висновок щодо доцільності дослідження даного питання.

**Ключові слова:** стадії провадження, адміністративні правопорушення, права, об'єкт, інтелектуальна власність.

Рассмотрены стадии производства по делам об административных нарушениях прав на объект права интеллектуальной собственности. Делается вывод о целесообразности исследования данного вопроса.

**Ключевые слова:** стадии производства, административные правонарушения, права, объект, интеллектуальная собственность.

The author examines the stage of proceedings on administrative violations of rights to object to intellectual property rights. The conclusion of feasibility study of this issue.

**Keywords:** stage of the proceedings, administrative violations of law, an object of intellectual property.

**Постановка проблеми.** Вивчаючи питання стадій порушення провадження у справах про адміністративні правопорушення, слід наголосити, що вони є ланцюгом логічно пов'язаних процесуально оформлених дій, спрямованих на досягнення єдиного процесуального результату, єдиної мети, а саме підготовки справи про адміністративне правопорушення до її наступної стадії – розгляду.

**Виклад основного матеріалу.** Першою стадією провадження щодо адміністративного порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності є порушення справи, яка у науці адміністративного права має три етапи (стадії): а) офіційне отримання інформації про адміністративне правопорушення; б) з'ясування (дослідження) обставин справи; в) процесуальне оформлення результатів дослідження.

Перший етап стадії порушення справи про адміністративне правопорушення починається з офіційної реєстрації уповноваженим органом (посадовцем) фактичних даних, які в юридичній літературі називаються

приводами для порушення справи про адміністративне правопорушення. Отже, справу про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності може бути порушено лише за наявності хоча б одного із зазначених приводів і достатніх даних, які свідчать про наявність події адміністративного правопорушення.

На момент порушення справи про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності не обов'язково мати вичерпні відомості про ознаки цього правопорушення. Проте на особливу увагу заслуговують ознаки, що дозволяють відмежувати адміністративне правопорушення від злочинів і цивільно-правових деліктів.

Необхідним елементом порушення справи про адміністративне правопорушення є наявність достатніх даних, на основі яких встановлюються ознаки адміністративного правопорушення. Сукупність фактичних даних, що свідчать про ознаки адміністративного правопорушення, дозволяє дійти висновків про достатність підстав порушення такої справи. У кожному конкретному випадку питання про достатність таких даних вирішується уповноваженим посадовцем відповідно до його внутрішнього переконання з урахуванням усіх первинних матеріалів [1, с. 21].

Наступний етап стадії порушення провадження у справах про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності пов'язаний з офіційним отриманням інформації про адміністративне правопорушення. Починається її перевірка, у разі підтвердження якої орган (посадовець) переходить до другого етапу стадії порушення провадження у справі – подальшого з'ясування обставин адміністративного правопорушення, або, як ще його називають, до адміністративного розслідування. Ми цілком поділяємо думку Ю.А. Шилова, що адміністративне розслідування є особливою формою порушення справи і тому не повинне виділятися окремо [2, с. 17].

Основною метою цього етапу діяльності уповноваженого органу (посадовця) є оперативне реагування щодо виявлення ознак вчиненого правопорушення, з'ясування обставин справи, їх дослідження, фіксація у встановленій формі ознак протиправної поведінки й створення умов для притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Виконання вказаних вимог забезпечує можливість об'єктивно оцінити обставини справи, встановити ступінь провини правопорушника і правильно кваліфікувати вчинене адміністративне правопорушення.

Таким чином, частина провадження у справі про адміністративне правопорушення, охоплювана поняттям “діяльність уповноважених органів (посадовців) зі з'ясування обставин справи”, передбачає значну роботу цих органів з виявлення, процесуальної фіксації, дослідження доказів протиправної поведінки та їх оцінки, забезпечення прав і законних інтересів учасників провадження у справі, усунення причин і умов, що сприяють вчиненню правопорушень. Традиційно всі ці дії охоплюються в юридичній літературі (за аналогією до кримінального процесу) поняттям «розслідування» [3, с. 14].

Враховуючи зазначене, зауважимо, що складання протоколу є тре-



тім, завершальним етапом первинної стадії провадження у справі про адміністративне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності. Наявність протоколу про адміністративне правопорушення є свого роду гарантією того, що його розгляд відбудеться.

На нашу думку, саме складанням протоколу про адміністративне правопорушення повинна завершуватися стадія порушення справи про адміністративне правопорушення, внаслідок чого виникає підстава для початку подальшої стадії – розгляду справи.

Вважаємо, що виявлені нами особливості першої стадії провадження у справі про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності допоможуть державним органам ефективно долати проблеми боротьби з правопорушеннями в цій сфері.

*Другою стадією провадження* є розгляд справи про адміністративне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності. У загальному вигляді розгляд справи про адміністративне правопорушення – це сукупність процесуальних дій, спрямованих на перевірку й оцінку фактичних обставин справи і прийняття рішення за нею. Такі дії здійснюються після складання протоколу про адміністративне правопорушення і передують прийняттю постанови про призначення адміністративного стягнення. Здійснення конкретних процесуальних дій зумовлене особливостями провадження у справі про кожне правопорушення.

Можна виділити такі чотири етапи цієї стадії, що мають специфічні цілі й завдання, що характеризуються певною взаємопов'язаною, логічною послідовністю і завершеністю: 1) підготовка до розгляду справи; 2) розгляд справи по суті; 3) прийняття і оформлення рішення за справою; 4) оголошення прийнятого рішення.

На першому (підготовчому) етапі суддя, до якого надійшла справа, вивчає зазначені у ст. 278 КУпАП питання [4]. Важливо також з'ясувати наявність обставин, що виключають провадження у справі (ст. 247 КУпАП), адже у такому випадку провадження у справі підлягає припиненню.

Під час підготовки до розгляду справи суддя здійснює перевірку по суті, тобто попередній аналіз матеріалів справи. На цьому етапі з'ясовується питання про достатність матеріалів, наявних у справі, для її розгляду по суті. Достатність є однією з обов'язкових властивостей доказів і означає, що на основі сукупності зібраних у справі матеріалів може бути зроблений достовірний висновок і ухвалено відповідне рішення у справі. Визначення достатності – найбільш складний етап оцінки доказів, що базується на внутрішньому переконанні. Тут немає заздалегідь установлених критеріїв, що є найбільшою складністю, адже саме з цього питання найчастіше виникають розбіжності. Оцінка матеріалів на цьому етапі з позиції достатності доказів має обмежений характер, оскільки питання про достатність вини особи, притягнутої до адміністративної відповідальності, ще не розглядається – може лише вирішуватися питання про витребування додаткових матеріалів.

Місце розгляду справи про адміністративне порушення прав на

об'єкт права інтелектуальної власності визначається за загальними правилами ст. 276 КУпАП, а саме за місцем його вчинення. Але за письмовим клопотанням особи, щодо якої ведеться провадження у справі про адміністративне правопорушення, цю справу може бути розглянуто за місцем мешкання даної особи. Суддя має право відхилити клопотання, якщо його буде визнано необґрунтованим. У разі його задоволення приймається рішення у формі визначення про передачу справи до суду за місцем проживання особи, притягнутої до відповідальності.

За загальним правилом, справа про адміністративне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності розглядається в 15-денний термін із дня отримання суддею протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи [4]. Отже, п'ятнадцять днів є максимальним строком тривалості всієї другої стадії провадження.

Таким чином, як бачимо, дії, що проводяться на підготовчому етапі розгляду справи, спрямовуються на оцінку та аналіз дій, проведених у межах першої стадії, ліквідування ймовірних недоліків, а також на створення умов для розв'язання завдань провадження у справах про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності.

Норми ст. 279 КУпАП регламентують етап безпосереднього розгляду справи про адміністративне порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності. Зазначена стаття встановлює послідовність дій судді, головуєчого в засіданні колегіального органу, який здійснює провадження у справі про адміністративне правопорушення. Саме на цьому етапі справа вирішується по суті.

Розгляд справи про адміністративне правопорушення, передбачене ст. 51-2 КУпАП, означає з'ясування обставин, з якими пов'язують такі правові наслідки, як притягнення особи до адміністративної відповідальності і накладення адміністративного стягнення. Після оголошення протоколу про адміністративне правопорушення здійснюється дослідження доказів, сформованих у справі, аналіз та оцінка фактичної ситуації. Ми, безперечно, погоджуємося з позицією Д.В. Приймаченка, який виділив дві сторони такої оцінки: “логічну, яка об'єднує в собі інтелектуальні операції щодо аналізу доказів, установлення їх належності, вірогідності, допустимості, зведення доказових даних в єдину взаємопов'язану систему; і правову, яка зводиться до того, що конкретні логічні операції здійснюються суб'єктами адміністративно-правових відносин, дослідженню підлягають лише докази, отримані законним шляхом, тощо” [5, с. 68]. З'ясування всіх обставин, які мають значення для правильного вирішення справи, є обов'язком судді. Так, В.А. Бабич наголошує, що доказове значення у справі мають, передусім, протоколи за умови, що їх складено на законних підставах, а також результати отримано в необхідних законом умовах проведення відповідної процесуальної дії [6, с. 137].

Після розгляду, дослідження й перевірки всіх доказів, зібраних і наданих учасниками провадження у справі про адміністративне правопорушення, суддя, який розглядає справу, запитує осіб, що беруть участь у справі, і

представників, чи не бажають вони доповнити матеріали справи [7, с. 706].

Одним із завдань провадження у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 51-2 КУпАП, є виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню цих правопорушень. Суд під час розгляду справи про порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності встановлює конкретні причини та умови, які сприяють вчиненню зазначених правопорушень, і вносить клопотання до відповідних організацій й посадових осіб про прийняття заходів щодо усунення зазначених причин і умов.

Підставою стадії перегляду постанови у справі є ст. 55 Конституції України, яка гарантує кожній людині право на звернення зі скаргою до відповідних органів і на судове оскарження рішень та дій органів державної влади. Реалізація цих конституційних норм у законодавстві здійснюється створенням спеціальних процесуальних інститутів, серед інших і стадії перегляду постанов, прийнятих у процесі адміністративного провадження. Так, Г.Н. Габрічідзе зазначає, що право на оскарження є одним з інструментів демократичного контролю щодо поновлення порушеного права і справедливості [8, с. 220-222]. Про важливість стадії перегляду зазначено й у Пленумі Верховного суду України “Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення”, в якому йдеться про те, що встановлений законом порядок розгляду скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення є важливою гарантією забезпечення законності в діяльності органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, захисту прав громадян та посадових осіб, запобігання правопорушенням, ефективним засобом виховання поваги до закону прав і свобод, честі й гідності інших людей [9]. Отже, існування стадії перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення свідчить про демократичність розвитку адміністративного процесу в Україні.

Слід підкреслити, що стадія перегляду не є обов'язковою, її пов'язано з розсудом учасників процесу, які мають право на оскарження і опротестовування. Саме це підкреслює її факультативність.

Стадія перегляду переслідує подвійну мету: по-перше, забезпечити реалізацію прав особи, яку притягнуто до адміністративної відповідальності, або потерпілого на захист від неправомірних дій і рішень суб'єктів адміністративної та судово-адміністративної юрисдикції; по-друге, підтвердити або спростувати законність і обґрунтованість прийнятих на стадіях порушення, розгляду справи процесуальних актів і виправити допущені порушення.

Таким чином, проведений аналіз процесуальної конструкції стадії перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 51-2 КУпАП, свідчить, що глава 24 КУпАП потребує серйозної процесуальної модернізації, заповнення наявних прогалин, приведення процесуальних механізмів перегляду у відповідність до новітнього процесуального законодавства іншої галузевої приналежності.

*Завершальною стадією* провадження у справах про адміністративні

правопорушення, передбачені ст. 51-2 КУпАП, є стадія виконання постанови про накладення адміністративного стягнення, загальні положення застосування якої закріплено в Розділі п'ятому КУпАП. Її завданнями щодо зазначеної категорії справ є забезпечення виконання винесеної постанови, захист законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері інтелектуальної власності, профілактика адміністративних правопорушень, передбачених ст. 51-2 КУпАП, і злочинів, передбачених ст. 176, 177, 229 КК, а також виховання громадян у дусі поваги й дотримання законів, прав інших громадян, відповідальності перед суспільством. Зазначена стадія є особливим видом правової діяльності уповноважених на те органів і полягає в реалізації адміністративно-правової санкції.

Під час цієї стадії складаються специфічні адміністративно-процесуальні правовідносини, що відрізняються від правовідносин, характерних для інших стадій, об'єктом і суб'єктом складом. В.В. Дорохін зазначає, що на стадії виконання постанови роль суб'єкта адміністративної юрисдикції, який виніс постанову, обмежена зверненням постанови до виконання і (за потреби) розглядом питань, пов'язаних із виконанням постанови про призначення адміністративного стягнення (про відстрочення, припинення виконання постанови, про стягнення штрафу, накладеного на неповнолітнього, з його батьків або інших законних представників тощо). Після звернення постанови до виконання адміністративно-юрисдикційні правовідносини зазнають змін, до них вступає інший владний суб'єкт – орган, посадовець, уповноважений виконувати винесену постанову [10, с. 156].

Суть виконання як стадії полягає у практичній реалізації адміністративного стягнення, призначеного правопорушнику юрисдикційним органом (посадовою особою). У процесі виконання постанови особа, яка вчинила адміністративне правопорушення, зазнає відповідних збитків та обмежень особистого, морального або матеріального характеру.

У науковій літературі вже висловлювалася думка про виділення цієї стадії в окреме виконавче провадження, оскільки вона має власні завдання, мету, стадії, суб'єкти.

Аналіз спеціальної літератури дозволяє дійти висновків про неозначне розуміння розглядуваного питання як практичними працівниками, так і вченими: процес звернення постанови до виконання помилково сприймається як виконання постанови. Ми поділяємо точку зору тих учених-юристів, які під зверненням постанови, яка набула законної сили, розуміють передачу постанови суддею, що виніс її, до органу, посадовцю, уповноваженим виконувати відповідну постанову [11, с. 159].

Коли постанову у справі звернено до виконання, починається процедура приведення цієї постанови до виконання. У випадку винесення постанови про призначення адміністративного стягнення за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності здійснюються юридичні дії, що залежать від змісту призначеного стягнення.

Закінчення стадії виконання постанови про призначення адмініст-

ративного стягнення означає припинення всіх виконавчих дій щодо його виконання. Виконання постанови про призначення адміністративного стягнення за порушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності вважається завершеним, якщо виконання здійснено повністю: сплачено порушником штраф і конфісковано незаконно виготовлену продукцію та обладнання й матеріали, призначені для її виготовлення.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Зайцева И. Л.* Возбуждение дела об административном нарушении авторских и смежных прав / И. Л. Зайцева // Административное право и процесс. – 2005. – № 2. – С. 21-23.

2. *Шилов Ю. А.* Административная ответственность юридических лиц (процессуальный аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. А. Шилов. – М., 2002.

3. *Телегин А. С.* Производство об административных правонарушениях в органах внутренних дел / А. С. Телегин. – М. : ВЮЗШ, 1991.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 року № 8073-Х // ВВР УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

5. *Приймаченко Д. В.* Деякі питання оцінки доказів у провадженні у справах про порушення митних правил / Д. В. Приймаченко // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 7. – С. 68-69.

6. *Дорохин В. В.* Производство по делам об административных правонарушениях, осуществляемое органами внутренних дел : дис. ... канд. юрид. наук / Дорохин Валерий Владимирович. – М., 2005.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : науково-практичний коментар / [Р. А. Калюжний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний та ін.]. – К., 2008.

8. *Габричидзе Б. Н.* Таможенное право : учебник / Б. Н. Габричидзе. – М., 1995.

9. Про практику розгляду судами скарг на постанови у справах про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua>.

10. *Коломоець Т. О.* Адміністративний примус у публічному праві України: теорія, досвід та практика реалізації: дис. ... докт. юрид. наук / Коломоець Тетяна Олександрівна. – Запоріжжя, 2005.

11. *Зайцева И. Л.* Административная ответственность за нарушение авторских и смежных прав : автореф. дис. ... кандидат. юрид. наук / И. Л. Зайцева. – М., 2005.

*Надійшла до редакції 30.03.2012*

**В.В. Гончарук**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник  
(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9 : [343.85 :343.541] (477)

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОФІЛАКТИКИ ЗГВАЛТУВАНЬ**

Здійснено характеристику адміністративно-правових засад профілактики згвалтувань, розглянуто механізм вчинення злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканності особи.

**Ключові слова:** згвалтування, профілактична діяльність, адміністративно-правові засади, статева свобода.

Осуществлена характеристика административно-правовых принципов профилактики изнасилований, рассмотрен механизм совершения преступлений против половой свободы и половой неприкосновенности личности.

**Ключевые слова:** изнасилование, профилактическая деятельность, административно-правовые основы, половая свобода.

Description of administrative-legal bases of preventing of raping is carried out in the offered article.

**Keywords:** rape, preventing activity, administrative-legal bases, sexual inviolability.

**Постановка проблеми.** Історія розвитку людини тісно пов'язана з генезисом сексуальної поведінки. Сексуальні стосунки, безперечно, передують виникненню шлюбу як суспільного інституту [1, с. 28], однак вони не стають змістом лише шлюбних відносин, в основу яких покладено задоволення статевих потреб та бажання мати нащадків. Сексуальні стосунки існували та існують як у шлюбі, так і поза ним. Ставлення суспільства до різних форм прояву сексуальних бажань та їх реалізації залежить від релігії, традицій та звичаїв. У стародавніх країнах, як правило, релігія вимагала від людей дотримання двох принципів: сексуальні стосунки повинні існувати у шлюбі та реалізовуватися тільки природним шляхом. Так, у Святому Письмі вказується, що якщо чоловік буде мати стосунки з чоловіком, як з жінкою, то їх слід убити. Такі самі правила були визначені і щодо сексуальних стосунків чоловіка чи жінки з твариною [2, с. 128-129]. На жаль, деякі індивіди вважають абсолютно прийнятним застосування насильства для задоволення своїх особистих потреб, у тому числі для задоволення статевої пристрасті. Так, насильство та жорстокість існують стільки ж, скільки існує людство, їх застосування давно стало традицією, звичним способом вирішення багатьох життєвих проблем [3, с. 269], проте в умовах подальшої розбудови державності в Україні все більшого значення набувають задекларовані міжнародними та національними нормативно-правовими актами положення щодо охорони особистих прав і свобод людини та громадянина. Однією з ключових складових комплексу таких прав і свобод виступають статева свобода та статева недоторканність особи, за допомогою яких визначаються стереотипи сексуальної поведінки громадян, обґрунтовуються принципи взаємовідносин між людьми різної статі, формуються моральні засади суспільства тощо, що й зумовлює актуальність цієї статті.

**Метою** даної роботи є здійснення характеристики адміністративно-правових засад профілактики зґвалтувань.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Науково-теоретичні дослідження протидії зґвалтуванню здійснювало чимало науковців різних галузей науки, зокрема О.Б. Андрєєва, А.А. Аносенков, О.М. Бандурка, Є.О. Безсмертний, Ю.П. Битяк, А.Б. Блага, О.В. Бойко, А.С. Васильєв, Т.І. Возна, І.П. Голосніченко, Г.В. Джагупов, Ф.К. Думко, Т.Г. Зайцева, Г.Є. Запорожцева, Я.М. Квітка, О.М. Ключєв, В.К. Колпаков,

А.Т. Комзюк, О.В. Негодченко, І.О. Панов, М.О. Тучак, Х.П. Ярмакі та ін., однак вони й дотепер не набули свого остаточного вирішення у доктрині та правозастосовній практиці.

**Виклад основного матеріалу.** Безсумнівно, згвалтування (ст. 152 КК України) належать до числа найнебезпечніших і найскладніших за механізмом вчинення злочинів проти статевої свободи та статевої недоторканості особи. За даними МВС України, у 2008 р. згвалтувань було зареєстровано 880, у 2007 – 878, у 2006 – 993, у 2005 – 924, у 2004 – 964 [4; 5].

Слід погодитись із В.В. Голіною, яка зазначає, що попередження насильницької злочинності передбачає тривалий еволюційний процес вживання загальносоціальних і спеціальних заходів. Одним із основних напрямків і головною умовою попередження насильницької злочинності є загальносоціальне попередження. В його основі лежить розумна та гнучка соціальна політика суспільства й держави, яка протиставляє насильству гуманізм [6, с. 59]. Загальносоціальне запобігання насильницькій злочинності багато в чому залежить від послідовного проведення в країні соціально-економічних та політичних перетворень, пов'язаних з утвердженням загальнолюдських цінностей, гуманізацією морального клімату, реалізацією принципів соціальної справедливості [7, с. 434]. Саме «підривання» соціальної бази кримінального насильства, якою є різні негативні явища та процеси, що детермінують девіантну поведінку, є основою превентивної діяльності, яка допоможе звести кримінальне насильство в суспільстві до можливого мінімуму. Для запобігання кримінального насильства, у тому числі у сфері статевих відносин, у суспільстві необхідно реалізувати комплекс соціально-економічних, політичних, організаційно-управлінських, правових, виховних, медичних, технічних та інших заходів.

На жаль, сьогодні в українському суспільстві відзначається падіння духовності, моральної культури, яке посилюється відсутністю конструктивної ідеології. Якщо убожіє духовне, моральне начало в людині та суспільстві, неминуче посилюються споживацькі відносини, накопичення речей, біднішим стає внутрішній світ [8, с. 178]. Недарма основну масу насильницьких злочинців та потерпілих від них характеризує низький духовний рівень, що у більшості своїй сприяє злочинній та віктимній поведінці [6, с. 57]. Це цілком стосується статевих злочинів, особливо згвалтування.

Соціалістична система цінностей, яка існувала протягом багатьох десятиліть, самоліквідувалася, а нова й досі не сформувалася. Держава, церква, інші суспільні інститути мають украй незначний вплив на формування системи суспільних поглядів основної частини населення. Самоствердження, доказування власної правоти і своїх прав, культ грубої сили, обман, зловживання владою, приниження людини, що панують сьогодні в суспільстві, пов'язані з ідентифікацією людиною себе як виняткової особистості, якій дозволено якщо не все, то багато що – таке самосприйняття говорить про моральне неблагополуччя людини [8, с.

178]. Подібна самоідентифікація багатьох членів нашого суспільства призвела до того, що насильство та насильницький спосіб вирішення багатьох життєвих ситуацій дійсно стали прикметою нашого часу.

Необхідно звернути увагу, що, ігноруючи негативні небезпечні наслідки, на низинні стимули людської поведінки націлює й суспільство (домінація сексу, накопичення, садизму, нарцисизму, деструктивності, агресії). Серед ціннісних орієнтацій переважають: прагнення задовольнити елементарні потреби та потяги (випивка, їжа, безладне сексуальне спілкування); хуліганське поводження; культ сили; примітивні розваги [6, с. 58]. Не останню роль у цьому відіграє діяльність засобів масової інформації. Телебачення, радіо, газети, журнали нерідко демонструють сцени насильства та жорстокості. Це виховує у молоді жорстокість, ненависть до людей і тварин, потяг до вчинення злочинів з елементами садизму, знущання над жертвою. На телевізійному екрані постійно з'являються програми, що психологічно травмують людей. Якщо в суспільстві проголошується ідеологія матеріального, розділеного світу, то людина, незважаючи на карні заборони, буде домагатися задоволення матеріальних цілей, не зупиняючись перед насильницькими способами, забуваючи або не думаючи, що людина сама по собі є і ціль та засіб [9, с. 320].

Необхідним є аналіз теле- та радіопрограм, репертуару кінотеатрів, публікацій у друкованих засобах масової інформації стосовно їх відповідності вимогам законодавства щодо захисту моральності та утвердження здорового способу життя. За результатами такого аналізу має порушуватися питання стосовно притягнення засобів масової інформації та їх керівників за порушення вимог законодавства до передбаченої законодавством відповідальності [10, с. 141-142].

Слід зазначити, що завдання відродження української культури з її гуманістичними традиціями, культурного рівня народу (що виступає найсильнішим антикриміногенним фактором) дуже наглядно демонструє необхідність комплексного підходу до попередження насильства (у тому числі сексуального) у суспільстві. Необхідно пам'ятати, що люди керуються нормами високої моралі лише тоді, коли живуть у належних умовах, а повноцінне духовне життя – найважливіша умова самоповаги будь-якої особистості. Забезпечення таких умов сприяло б зниженню конфліктів у суспільстві та злочинів як способів їх розв'язання [11, с. 95-97]. Неможливість задоволення законним шляхом своїх потреб, самореалізації призводить до розриву соціальних зв'язків, наслідком чого стає криза особистісної ідентичності й соціальна дискваліфікація людини. Зростаючий розрив у доходах населення стає чинником поляризації і деградації всього суспільства. Велика різниця між рівнем життя заможних і бідних становить неабияку соціальну небезпеку. У світовій практиці вважається, що на межі бідності не може проживати понад 10% населення країни. У нас цей показник, за офіційними даними, склав у 2002 р. 29,5%, у 2003 р. – 28,8%, за експертними ж оцінками його



показник сягає від 40% до 70%; рівень крайньої форми бідності – відповідно 15,7% та 17,2% [7, с. 244]. Саме тому необхідним є подолання протиріччя між офіційно проголошеним курсом соціально орієнтованих ринкових реформ і реальним становищем усіх верств населення.

Особливої уваги та турботи держави вимагає соціальна сфера, насамперед сім'я та побутові взаємовідносини людей. Тут необхідно відзначити кілька напрямків:

1) розв'язання сімейно-побутових конфліктів, у тому числі й на професійному рівні;

2) підвищення рівня культури сім'ї, особливо сімейного спілкування;

3) вживання заходів з оздоровлення середовища, що оточує сім'ю;

4) блокування згубних наслідків впливу неформальних малих груп з антигромадською орієнтацією, до яких можуть потрапляти підлітки з неблагополучних сімей, а також виявлення і ліквідація малих груп подібного роду;

5) вживання передбачених законом заходів до батьків, що ведуть антигромадський спосіб життя і не забезпечують належне виховання дітей [12, с. 239].

На окрему увагу заслуговує проблема виховання (у тому числі статевого) молодого покоління. Батьки, через зайнятість або відверте небажання, приділяють обмаль часу вихованню дітей, не переймаються їхнім дозвіллям. Основне навантаження тут покладається на школу, однак шкільний вчитель надто зайнятий викладацькою роботою, щоб на додаток до цього займатися ще й позакласною виховною роботою, тому доцільно в середніх школах, професійних училищах увести штатну одиницю психологів-вихователів, звільнених від навчальних занять. Такі педагоги потрібні вже починаючи з молодших класів. Звільнений від навчального навантаження фахівець міг би вивчати життя підлітків, займатися з ними у вільний від занять у школі час, формувати та мати вплив на їх інтереси, умови життя, надавати допомогу батькам у вихованні дітей [8, с. 175].

Потрібна зважена політика у сфері планування сім'ї та зміцнення сімейних засад. Багатьом сім'ям абсолютно незнайомі, а якщо знайомі – то недоступні, програми планування сім'ї. Багатодітність – не завжди благо в непростих економічних умовах сьогодення. Центри планування сім'ї також повинні бути доступні всім бажаючим. Крім того, потрібна служба сім'ї, в якій можна було б отримувати консультації і допомогу з широкого кола питань, наприклад психотерапевтичну допомогу потерпілим від сімейного насильства [8, с. 176]. Крім того, у батьків-алкоголиків народжуються фізично ослаблені діти, нерідко з органічним ураженням головного мозку і розладами ендокринної системи, що позначається на психосексуальному розвитку. Алкоголь справляє патогенну дію на плід, що навіть дало привід для виділення такого терміна, як «алкогольний синдром плоду». Профілактика алкоголізму, охорона здоров'я вагітних, попередження черепно-мозкового травматизму і ней-

роінфекцій з перших років життя – це профілактика багатьох порушень статевої поведінки [13].

Доповнюють загальносоціальну профілактику індивідуальні заходи щодо окремої особи. В юридичній літературі під індивідуальною профілактикою розуміється діяльність державних органів та громадських організацій з усунення обставин, які сприяють виникненню дезадаптивної та девіантної злочинної поведінки, перебудові й корекції поведінки особистості, її переорієнтації з метою запобігання прогнозованим можливості виникнення криміногенних елементів мотивації або їх корекції [14, с. 86, 132].

Залежно від стадій генезису особистості злочинця виділяють чотири види індивідуальної профілактики злочинів, яка:

1) здійснюється щодо об'єктів, які перебувають на початковому етапі криміналізації особистості;

2) проводиться щодо осіб, які вчинили або вчиняють злочин;

3) охоплює осіб, що вчинили злочин і засуджені до різних заходів кримінально-правового впливу. Реалізується в діяльності кримінально-виконавчих установ, що вирішують завдання виправлення і перевиховання засуджених, а також здійснюється відповідними державними органами та громадськими організаціями при звільненні особи від реального виконання кримінального покарання;

4) охоплює осіб, що відбули кримінальне покарання, але підлягають нагляду з метою попередження рецидиву [15, с. 180-181].

У зв'язку зі скептичним ставленням до досягнень медицини у сфері лікування осіб з патологічними сексуальними потягами донедавна у деяких країнах одним з найбільш оптимальних методів покарання сексуальних злочинців визнавалась можливість, у тому числі добровільна, замість відбування тривалого терміну позбавлення волі, застосування кастрації. Проте сучасна медицина розробила низку достатньо ефективних методів впливу на агресивних сексуальних злочинців, що з появою нового класу гормонально активних препаратів – антиандрогенів – дозволило отримати результат, який проявляється у зниженні лібідо, втраті загальної активності, а в низці випадків – утраті сексуальної мотивації. Проте найбільш ефективним вважається поєднання фармакологічної та психотерапевтичної дії [16, с. 151-152].

З метою запобігання вчиненню зґвалтувань конче необхідним є здійснення ефективного оперативного контролю за особами, звільненими з місць позбавлення волі після відбуття покарання за вчинення зґвалтування й інших статевих злочинів. Проте індивідуальна робота з цією категорією осіб має бути спрямована не тільки на оперативне запобігання або припинення можливого рецидиву, а й на їх успішну ресоціалізацію. Механізм розробки відповідних заходів має будуватися виходячи з того, що більшість подібних осіб після звільнення фактично опиняються в повній соціальній ізоляції, не лише пов'язаній з самим фактом перебування у виправній установі. Якщо перед притягненням до кримінальної

відповідальності їх замкнутість і відчуженість була обумовленою, як правило, внутрішніми факторами, відсутністю бажання й прагнення до спілкування, пов'язаними з усвідомленням власної ущербності у зв'язку з наявністю сексуальних або психічних відхилень, то після звільнення до внутрішніх причин додаються і зовнішні, пов'язані, насамперед, з відсутністю толерантності в суспільстві та мікрооточенні до таких осіб з відомою девіантною поведінкою [16, с. 167]. Саме тому провідну роль при здійсненні профілактики зґвалтувань відведено працівникам правоохоронних органів.

У зв'язку з цим особливої актуальності набуває кримінологічна інформація як продукт соціального відбиття об'єктивно існуючих явищ і процесів, деяке звернене до певного кола суб'єктів знання про злочинність і пов'язані з нею явища, яке має для них певну цінність, спрямовану на регулювання поведінки. Дуже важливою особливістю такої інформації є її багаторівневий характер. Згідно з соціологічною теорією, розрізняють три рівня інформації у сфері, зокрема, запобігання злочинів [17, с. 51-52]: перший рівень утворює спостережна інформація, що виникає у практичній діяльності; другий – інформація про детермінанти злочинності, доступна суб'єктам запобігання, попередження загалом, проте яка лишається поза цариною його реального профілактичного впливу; третій – інформація, яка є предметом теоретичних досліджень про злочинність та її причини, можливості попередження злочинів тощо та використовується на практиці лише у переробленому, пристосованому до певної ситуації виді [18, с. 123-124]. Цим підкреслюється необхідність постійного моніторингу кримінологічної інформації, причому як офіційної (протоколи про адміністративні правопорушення; рапорти чергових нарядів міліції, що виїжджали за викликами щодо побутових конфліктів, хуліганства та (чи) зґвалтувань; подані до правоохоронних органів заяви осіб про вчинення зґвалтування проти них; обліково-реєстраційна документація медичних закладів тощо), так і неофіційної (вивчення громадської думки, рівня латентності зґвалтувань, її причин; відомості, отримані з неформальних бесід дільничного інспектора з особами, які проживають на відповідній території, тощо). Об'єктом такого моніторингу має бути інформація про попереджувальну діяльність самих органів, які її здійснюють, з метою виявлення й усунення відповідних недоліків.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Утямишев А. Б. Уголовная ответственность за насильственные действия сексуального характера, не связанные с изнасилованием : дисс. ... канд. юрид. наук / А. Б. Утямишев. – Хабаровск, 2001.
2. Библия. Книги священного писания Ветхого и Нового завета. Левит. Глава 20. Стих 13.
3. Антонян Ю. М. Жестокость в нашей жизни / Антонян Ю. М. – М., 1995.
4. Кримінальний кодекс України : за станом на 15.05.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page>.
5. Показники статистичної звітності МВС України щодо динаміки та структури

загальнокримінальної злочинності (згвалтування (та замах) і насильницьке задоволення статевої пристрасті неприродним способом (та замах) за період з 2004 по 2008 рр.) / таблиці // Інформаційний центр МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/170319>.

6. Голина В. В. Современные тенденции тяжкой насильственной преступности против личности и основные направления борьбы с нею / В. В. Голина // Проблемы борьбы с насильницькою злочинністю в Україні : зб. наук. матер. – Х., 2001. – С. 54-60.

7. Криминология : учеб. / под ред. В. Н. Кудрявцева, В. Е. Эминова. – М., 2004.

8. Батиргареева В. С. Криминологічна характеристика та попередження розбоїв, поєднаних з проникненням у житло : дис. ... канд. юрид. наук / В. С. Батиргареева. – Х., 2002.

9. Петин И. А. Механизм преступного насилия / Петин И. А. – СПб., 2004.

10. Головкин Б. М. Сімейно-побутові конфлікти у системі детермінації умисних вбивств і тяжких тілесних ушкоджень : дис. ... канд. юрид. наук / Б. М. Головкин. – Х., 2002.

11. Янович Р. М. Некоторые аспекты предупреждения насильственной преступности / Р. М. Янович // Проблемы борьбы с насильницькою злочинністю в Україні : зб. матер. наук. пр. – Х., 2001. – С. 93-97.

12. Антонян Ю. М. Криминология. Избранные лекции / Антонян Ю. М. – М., 2004.

13. Антонян Ю. М. Кримінальна сексологія / Антонян Ю. М., Ткаченко А. А., Шостакович Б. В. ; под ред. Ю. М. Антоняна. – М., 1999.

14. Миньковский Г. М. Профилактика преступлений среди несовершеннолетних / Миньковский Г. М., Тузов А. П. – К., 1987.

15. Криминология : учебник для юрид. вузов / под ред. проф. В. Н. Бурлакова, проф., акад. В. П. Сальникова. – СПб., 1998.

16. Могачев М. И. Предупреждение серийных изнасилований : дис. ... канд. юрид. наук / М. И. Могачев. – М., 2002.

17. Афанасьев В. Г. Социальная информация и управление обществом / Афанасьев В. Г. – М., 1975.

18. Жалинский А. Э. Эффективность профилактики преступлений и криминологическая информация / Жалинский А. Э., Костицкий М. В. – Львов, 1980.

Надійшла до редакції 16.05.2012

**Д.Г. Забрда**

кандидат юридичних наук, доцент

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9

## **КЛАСИФІКАЦІЯ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ**

Розглянуто суб'єктів державної антикорупційної політики, внесено пропозиції щодо класифікації зазначених суб'єктів, визначено їх систему.

**Ключові слова:** суб'єкти, державна антикорупційна політика, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції», Модельний закон «Основи законодавства про антикорупційну політику».

Рассматриваются субъекты государственной антикоррупционной политики, выносятся предложения относительно классификации указанных субъектов, определяется их система.

**Ключевые слова:** субъекты, государственная антикоррупционная политика, Закон Украины «Об основах предотвращения и противодействия коррупции», Модельный закон «Основы законодательства об антикорруп-

ционної політике».

The subjects of public anticorruption policy, their classification and system, are examined in this article.

**Keywords:** *subjects, public anticorruption policy, Law of Ukraine of «O bases of prevention and counteraction a corruption», Model law of «Basis of legislation on an anticorruption policy».*

**Постановка проблеми.** Проблема подолання корупції у світі в цілому та в Україні зокрема набуває все більшої актуальності. Впливаючи на систему відносин, які формуються у процесі міждержавної діяльності публічних і міжнародних організацій та транснаціональних корпорацій, корупція і породжені нею явища знижують рівень демократії, розвиток економіки, принижують роль інститутів громадянського суспільства, загрожують цивілізованому формуванню відносин між людиною і владою в окремих регіонах і країнах світу.

Особливо важливим чинником у боротьбі з корупцією є ефективна державна антикорупційна політика, яка потребує, крім наявності відповідної політичної волі і належного законодавчого забезпечення, визначення її суб'єктів.

Сьогодні система органів та установ кримінальної юстиції, на яких згідно з чинним законодавством покладено обов'язки запобігання корупції, є громіздкою, внутрішньо суперечливою, не завжди науково обгрунтованою і надмірно ускладненою. Діяльність її суб'єктів характеризується дублюванням повноважень, відсутністю чіткого визначення та розмежування їх компетенції тощо [1].

Крім цього у Державній програмі щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки констатовано, що відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років, а приведення антикорупційної політики України у відповідність із міжнародними стандартами у сфері запобігання і протидії корупції – одним з чотирьох очікуваних результатів її виконання [2].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Наукові підходи до формування системи суб'єктів державної антикорупційної політики викладено в дослідженнях С.М. Алфьорова, Л.А. Аркуші, В.Т. Білоуса, М.Г. Вербенського, Л.В. Багрій-Шахматова, І.П. Голосніченка, О.О. Дудорова, В.В. Дурдинця, А.П. Закалюка, В.С. Зеленецького, О.Г. Кальмана, М.І. Камлика, С.В. Ківалова, В.К. Колпакова, О.М. Литвака, М.О. Потебенка, О.Я. Прохоренка, А.І. Редьки, О.П. Рябченко, В.В. Сташиса, С.Г. Стеценка, О.В. Терещука, О.В. Ткаченка, М.І. Хавронюка, В.І. Шакуна та інших вчених.

Крім того, суб'єкти боротьби з корупцією розглядалися в дисертаційних дослідженнях М.І. Мельника «Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції» (2002 р.), О.В. Ткаченка «Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ»

(2008 р.), Р.М. Тучака «Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією (2007 р.) та І.І Яцківої «Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні» (2011 р.).

Проте, незважаючи на ці доробки, існує потреба у характеристиці їхньої системи з урахуванням концептуальних змін, які відбулися у правовому регулюванні відповідних інституцій у зв'язку з прийняттям нового антикорупційного законодавства.

**Метою** публікації є дослідження суб'єктів державної антикорупційної політики.

Для досягнення цієї мети у публікації передбачається: охарактеризувати чинне українське законодавство, що містить перелік інституцій, які протидіють корупції; провести порівняльний аналіз антикорупційного законодавства інших держав, в тому числі й модельного законодавства держав-членів СНД; висвітлити наукові підходи до систематизації суб'єктів протидії корупції та антикорупційної політики; викласти власний підхід до системи суб'єктів державної антикорупційної політики в Україні та пропозиції для її закріплення у законодавстві.

**Виклад основного матеріалу.** Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 07.04.2011 р. (далі – Закон 2011 р.) не надає визначення поняття суб'єктів державної антикорупційної політики, хоча у ст. 5 передбачено систему суб'єктів, які здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції.

Так, до суб'єктів, які вживають заходів щодо запобігання і протидії корупції, передбачених цим законом, належать: Президент, Верховна Рада, органи прокуратури (у т.ч. Генеральний прокурор), Кабінет Міністрів, спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики (Міністерство юстиції); спеціально уповноважені суб'єкти у сфері протидії корупції (органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних силах, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів); суб'єкти, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері (уповноважені підрозділи органів державної влади, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства установи, організації незалежно від підпорядкованості та форми власності, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян за їх згодою).

У даному випадку система суб'єктів, які вживають заходів щодо запобігання і протидії корупції, складається з чотирьох груп суб'єктів, які:

– здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції в межах повноважень, визначених Конституцією України;

- здійснюють координацію діяльності органів державної влади щодо запобігання і протидії корупції;
- безпосередньо вживають у межах своєї компетенції заходів щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень;
- беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, збереження інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні вжиття заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

Слід також звернути увагу, що нормативно-правовими актами визначено конкретних виконавців Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки. Зокрема, до них віднесено: Мін'юст, МЗС, Мінфін, Мінекономрозвитку, МВС, Мінрегіон, МОЗ, Мінсоцполітики, МОНмолодьспорт, Військову службу правопорядку у Збройних Силах, Держфінінспекцію, Адміністрацію Держприкордонслужби, Держмитслужбу, ДПС, Укрдержреєстр, Держінформнауки, Держземагентство, Держкомтелерадіо, Нацдержслужбу, Фонд державного майна, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Вищу кваліфікаційну комісію суддів України, Вищу раду юстиції, Верховний Суд, Державну судову адміністрацію, Генеральну прокуратуру, Національну школу суддів, Рахункову палату, СБУ, Центральну виборчу комісію, Національну академію наук, Національну академію правових наук, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київську та Севастопольську міські державні адміністрації, науково-дослідні установи, громадські (неурядові) організації (п. 5 Додатку 1) [2].

Водночас, відповідно до Модельного закону «Основи законодавства про антикорупційну політику» 2003 р. (далі – Модельний закон), прийнятого на 22-ому пленарному засіданні Асамблеї держав – учасниць СНД, суб'єктами антикорупційної політики є народ держави, органи державної влади й місцевого самоврядування, установи, організації й особи, уповноважені на формування й реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни.

Згідно зі ст. 7 Модельного закону до системи суб'єктів антикорупційної політики входять органи, уповноважені:

- розробляти й приймати нормативно-правові акти у сфері антикорупційної політики;
- здійснювати попередження корупційних правопорушень; припиняти корупційні правопорушення й застосовувати заходи відповідальності за них;
- здійснювати правосуддя у справах про корупційні правопорушення й вживати інших законних заходів розв'язання конфліктів, пов'язаних з такими правопорушеннями;
- виконувати рішення про відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями.

Крім того, цією статтею передбачено такі суб'єкти антикорупційної

політики, як політичні партії та інші громадські об'єднання.

На відміну від антикорупційного Закону України 2011 р., в Модельному законі суб'єктом антикорупційної політики визначено народ держави та політичні партії. Водночас відсутній спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики. Сьогодні таким органом в Україні є Міністерство юстиції.

Крім того, в Модельному законі розширено коло суб'єктів антикорупційної політики, які безпосередньо здійснюють боротьбу з корупційними злочинами, а саме: прокуратура; органи безпеки; органи внутрішніх справ; митні органи; органи прикордонної служби; органи податкових розслідувань та інші правоохоронні органи, уповноважені на проведення оперативно-розшукових заходів, дізнання і слідства.

Модельний закон також розкриває, в який спосіб народ держави і громадяни беруть участь у формуванні і реалізації антикорупційної політики, а саме через органи державної влади і місцевого самоврядування (для громадян – ще й через партії та інші громадські організації) або безпосередньо на референдумі.

Цікавим є згадування про можливість створення спеціалізованих підрозділів по боротьбі з корупційними злочинами.

В антикорупційному Законі України 2011 р. спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є спеціалізовані підрозділи, а в Модельному законі суб'єктами антикорупційної політики, які безпосередньо здійснюють боротьбу з корупційними злочинами, названо правоохоронні органи, які утворюють спеціалізовані підрозділи.

Якщо розглядати антикорупційні закони інших держав, то, наприклад, у Федеральному Законі Російської Федерації від 25.12.2008 № 273-ФЗ «Про протидію корупції» система суб'єктів протидії корупції викладена у ст. 5 «Організаційні засади протидії корупції» таким чином: а) посадові особи (Президент, Генеральний прокурор і підпорядковані йому прокурори); б) органи державної влади та органи місцевого самоврядування (Федеральні Збори, федеральні органи державної влади, органи державної влади суб'єктів Російської Федерації, генеральна прокуратура, Рахункова палата); в) органи з координації діяльності у сфері протидії корупції. Крім цього, аналізуючи положення ст. 1 цього ж Закону, діяльність з протидії корупції у РФ здійснюють також й інститути громадянського суспільства, організації та фізичні особи [3].

У Законі Республіки Казахстан «Про боротьбу з корупцією» суб'єктами боротьби з корупцією зазначено державні органи і посадових осіб, керівників державних органів і відповідальних секретарів та інших посадових осіб, визначених Президентом, організації, органи місцевого самоврядування. Суб'єктами, які здійснюють виявлення, припинення та запобігання корупційним правопорушенням, є органи прокуратури, національної безпеки, внутрішніх справ, податкової, митної і прикордонної служби, фінансової і військової поліції.

Що стосується Закону Республіки Білорусь «Про боротьбу з коруп-



цією», то ним суб'єктами визначено державні органи, які здійснюють боротьбу з корупцією (органи прокуратури, внутрішніх справ і державної безпеки), та їх спеціальні підрозділи; державні органи й інші організації, які беруть участь у боротьбі з корупцією (Комітет державного контролю і його органи, Державний митний комітет і митниці, прикордонні війська, Міністерство з податків і зборів та його інспекції, Міністерство фінансів і його територіальні органи, Національний банк, інші банки й небанківські кредитно-фінансові організації, а також інші державні органи й організації Республіки Білорусь).

В даному випадку вказані суб'єкти розподіляються на дві групи – ті, хто здійснює боротьбу з корупцією, та ті, хто бере участь у боротьбі з корупцією.

Регіональне антикорупційне законодавство конкретизує перелік суб'єктів антикорупційної політики та коло їх участі у відповідній діяльності.

Так, у ст. 5 закону Інгуської Республіки «Про протидію корупції в Республіці Інгушетія» від 27 лютого 2009 р. до суб'єктів антикорупційної політики віднесено: а) органи державної влади; б) уповноважений державний орган з питань антикорупційної політики; в) органи місцевого самоврядування; г) засоби масової інформації [4].

У Республіці Калмикія суб'єктами протидії корупції визнані органи державної влади та їх посадові особи. Члени громадських організацій, інститути громадянського суспільства та громадяни можуть входити до комісії з попередження та протидії корупції в Республіці Калмикія, а також за власний рахунок проводити антикорупційну експертизу нормативно-правових актів Республіки Калмикія [5].

Організації, громадські об'єднання та фізичні особи, залучені у межах повноважень до вирішення задач з реалізації антикорупційної політики, віднесені до відповідних суб'єктів ст. 4 Закону Республіки Башкортостан «Про протидію корупції у Республіці Башкортостан» [6].

Обмежене коло таких суб'єктів міститься у Законі Пензенської області «Про протидію корупції у Пензенській області»: органи державної влади, на які покладаються окремі повноваження з реалізації антикорупційної політики, та громадські об'єднання, залучені до її реалізації [7].

Законом Нижньогородської області «Про протидію корупції у Нижньогородській області» до переліку суб'єктів антикорупційної політики окремо віднесено правоохоронні органи (п. 8 ст. 1) [8].

У цілому аналогічні законодавчі акти суб'єктів Російської Федерації (республік, країв, округів, областей, окремих міст) переважно дублюють положення щодо суб'єктів антикорупційної політики федерального закону.

Відмінність у зазначених нормативно-правових актах щодо системи суб'єктів антикорупційної політики вказує на різні підходи законодавців до розуміння самих суб'єктів та їх ролі в цій політиці, особливо стосовно народу держави, громадян та громадських і політичних органі-

зацій, судів.

Слід також звернутися й до російської законопроектної практики унормування основ антикорупційної політики. Так, у 2001 р. до Державної Думи Федеральних Зборів РФ був внесений проект закону «Основи антикорупційної політики» [9]. Суб'єктами антикорупційної політики у ньому пропонується визнавати народ Російської Федерації, органи державної влади та місцевого самоврядування, установи, організації та особи, уповноважені на формування та реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни Російської Федерації (ст. 2 проекту). Вони можуть бути класифіковані на суб'єкти, що:

1) уповноважені розробляти і приймати нормативні правові акти у сфері антикорупційної політики; здійснювати попередження корупційних правопорушень; припиняти корупційні правопорушення і застосовувати заходи відповідальності за них; здійснювати правосуддя у справах про корупційні правопорушення та застосовувати інші законні заходи вирішення конфліктів, пов'язаних з такими правопорушеннями; виконувати рішення про відшкодування шкоди, заподіяної корупційними правопорушеннями;

2) беруть участь у формуванні та реалізації антикорупційної політики (народ, політичні партії й інші об'єднання громадян, окремі громадяни);

3) зобов'язані попереджувати, припиняти та розслідувати корупційні правопорушення (органи державної влади (в тому числі й прокуратура, служба безпеки, органи внутрішніх справ) та місцевого самоврядування, їх установи та посадові особи, адміністрації всіх підприємств та інших організацій) [9].

Отже, законодавство в цілому окреслює коло суб'єктів державної антикорупційної політики, хоча потребує уточнення та конкретизації.

Переходячи до висвітлення наукових підходів до класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики, наголосимо, що у переважній більшості вчені розглядають їх у контексті протидії (запобігання) цьому негативному явищу. Натомість така категорія, як «суб'єкт (-ти) державної антикорупційної політики» у роботах вітчизняних науковців-правників не використовується. Тому пропонується здійснити аналіз відповідного наукового доробку та виокремити ознаки, що дозволять здійснити розмежування цих понять.

Так, відомий кримінолог М.І. Мельник суб'єктів протидії корупції поділяє на такі групи:

1) суб'єкти визначення і забезпечення реалізації антикорупційної політики держави;

2) суб'єкти законодавчого забезпечення протидії корупції;

3) суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції;

4) суб'єкти здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення (суд);

5) суб'єкти запобігання корупції;

- б) суб'єкти координації антикорупційної діяльності;
- 7) суб'єкти контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції;
- 8) суб'єкти поновлення законних прав та інтересів фізичних і юридичних осіб, усунення наслідків корупційних діянь;
- 9) суб'єкти фінансового, матеріально-технічного, інформаційного, науково-методичного та іншого забезпечення протидії корупції [10].

Така класифікація суб'єктів антикорупційної політики повністю збігається з класифікацією, наведеною в Аналітичній записці щодо концептуальних засад наукового супроводу державної політики України у сфері протидії корупції.

Відповідно до даного документа першу групу суб'єктів складають вищі державні органи – Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів України, яким належить прерогатива визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави, складовою якої є антикорупційна політика, та забезпечення її здійснення [11].

Друга група суб'єктів здійснює законодавче (нормативно-правове) забезпечення протидії корупції. До них належать Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України.

Третю групу зазначених суб'єктів складають суб'єкти безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері боротьби з корупцією. Такі суб'єкти у межах своєї компетенції здійснюють заходи щодо виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень. Ними є органи прокуратури, спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю Міністерства внутрішніх справ, податкової міліції, по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

До вказаної групи також можна віднести передбачене у КПК 2012 р. Державне бюро розслідувань України.

Слід вказати й на розподіл вказаної групи на дві підгрупи: суб'єктів, для яких безпосередня правоохоронна діяльність у сфері боротьби з корупцією є однією з основних функцій, і суб'єктів, для яких така діяльність є другорядною функцією і здійснюється лише у процесі виконання ними основних функцій, що безпосередньо не пов'язані з корупцією.

До четвертої групи суб'єктів належать суди загальної юрисдикції, які здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення.

Діяльність суб'єктів п'ятої групи пов'язана із запобіганням корупції в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. До них належать органи, які забезпечують проведення єдиної державної політики у сфері державної служби, здійснюють профілактичну антикорупційну діяльність серед службовців усіх органів державної влади, місцевого самоврядування чи певних відомств. У записці до таких суб'єктів віднесено Головне управління державної служби України, а

також підрозділи внутрішньої безпеки правоохоронних та деяких інших органів, одним з основних завдань яких є здійснення профілактичного антикорупційного впливу стосовно працівників цих органів.

Водночас, відповідно до ст. 5 Закону України 2011 р., такі підрозділи належать до спеціально уповноважених суб'єктів, які безпосередньо здійснюють виявлення, припинення та розслідування корупційних правопорушень, наприклад підрозділи внутрішньої безпеки митних органів.

Шосту групу складають суб'єкти, які здійснюють координацію антикорупційної діяльності. Такими органами є: Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори, а також Рада національної безпеки і оборони. Крім того, згідно зі ст. 5 зазначеного Закону, до вказаної групи також належать такі суб'єкти, як Кабінет Міністрів України та спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики.

Сьому групу суб'єктів протидії корупції утворюють органи, що здійснюють контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції.

Відповідно до положень антикорупційного Закону України 2011 р. Верховна Рада здійснює парламентський контроль у сфері запобігання і протидії корупції в межах, визначених Конституцією. Інші органи державної влади здійснюють контроль у сфері запобігання та протидії корупції у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України.

Нагляд за додержанням законів у сфері запобігання і протидії корупції здійснюється Генеральним прокурором України та підпорядкованими йому прокурорами.

Крім того, до суб'єктів вказаної групи можна віднести Раду національної безпеки і оборони України, яка здійснює контроль за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної безпеки; суди, які здійснюють судовий контроль при розгляді корупційних злочинів та правопорушень, а також об'єднання громадян, їх членів або уповноважених представників, окремих громадян, які здійснюють громадський контроль за виконанням законів у сфері запобігання і протидії корупції.

Восьму групу суб'єктів складають суди, а також прокурори, державні органи та органи місцевого самоврядування, які вживають заходів і приймають конкретні рішення стосовно відшкодування заподіяної корупційними діями шкоди, поновлення порушених прав. У межах своїх повноважень зазначені заходи можуть здійснювати й інші суб'єкти: Національний банк, Рахункова палата, ДПА тощо.

Дев'ята група суб'єктів здійснює фінансове, матеріально-технічне, інформаційне, науково-методичне та інше забезпечення протидії корупції. До цієї групи можна віднести провідні наукові заклади держави, а також Національний антикорупційний комітет. Так, у Національній антикорупційній стратегії на 2011-2015 роки зазначено, що наукове супроводження реалізації даної стратегії здійснюватиметься провідними науковими закладами держави.

Відповідно до Положення про Національний антикорупційний комітет основними його завданнями є здійснення системного аналізу стану протидії корупції в Україні, ефективності реалізації антикорупційної стратегії, заходів, що вживаються для запобігання і протидії корупції, а також розроблення, з урахуванням вітчизняного та міжнародного досвіду і рекомендацій провідних світових організацій, проектів актів законодавства з питань посилення боротьби з корупцією.

Такими суб'єктами можуть бути окремі структурні одиниці міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, наприклад Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя Міністерства юстиції України, підрозділи якого проводять роз'яснення норм антикорупційного законодавства.

Виходячи з аналізу наведеної класифікації суб'єктів державної антикорупційної політики, можна вказати на її певну складність і обтяжливість. Крім того, більшість зазначених суб'єктів входять до декількох груп за різним функціональним призначенням.

Тому, на нашу думку, така наукова класифікація не повністю гармонує із системою суб'єктів державної антикорупційної політики, наведеною в Законі України 2011 р. та в Модельному законі, а також функцій, виконуваних окремими суб'єктами, такими як спеціальний уповноважений орган з питань антикорупційної політики, Національний антикорупційний комітет тощо.

Досліджуючи питання протидії корупції в органах внутрішніх справ, О.В. Ткаченко розглядає класифікацію суб'єктів боротьби з корупцією з огляду на систему державних органів, які здійснюють боротьбу з корупцією:

- 1) спеціально створені для боротьби з корупцією державні органи;
- 2) державні органи, які беруть участь у боротьбі з корупцією у межах виконання покладених на них інших основних функцій;
- 3) державні органи, на які покладається обов'язок сприяти спеціальним підрозділам по боротьбі з корупцією у межах виконання покладених на них основних функцій, пов'язаних зі здійсненням контрольних та наглядових повноважень;
- 4) органи, які здійснюють правозастосовну функцію (судові органи) [12].

Така класифікація значно звужує та не розкриває всієї повноти системи суб'єктів державної антикорупційної політики. Класифікації було піддано тільки державні органи, які здійснюють боротьбу з корупцією.

Досліджуючи адміністративно-правові засоби протидії корупції, Р.М. Тучак виділяє три основні групи суб'єктів, які їх застосовують:

- 1) прямої компетенції: відповідні підрозділи МВС; податкової міліції; Служби безпеки; органів прокуратури; Військової служби правопорядку у Збройних Силах; інші органи та підрозділи, що створюються для боротьби з корупцією згідно з чинним законодавством; система судів загальної юрисдикції. Вони безпосередньо здійснюють свою діяль-

ність у сфері боротьби з корупцією і мають прямий обов'язок щодо антикорупційної діяльності;

2) опосередкованої компетенції: підрозділи Державного департаменту з питань виконання покарань, Державної прикордонної служби, Державної митної служби тощо. Вони у процесі своєї роботи допомагають органам з першої групи в боротьбі з корупцією, не беручи в ній безпосередньої участі;

3) координації: Рада національної безпеки та оборони, відповідні підрозділи органів прокуратури України, НЦБ Інтерполу та місцеві органи державної виконавчої влади, які здійснюють загальне керування всією системою правоохоронних органів, уповноважених вести боротьбу з корупцією [13, с. 10].

При цьому класифікація, наведена Р.М. Тучаком, також нагадує попередню класифікацію в частині поділу на суб'єктів, які безпосередньо здійснюють боротьбу з корупцією, суб'єктів, які беруть участь у боротьбі з корупцією, та суб'єктів, які здійснюють контрольні повноваження. У цій класифікації також відсутня вказівка на роль громадян, громадських і політичних об'єднань у державній антикорупційній політиці.

Крім того, така класифікація, на нашу думку, суперечить положенням ст. 5 Закону України 2011 р. в частині функціональних повноважень спеціальних підрозділів митних органів та ролі НЦБ Інтерполу в загальному керуванні всією системою правоохоронних органів, які уповноважені вести боротьбу з корупцією, а також не розкриває значення судів у системі суб'єктів державної антикорупційної політики.

Залежно від наявності повноважень протидіяти корупційним діянням класифікує суб'єкти протидії корупції І.І. Яцківа, поділяючи їх на: спеціально уповноважених суб'єктів і суб'єктів опосередкованого впливу (яким може бути навіть пересічний громадянин) [14, с. 10]. Така класифікація зводиться до суб'єктів, які здійснюють боротьбу з корупцією, та суб'єктів, які беруть участь в боротьбі з корупцією. Однак із наведеної І.І. Яцківою класифікації не можна зрозуміти функціональне призначення кожного суб'єкта протидії корупції. При цьому, на відміну від класифікації, наведеної Р.М. Тучаком, у цій класифікації до суб'єктів опосередкованої компетенції входять й окремі громадяни.

Не визначено й важливість такого суб'єкта державної антикорупційної політики, як громадяни, хоча саме їхня участь у заходах щодо запобігання корупції є запорукою успішної антикорупційної політики [15].

Класифікація суб'єктів кримінально-правової політики, наведена професором П.Л. Фрісом, передбачає, що до суб'єктів такої політики належать: Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд, Верховний Суд України, а до учасників: суди загальної юрисдикції; правоохоронні органи (прокуратура, МВС, СБУ, органи податкової міліції, органи державного департаменту України з питань виконання покарань та ін.); громадяни [16, с. 10].

Відповідно до такої класифікації суди, правоохоронні органи і гро-

мадяни належать не до суб'єктів кримінально-правової політики, а до її учасників.

Виходячи з назви третього розділу Закону України 2011 р. «Участь громадськості в заходах щодо запобігання і протидії корупції», можна говорити про те, що громадяни беруть участь у запобіганні і протидії корупції. Водночас у п. 6 ст. 5 цього Закону громадяни виступають як суб'єкти, які беруть участь у запобіганні і протидії корупції, тобто просто учасниками їх вже називати не можна. В даному разі вони є суб'єктами державної антикорупційної політики.

Що стосується судів, то у ст. 5 зазначеного Закону їх як суб'єктів, які вживають заходів щодо запобігання і протидії корупції, взагалі не визначено.

У п. 6 ст. 5 Закону України 2011 р. передбачено суб'єктів, які беруть участь у запобіганні, виявленні, а в установлених законом випадках – у здійсненні заходів щодо припинення корупційних правопорушень, відновленні порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, інтересів держави, а також в інформаційному і науково-дослідному забезпеченні здійснення заходів щодо запобігання і протидії корупції, у міжнародному співробітництві в цій сфері.

Хоча суди частково і беруть участь у заходах щодо відновлення порушених прав чи інтересів фізичних та юридичних осіб, така основна функція, як здійснення правосуддя у справах про корупційні правопорушення й застосовування інших законних заходів розв'язання конфліктів, пов'язаних з такими правопорушеннями, у п. 6 ст. 5 взагалі не передбачена.

Важливим є також розуміння місця народу держави в системі суб'єктів державної антикорупційної політики.

Відповідно до ст. 5 Конституції України єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдум та інші форми безпосередньої демократії (ст. 69).

Виходячи з того, що корупція є серйозною загрозою для стабільності й безпеки суспільства, можна говорити про те, що й основним суб'єктом державної антикорупційної політики має бути народ держави, який формує і реалізовує антикорупційну політику через органи державної влади і місцевого самоврядування або на референдумі.

Крім того, в політологічній науці народ (в даному випадку під поняттям «народ» розуміється певна соціальна спільнота, що історично склалася) розглядається як активний суб'єкт політики [17] чи «основний суб'єкт народовладдя» [18].

**Висновки.** Як бачимо, антикорупційний Закон України 2011 р. не надає визначення поняттю суб'єктів державної антикорупційної політики. Водночас, відповідно до Модельного закону, суб'єктами антикорупційної політики є народ держави, органи державної влади й місцевого

самоврядування, установи, організації й особи, уповноважені на формування й реалізацію заходів антикорупційної політики, громадяни.

Крім того, у ньому як суб'єкт антикорупційної політики визначено політичні партії, розширено коло суб'єктів антикорупційної політики, які безпосередньо здійснюють боротьбу з корупційними злочинами. Водночас відсутній спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики.

Відмінність в антикорупційних законах різних держав щодо системи суб'єктів антикорупційної політики вказує на різні підходи законодавців до розуміння самих суб'єктів та їх ролі в цій політиці, особливо стосовно народу держави, громадян та громадських і політичних організацій, судів.

Виходячи з аналізу наукових класифікацій суб'єктів боротьби з корупцією, можна вказати, що:

1) вони характеризуються певною складністю й обтяжливістю або, навпаки, вузькістю (значно звужують та не розкривають всієї повноти системи суб'єктів державної антикорупційної політики);

2) більшість суб'єктів класифікації входять до декількох круп за різним функціональним призначенням. При цьому можна погодитись, що не всі суб'єкти можуть виконувати тільки одну функцію у сфері запобігання і протидії корупції (наприклад, органи прокуратури, Верховна Рада України, Міністерство юстиції України);

3) не визначено роль народу держави, громадян, громадських та політичних об'єднань у державній антикорупційній політиці;

4) більшість класифікацій зводиться саме до суб'єктів, які здійснюють боротьбу з корупцією, та суб'єктів, які беруть участь у боротьбі з корупцією; така класифікація не повністю гармонує з тією системою суб'єктів державної антикорупційної політики, наведеною в Законі України 2011 р., а також з переліком функцій, виконуваних окремими суб'єктами, такими як спеціальний уповноважений орган з питань антикорупційної політики, Національний антикорупційний комітет тощо.

Система суб'єктів державної антикорупційної політики є ширшою, ніж система суб'єктів боротьби з корупцією. До неї входять суб'єкти, які здійснюють формування, реалізацію антикорупційної політики, координацію органів державної влади з питань запобігання і протидії корупції, а також контроль та нагляд за їх діяльністю; вони можуть бути як державними, так і недержавними утвореннями, в тому числі й міжнародними; крім цього суб'єкти протидії корупції є більш конкретизованими, оскільки мають чітко визначені форму та повноваження у цій сфері; для суб'єктів протидії корупції участь у відповідних заходах є обов'язком, тоді як участь ряду суб'єктів антикорупційної політики у її формуванні і реалізації (народ, громадяни, їх об'єднання) є їх правом.

Громадяни посідають одне з головних місць у системі суб'єктів державної антикорупційної політики. Крім того, важливим є розуміння місця народу держави в системі суб'єктів державної антикорупційної політики.



З точки зору функціонального призначення та розуміння системи суб'єктів державної антикорупційної політики логічно поділити їх на такі основні групи суб'єктів, які:

1) здійснюють заходи щодо запобігання і протидії корупції: Президент, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, міністерства й відомства та їх спеціально уповноважені суб'єкти (п. 4 ст. 5 Закону України 2011 р.); органи прокуратури; суди тощо;

2) беруть участь у запобіганні і протидії корупції: уповноважені підрозділи органів державної влади; місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування; підприємства, установи, організації, їх посадові та службові особи, а також громадяни, об'єднання громадян (п. 6 ст. 5 Закону України 2011 р.) тощо;

3) здійснюють формування, реалізацію антикорупційної політики, координацію органів державної влади з питань запобігання і протидії корупції, а також контроль та нагляд за їх діяльністю: спеціально уповноважений орган з питань антикорупційної політики (Міністерство юстиції); Національний антикорупційний комітет; Рада національної безпеки та оборони; Генеральний прокурор та підпорядковані йому прокурори; громадськість, Верховна Рада тощо.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Чикін О. О. Суб'єкти запобігання злочинам та корупції в Концепції реформування кримінальної юстиції України / Чикін О. О. // Держава і регіони. – Серія «Право». – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnyk.com.ua>.
2. Державна програма щодо запобігання і протидії корупції на 2011-2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1240 // Урядовий кур'єр. – 2011. – 21 грудня.
3. О противодействии коррупции : Федеральный закон РФ от 25.12.2008 № 273-ФЗ. – Режим доступа : <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=49786&P=1&Page=1>.
4. О противодействии коррупции в Республике Ингушетия : закон Республики Ингушетия от 27.02.2009. – Режим доступа : <http://www.ingushetia.ru/m-docs/archives.shtml>.
5. О противодействии коррупции в Республике Калмыкия : Закон Республики Калмыкия 26 июня 2008 г. № 63-IV. – Режим доступа : [http://corruption.net/index.php?option=com\\_content&view=a11-08-09-10-50-12&Itemid=27](http://corruption.net/index.php?option=com_content&view=a11-08-09-10-50-12&Itemid=27).
6. О противодействии коррупции в Республике Татарстан : Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ. – Режим доступа : <http://gosalcogol.tatar.ru/rus/d=387728>.
7. О противодействии коррупции в Пензенской области : Закон Пензенской обл. от 14.11.2006 № 1141-ЗПО. – Режим доступа : [lawcs.ru/maps/docs/3\\_penza\\_zakon11.doc](http://lawcs.ru/maps/docs/3_penza_zakon11.doc).
8. О противодействии коррупции в Нижегородской области : Закон Нижегородской обл. от 7 марта 2008 г. № 20-З. – Режим доступа : [smiki.ru/uplo6578\\_zakon\\_protiv\\_korruptsiiln.rtf](http://smiki.ru/uplo6578_zakon_protiv_korruptsiiln.rtf).
9. Основы антикоррупционной политики : проект Федерального закона. Внесен в Государственную Думу РФ 5 июня 2001 г. депутатами: Александровым А.И., председателем Экспертного совета Комиссии Госдумы по борьбе с коррупцией; Аслахановым А.А., Безбородовым Н.М., зам. председателя Комитета Госдумы по обороне; Морозовым О.В., рук. депутатской группы “Регионы России”; Овчинниковым Н.А., рук. депутатской группы “Правопорядок”; Райковым Г.И., рук. депутатской группы “Народный депутат”. – Режим доступа : [http://www.stopcorruption.ru/item\\_332.htm](http://www.stopcorruption.ru/item_332.htm).
10. Мельник М. І. Кримінологічні та кримінально-правові проблеми протидії корупції : дис. ... д-ра юрид. наук / Мельник М. І. – К., 2002.
11. Актуальні проблеми антикорупційної політики України : аналітична записка /

Національний ін-т стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

12. *Ткаченко О. В.* Адміністративно-правові засади протидії корупції в органах внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ткаченко О. В. – К., 2008.

13. *Тучак Р. М.* Адміністративно-правові засади боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Тучак Р. М. – Х., 2007.

14. *Яцківа І. І.* Адміністративно-правові засади протидії корупції в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Яцківа І. І. – К., 2011.

15. Участь громадськості у заходах щодо запобігання корупції як запорука успішної антикорупційної політики (26.08.2011) / Департамент антикорупційного законодавства та законодавства про правосуддя МЮ України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

16. *Фріс П. Л.* Кримінально-правова політика України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Фріс П. Л. – К., 2005.

17. Політологія : навч. посібник / за ред. Ф. М. Кирилюка. – К., 2004.

18. *Мірошниченко Ю.* Концептуальні підходи до визначення суб'єктів безпосереднього народовладдя в Україні / Мірошниченко Ю. – Режим доступу : <http://www.miroshnychenko.ua>.

*Надійшла до редакції 18.06.2012*

**І.Д. Казанчук**

кандидат юридичних наук

(Харківський національний

університет внутрішніх справ)

УДК 342.9:504.06

## **ФОРМУВАННЯ ТА РОЗВИТОК ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ОХОРОНУ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Розглянуто історичні етапи розвитку законодавства України у галузі охорони навколишнього природного середовища з метою визначення шляхів покращення природоохоронного законодавства в сучасних умовах.

**Ключові слова:** історична періодизація, природоохоронне законодавство, право, охорона навколишнього природного середовища.

Рассмотрены исторические этапы развития законодательства Украины в сфере охраны окружающей природной среды с целью определения путей улучшения природоохоронного законодательства в современных условиях.

**Ключевые слова:** историческая периодизация, природоохранное законодательство, право, охрана окружающей природной среды.

In the article the historical stages of development of Ukrainian legislation in the field of environmental protection in order to identify ways to improve environmental legislation in the modern world.

**Keywords:** historical periods, environmental legislation, law, environmental protection.

**Постановка проблеми.** Кожна країна, залежно від притаманній їй правової системи й історичних особливостей розвитку, має свій автентичний, чітко відпрацьований механізм забезпечення екологічної безпеки та захисту навколишнього природного середовища, процедури реалізації громадянами своїх екологічних прав, контролю за дотриманням

правил використання природних ресурсів.

Багато питань загальної проблеми захисту природного середовища аж ніяк не вкладаються у рамки окремої держави. Їх розгляд і рішення вимагає значно ширшого підходу – аналізу історії людства та державотворення. Адже культура поводження з природою, чи так звана «екологічна культура», існує відколи виникло людство. Інша річ – в яких формах, з якими результатами та наслідками вона відбувається. Подібно до зразків культури взагалі, типу масової, елітарної, тоталітарної та багатьох інших, екологічна є багатовимірною і неоднозначною. Мабуть, важко очікувати, що людство прийде до якоїсь однієї її моделі. Однак екологічна охорона формує для всіх спільний вектор: у тій ситуації, що нині склалася у взаєминах людини й довкілля, бережливе ставлення до природи, захист її природних багатств має універсальне, життєве значення для всього людства. До цієї мудрості людина прийшла через заборону, табу, кару.

Взагалі, сама ідея про необхідність охорони природи є далеко не новою. В більшості випадках дотримуватися вимог раціонального природокористування примушує закон, суворий до руйнівників та забруднювачів природи. Ще на зорі людського суспільства існували обмеження на здобич звірів, птахів, риб. У багатьох племен і народів існували заборонені ділянки, на яких не відбувався вилов тварин. Таке значення мали священні, заповідні лісові урочища, окремі лежбища морських звірів тощо. Пізніше подібну позитивну роль мимоволі зіграли угіддя, де було дозволено полювання лише монархам, окремим крупним феодалам, тому там збереглося багато цінних видів тварин, лісів і цілих степів. Очевидно, що загальним набутком розвитку суспільства є екологізація людської діяльності. Врешті-решт, раціональне природокористування та належний стан охорони навколишнього природного середовища визнано головним завданням кожної правової і демократичної держави, виконання якого покладено на державні (природоохоронні та правоохоронні) органи.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано аналіз даної проблеми.** Враховуючи зазначене, доцільним є розгляд історичних етапів зародження природоохоронних традицій в Україні та формування правової системи забезпечення охорони навколишнього природного середовища. Якщо бути об'єктивним, то залежно від розвитку країни в різні часи питання охорони природного середовища неодноразово ставали предметом наукових досліджень. Сьогодні проблема правового регулювання відносин у природоохоронній сфері знайшла своє відображення у працях таких відомих вчених, як В.І. Андрейцев, П.Д. Біленчук, І.П. Голосніченко, Р.А. Калюжний, А.П. Ключніченко, В.О. Ліпкан, В.І. Олефір, В.І. Семчик, О.М. Ткаченко, О.М. Хіміч, Ю.С. Шемшученко та ін. Проте слід визнати, що проблема періодизації розвитку законодавства, яке регулювало діяльність з охорони навколишнього природного середовища, не має фундаментальних розробок. І взагалі, історичні ас-

пекти формування інституту захисту навколишнього природного середовища на різних етапах розвитку української державності залишилися поза увагою вчених-адміністративістів, що зумовлено, по-перше, намаганнями розгляду цих питань відособлено від історичного розвитку суспільства і державотворення; по-друге, складними історичними шляхами, якими Україна йшла до самостійності, суверенітету й державності. І головне – історія української правової системи охорони навколишнього природного середовища і досі залишається зовсім не вивченою. Саме тому *метою даної статті* ми обрали дослідження витоків зародження складної і багатогранної проблеми – охорони природного середовища, а також окреслення основних історичних періодів формування природоохоронного законодавства на території української держави з метою визначення основних шляхів його оптимізації за сучасних умов.

**Виклад основного матеріалу.** Як вже було зазначено, правова охорона навколишнього природного середовища в Україні має глибокі історичні витoki. Можливим є їх з'ясування в аспекті взаємин «людина (суспільство) – природа – держава». Вперше необхідність екологізації законодавства обґрунтував В.В. Петров як процес закономірний, що впливає з пріоритетів законів розвитку природи, котрих кожна людина повинна дотримуватися у процесі господарської та іншої практичної діяльності, і який має певний вплив на стан охорони навколишнього природного середовища. При цьому основний акцент має бути зроблено не просто на виданні законодавчих актів, які б визначали вимоги чи стандарти, а й на розробці правових актів і нормативних документів, які містять технічні та інші норми та правила [1, с. 19-21].

Разом із тим, аналізуючи історію взаємодії людини з природою, а також питання походження проблеми навколишнього природного середовища, на прикладі розвитку людського суспільства і законодавчих ідей з охорони природи можна сказати про існування декількох періодів, різних за часом і силою впливу людей на природу. Тобто така періодизація враховує послідовність, коли людина, похідна від природи, почала її експлуатувати. Так, користуючись юридичними джерелами межі ХІХ-ХХ ст., визначимо такі періоди історії природоохоронного права: 1) земський (або княжий); 2) період двох держав: Московської та Литовської ХІV-ХVІІ ст.; 3) період імперії ХVІІІ-ХІХ ст. [1, с. 36]. Слід звернути увагу, що зазначена історична періодизація стосується лише російського природоохоронного права. До того ж, вона надто поверхнева і не дозволяє чітко виділити право, що діяло у правовому полі України. Проте такий розподіл корисний тим, що охоплює століття, які мали значний вплив на появу автентичних правових актів щодо охорони природного середовища на території української держави і підтверджує висновки про те, що лише у ХVІІІ ст. російське природоохоронне право поширилося на територію України.

Можна довго полемізувати щодо поглядів на історичні етапи становлення природоохоронного законодавства. Натомість у вирішенні зазна-

ченої проблеми, на наш погляд, значно далі пішов М.І. Малишко, запропонувавши такі етапи розвитку законодавства з охорони навколишнього природного середовища: 1) природоохоронне право «Руської Правди»; 2) право Московської держави; 3) природоохоронне право імперії; 4) право після проголошення радянської влади в Україні; 5) право сучасних часів (незалежної та суверенної України) [2, с. 44-46]. Ця періодизація, на нашу думку, є найточнішою, тому ми зупинимося саме на її аналізі. Хоча, будемо чесними, вона також більше охоплює правове поле Росії, аніж України. Проте більшість етапів цієї періодизації можуть стосуватися і українського законодавства. Врешті, усі вони у комплексі зможуть допомогти в поетапному вивченні витоків правової охорони навколишнього природного середовища в Україні.

Отже, як ми з'ясували, зародки національного природоохоронного законодавства сягають ще часів Київської Русі. У Зводі законів княжої держави «Руська правда» містилося чимало регламентацій, які стосувалися строків полювання на хутрових тварин, заборони вилову деяких порід риб під час нересту, засторог щодо збереження та використання природно адекватних засобів землеробства, бортництва, деяких інших промислів та ремесел. Тоді ж було передбачено також і деякі покарання, переважно грошові, за порушення даних вимог. Цікаво, що у той час за знищення журавля і вбивство людини нерідко накладали однакову кару. У князівські часи фактично було закладено і початки формування заповідних територій, так званих «мисливських угідь», в яких лише в установлені строки (сезони) відбувалися полювання та лови [2, с. 53].

У козацько-гетьманську добу українське законодавство щодо захисту природного середовища базувалося на звичаєвому праві, яке брало свої витoki з повсякденних традицій, законодавстві княжої та литовсько-руської доби; магдебурзькому праві, законотворчій діяльності національної держави, яка уособлювалася, насамперед, в гетьманських універсалах. Через своєрідне становище тогочасної України на національне законодавство нашаровувались правничі вимоги сусідніх держав – Росії, Польщі, Австрії, практично поглинаючи його цілком або в окремих компонентах.

У цьому аспекті доволі вичерпну характеристику природоохоронних засад дає синтетичне «Зібрання українських прав» 1807 р. [2, с. 59]. Так, наприклад, у розділах «Про ціну реча», «Про недозволені діяння» докладно простежено численні ситуації, в яких людина вступає у відносини з природою. Це рибальство, пошкодження соколиних гнізд, виловлювання бобрів, знищення рою бджіл чи дерева, полювання на зайців тощо. У цьому правовому документі також регламентовано вартість та покарання відповідних вчинків, окреслено майнові та територіальні засади природокористування. До проблем, пов'язаних зі звіриним ловецтвом та рибальством, звертаються й в інших розділах документа. Зокрема, в підсумкових словах «Зібрання» сказано, що в Україні «чужий ліс рубати взагалі забороняється» [3, с. 92]. Отже, забігаючи наперед, хоті-

лося б звернути увагу, що у козацьку пору природоохоронне право ра-зюче відрізнялося від радянського, за якого знищувати «чуже» (іншою мовою – спільне, колективне) міг кожен, хто цього хотів.

Природоохоронне право в Україні на початку ХХ ст. має свої осо-бливості, беручи початок з появи природоохоронних рухів, які надали можливість сформуватися у його сучасному розумінні. Ще до першої світової війни в Україні почали виникати різноманітні організації і това-риства, прийматися деякі укази та постанови окремих департаментів і міністерств, які регламентували використання тих чи інших природних ресурсів. Виникають перші українські заповідники, зокрема Асканія Нова. Для цього періоду характерною є спрямованість законодавства на охорону здоров'я людини та збереження природних ресурсів. Напри-клад, згідно з Лікарським статутом 1905 р. заборонялося будівництво фабрик і заводів, які спричиняють шкоду довкіллю в містах і вище за течією річок і притоків. Також передбачалося спорудження заводів і фа-бричних закладів за особливими правилами, що викладались у статутах про промисловість і будівництво [4, с. 96]. На жаль, перша світова війна та соціальні потрясіння в державі (Жовтнева революція) істотно загаль-мували природоохоронну роботу в Україні, завдавши довкіллю чимало збитків та руйнації.

Українська гетьманська держава за часів гетьмана Павла Скоро-падського утворила Міністерство земельних справ, а при ньому – окре-мий Комітет з охорони пам'яток природи та Комісію із вчених та діячів у цій справі. У свою чергу, в містах діяли окремі секції. Так, у Києві у 1918 р. існував приватний Краєвий природоохоронний комітет, в Хар-кові – Товариство любителів природи, в Одесі – Спілка наукових това-риств природоохоронного спрямування, у Полтаві – Комітет охорони природи та старовини. Треба визнати, що в перші роки радянської влади помітними були успіхи й у нормотворчій та правозастосовній діяльності щодо захисту природного середовища в Україні. У цьому зв'язку поміт-ний вплив на врегулювання відносин в екологічній сфері мала постанова Всеукраїнського центрального виконавчого комітету і Ради народних комісарів УРСР «Про затвердження Положення про пам'ятки культури і природи» [1, с. 102].

За радянських часів Україна повністю втрачає можливість хоч як-небудь впливати на формування природоохоронного законодавства, оскільки виключні повноваження мали вищі партійні та господарчі ор-гани Союзу РСР. Іншими словами, цей період характеризується встано-вленням виключної державної власності на природні ресурси, режиму диктатури пролетаріату в суспільних відносинах. Закони у галузі охоро-ни довкілля повністю формувалися за межами України, надходячи до неї вже для безумовного виконання. Хотілося б зазначити, що незважа-ючи на створення найбільш розгалуженої системи природоохоронного законодавства у цей час, ефективність його була низькою внаслідок іг-норування загальноновизнаних прав і свобод людини, у тому числі й еко-

логічних. Чого була варта, наприклад, Постанова Раднаркому СРСР «Положення про державну Лісову охорону СРСР», прийнята у 1950 р., за якою регулювалася служба охорони заповідників, і за якою, до речі, було ліквідовано систему заповідників країни. Так, зі 130 існуючих було закрито 88, а загальна площа їх скоротилася більше ніж у 10 разів. Лише на початку 1980-х рр. вдалося досягти довоєнного стану [2, с. 46].

Основні правові засади охорони навколишнього природного середовища в СРСР визначалися не стільки законами, скільки «державною доцільністю». Тому склалася ситуація, за якої поряд з юридично закріпленими нормами щодо навколишнього середовища діяли різноманітні «постанови» і «розпорядження» ЦК КПРС, які по суті мали силу закону. Так, постанова Ради Міністрів СРСР «Про заходи щодо покращення охорони здоров'я і розвитку медичної науки» (1968 р.) визначала напрями наукових пошуків у галузі дослідження навколишнього середовища. Тобто сформувалася система юридичного двовладдя, коли воля бюрократичної машини переважала формально закріплені юридичні закони. Існувала велика кількість актів і постанов природоохоронного характеру, які створювали цілісну систему охорони природи. Зазначимо, що у такій правовій системі склалися вкрай сприятливі умови для безконтрольного грабунку природних ресурсів, безжального знищення флори і фауни, хижацького розграбування корисних копалин, безконтрольного забруднення води, повітря, ґрунту тощо. Внаслідок цього на момент розпаду СРСР в Україні склалася дуже несприятлива екологічна ситуація, виправленню якої не сприяла і не могла сприяти лише формально існуюча правова система.

Слід зазначити, що важливим для процесу кодифікації природоохоронного законодавства вважається прийнятий у 1960 р. Закон України «Про охорону природи Української РСР». З часом – до середини 1980-х рр. – були прийняті і такі фундаментальні законодавчі акти, як Земельний кодекс (1970 р.), Водний кодекс (1972 р.), закони «Про охорону атмосферного повітря» і «Про охорону та використання тваринного світу» (1981 р.). З моменту їх прийняття, а також постанов Ради Міністрів СРСР «Про порядок опрацювання та затвердження схем комплексного використання та охорони вод» від 2 липня 1976 р., «Про додаткові заходи щодо посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 1 грудня 1978 р., «Про посилення охорони природи та поліпшення використання природних ресурсів» від 29 грудня 1982 р. «червоною ниткою» була окреслена необхідність визначення наукових основ раціонального використання природних ресурсів та охорони природи, наголошувалося на доцільності переходу до якісно нових технологічних процесів, що давали б змогу більш раціонально використовувати природні ресурси і зменшувати негативний вплив, проводити контроль за використаними матеріалами і технологіями та станом природного середовища загалом. Крім цього, було прийнято низку постанов щодо участі Радянського Союзу в міжнародних угодах у сфері охорони навколишнього сере-

довища. Це, зокрема, конвенції: «Про захист морського середовища району Балтійського моря» (1974 р.), «Про міжнародну торгівлю видами дикої фауни і флори, що знаходяться під загрозою зникнення» (1973 р.), «Про охорону перелітних птахів та середовища їх проживання» (1979 р.) та інші, в яких простежувалося намагання реалізувати комплексний підхід до оцінки стану довкілля та його охорони.

Щодо правого регулювання природокористування в Україні, то воно, звісно, повністю відповідало союзним вимогам, що визначалося реальним статусом України в тогочасній державі. Слід навести лише назви деяких актів та постанов, що визначали охорону природи та використання природних ресурсів в УРСР і приймалися спільним рішенням ЦК Компартії України та Ради Міністрів УРСР: «Про посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» від 8 травня 1973 р.; «Про організацію виконання постанови ЦК КПРС та Ради Міністрів СРСР» від 1 грудня 1978 р., «Про додаткові заходи з посилення охорони природи і поліпшення використання природних ресурсів» від 23 січня 1979 р., «Про першочергові заходи по поліпшенню використання водних ресурсів у країні» від 1 березня 1988 р. У цій же низці була ще одна з останніх постанов Верховної Ради УРСР «Про екологічну ситуацію в республіці та заходи з її докорінного поліпшення», прийнята у лютому 1990 р., яка була фактично спрямована на реалізацію вже згадуваних постанов ЦК КПРС 1988-1989 рр.

Загалом, з кінця 60-років і на початок 90-х років було прийнято понад 70 загальнодержавних документів, які повинні були ефективно регулювати природоохоронну сферу [5, с. 13]. Але цього не відбулося, і основна причина полягала в тому, що результату тогочасна система сподівалася досягти не за рахунок формування відповідних правових механізмів, тобто законодавчою регламентацією, а в межах директивно-бюрократичного механізму. Зрозуміло, що такий підхід в принципі не спроможний призвести до позитивного результату в галузі належної охорони природного середовища.

З 1990-х років і до початку 2000-х в Україні сформовано національно-правову базу, що регулює ставлення людини до природного середовища [5, с. 16]. Насамперед, важливою подією стало закріплення у 1996 р. в Конституції України права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [6, ст. 50]. Прийнято закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» (1991 р.), «Про відходи» (1998 р.), «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру» (2000 р.), «Про об'єкти підвищеної небезпеки» (2001 р.), «Про державний контроль за використанням та охороною земель» (2003 р.), оновлено закони «Про охорону атмосферного повітря» (1992 р.), «Про природно-заповідний фонд України» (1992 р.), «Про тваринний світ» (1993 р.), «Про рослинний світ» (1999 р.) та ряд інших.

Водночас сучасне законодавство з охорони навколишнього природ-



ного середовища та природокористування має змішаний характер, оскільки поряд з новими законами продовжують діяти і деякі з правових актів, успадковані від СРСР. Прикладом, зокрема, може слугувати Кодекс України про адміністративні правопорушення, прийнятий ще у 1984 р. Слід зазначити, що використання «застарілих» норм зумовлено необхідністю заповнення правового «вакууму», що утворився в країні після виходу України зі складу СРСР, до прийняття відповідних власних законів. До того ж, українське законодавство не повною мірою здатне забезпечити захист природи, оскільки, з одного боку, ще багато в чому залишається декларативним і не містить конкретних механізмів розв'язання існуючих проблем, а з іншого – не враховує повністю досвід сучасного міжнародного законодавства у сфері природоохорони. Тому визначальною є тенденція оновлення українського природоохоронного законодавства відповідно до вимог сучасності, а також європейських норм і стандартів, що забезпечить належну юридичну основу для охорони довкілля.

У цьому плані значними є резерви розвитку законодавства України відповідно до передових світових здобутків. Останні особливо виразно репрезентовані після вступу України у 1995 р. до складу Європи, в узагальненнях Програми ООН з навколишнього середовища (ЮНЕП), Міжнародної комісії з навколишнього середовища та розвитку, Декларації Ріо з навколишнього середовища та розвитку [7, с. 86]. Україна зробила рішучі кроки щодо виконання вимог Європейського Союзу, реалізуючи своє бажання вступити у майбутньому до його членства та взявши у зв'язку з цим зобов'язання виконати такі функції: відповідно до положень Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [8] удосконалити правову базу забезпечення охорони природного середовища; покращити механізм спостереження, оцінки стану довкілля та природних ресурсів; підтримувати пріоритетні науково-технічні дослідження з найважливіших проблем охорони довкілля; опрацювати критерії якості природного середовища, європейських базових принципів регулювання і використання природних ресурсів; підтримувати природоохоронні плани і програми, здійснювані державами-членами ЄС; стимулювати укладання міжнародних угод, а також підтримувати і заохочувати опрацювання правових норм і стандартів, конвенцій і спільних угод про охорону навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів.

Таким чином, можемо дійти певних висновків.

*По-перше*, виходячи з аналізу історичних етапів становлення і розвитку законодавства України в галузі охорони навколишнього середовища, його треба визнати важливою складовою частиною правової держави, спрямованої на захист, збереження і розвиток природного середовища, природних ресурсів, формування екологічної культури суспільства.

*По-друге*, якщо природоохоронне законодавство СРСР було неспроможне належним чином забезпечити охорону навколишнього природного середовища, то сприятливі умови для створення наукової правової основи щодо цього виникли після здобуття Україною державної незалежності.

*По-третє*, від того, наскільки ефективною і досконалою буде система законів, що забезпечують охорону навколишнього середовища та природних ресурсів в інтересах нинішнього та наступних поколінь, залежить розвиток суспільства та становлення правової держави.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Петров В. В. Экологическое право России : учеб. / В. В. Петров. – М., 1995.
2. Малишко М. И. Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха / М. И. Малишко. – К., 1982.
3. Панковец А. И. Система управления окружающей среды как одно из приоритетных направлений природоохранной деятельности / А. И. Панковец, С. В. Мирковский // *Безпека життєдіяльності*. – 2004. – № 10. – С. 92-94.
4. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К., 2007.
5. Малишко М. І. Правове регулювання в екологічній сфері: стан і перспективи / М. І. Малишко. – К., 2002.
6. Конституція України : прийнята на 5-й сесії Верховної Ради 28 черв. 1996 р. – Х., 2008.
7. Кравченко С. М. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища / С. М. Кравченко, А. О. Андрусевич, Дж. Бонайн. – Львів, 2002.
8. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. – Х., 2008.

*Надійшла до редакції 02.04.2012*

**О.І. Надієнко**

кандидат юридичних наук  
(*Запорізький національний  
технічний університет*)

УДК 342:347.73:369.5.046(477)

## **ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ**

У статті сформульовано визначення, здійснено класифікацію та проведено аналіз принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні.

**Ключові слова:** *принципи, державне регулювання, пенсійне забезпечення, пенсійна система, органи, адміністративне право, систематизація.*

В статье сформулировано определение, осуществлена классификация и проведен анализ принципов государственного регулирования в сфере пенсионного обеспечения в Украине.

**Ключевые слова:** *принципы, государственное регулирование, пенсионное обеспечение, пенсионная система, органы, административное право,*

*систематизація.*

The article deals with problem the definition and classification and analysis of principles of government regulation of pension system in Ukraine.

*Key words: principles, government regulation, pension provision, pension system, organs, administrative law, systematization.*

**Постановка проблеми.** Здійснення державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення (ПЗ) неможливе без стійкого підґрунтя регулювання, яким виступають основоположні джерела, найбільш загальні ідеї, що пронизують зміст правових норм, за якими діє регулююча система, відображають її найважливіші закономірності, внутрішню єдність і перспективи розвитку – принципів державного регулювання. Вони відповідають об'єктивній необхідності побудови і зміцнення суспільного ладу; спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання; є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату [8, с. 27]. Саме принципи протистоять всездозволеності у державному регулюванні і здійснюють вплив на всі його сторони [17, с. 15].

Сьогодні, на етапі кардинальних змін в усіх сферах життєдіяльності суспільства, розбудови України як соціальної та правової держави, в контексті дослідження сутності державного регулювання у сфері ПЗ питання його принципів набуває особливого значення. Виникає потреба у формуванні таких принципів, що відповідали б сучасним реаліям розвитку суспільства. Значення ж виділення принципів полягає у розумінні тісного зв'язку між об'єктивно існуючими певними правилами, які мають основне, вихідне значення, й такими суб'єктивними властивостями, як внутрішнє переконання, погляди, оскільки якщо принципи сприймаються, вони повинні глибоко усвідомлюватися, детально засвоюватися, перетворюватися на професійні переконання [5, с. 73].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання принципів завжди було актуальним у науці адміністративного права, а самі принципи – традиційним об'єктом досліджень. Значний внесок у дослідження принципів державного регулювання в Україні зробили такі вчені, як В. Авер'янов, Ю. Битяк, О. Зайчук, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, С. Стеценко, В. Тимошук, С. Жадан. Та, незважаючи на вагомий напружений науковців, принципам державного регулювання у сфері ПЗ належної уваги дотепер не приділялось. Залишаються недослідженими питання їх визначення, законодавчого закріплення, класифікації, сутності. Вищезазначене й обумовлює дослідження за обраною тематикою на сучасному науковому підґрунті.

**Мета** дослідження полягає в тому, щоб на підставі опрацювання наявних наукових, науково-публіцистичних та нормативних джерел визначити принципи державного регулювання у сфері ПЗ в Україні, здійснити їх класифікаційний розподіл та провести системний аналіз.

**Виклад основного матеріалу.** Поняття «принцип» має латинське походження і за Коротким словником іншомовних слів означає основне

вихідне положення будь-якої теорії, вчення [11, с. 396]. Аналогічно трактує поняття «принцип» загальна довідникова література: основне, вихідне положення будь-якої теорії, науки; переконаність, точка зору [21]. У Філософському словнику принципи визначаються як центральне поняття, основа системи, узагальнення та поширення будь-якого положення на всі явища тієї галузі, з якої принцип абстраговано [23, с. 362].

Загально-філософські засади розуміння принципів знайшли відображення і в юридичній науці. Так, П. Рабінович принципами права називає керівні засади (ідеї), які зумовлюються об'єктивними закономірностями існування й розвитку людини та суспільства і визначають зміст та спрямованість правового регулювання [16, с. 99]. О. Смирнов юридичні принципи визначає як основні ідеї і навіть як поняття, що виражають сутність історичного типу права [19, с. 5]

В адміністративно-правовій теорії під принципами зазвичай розуміються основні ідеї, що характеризують зміст права, закономірності його розвитку та визначають механізм регулювання управлінських відносин. В. Авер'янов зазначав, що принципи – поняття суб'єктивне. У них міститься не стільки сама закономірність і взаємозв'язок, скільки наше знання про них [1, с. 20]. С. Стеценко вважає, що принципи державного управління – це основні засади, закономірності, на яких базується державне управління [20, с. 52]. В. Колпаков – позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах, або узагальнення чинних у державі юридичних правил [9, с. 22].

Тож, принципами державного регулювання є закріплені у правових нормах основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість регулювання. А під принципами державного регулювання у сфері ПЗ варто розуміти основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість організаційно-правового державного впливу на ПЗ громадян.

У системі принципів права Г. Сverdлик традиційно відмежовує принципи загальноправові, галузеві, окремих інститутів, підгалузеві та міжінституційні [18, с. 105]. П. Рабінович виділяє загальнолюдські (цивілізаційні), типологічні, конкретно-історичні, галузеві та міжгалузеві принципи [16, с. 99].

Щодо принципів державного управління, фахівці вирізняють принципи побудови апарату управління та його функціонування [9, с. 22]; принципи загальносистемні та специфічні [22, с. 81]; загальні, часткові та організаційно-технологічні принципи [13, с. 70]; суспільно-політичні, структурні та принципи державно-регулюючої діяльності [6, с. 33]. У В. Авер'янова і С. Стеценка знаходимо принципи загальні та спеціальні [2, с. 82; 20, с. 52]. Г. Атаманчук поділяє принципи на загальносистемні, структурні, спеціалізовані [3, с. 268].

Аналіз праць науковців дає підстави стверджувати про наявність значної кількості принципів державного регулювання і чисельні спроби систематизації. Дослідивши наявні точки зору та враховуючи специфіку

дослідження, вважаємо за доцільне виділити загальні принципи державного регулювання ПЗ (базуються на положеннях Конституції, законів) та спеціальні (враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у сфері ПЗ).

Загальні принципи впливають на всі складові державного регулювання у сфері ПЗ, є відображенням його сутності. Здебільшого принципи державного регулювання універсальні, тобто притаманні будь-якому об'єкту, щодо якого здійснюється регулювання. В. Авер'янов до загальних принципів відносив принципи пріоритету прав та свобод людини і громадянина, рівності громадян перед законом, демократизму нормотворчості й реалізації права, взаємної відповідальності держави і людини, гуманізму й справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною [2, с. 82].

Серед тих, що закріплені Конституцією України, можна зазначити принципи верховенства права, законності, гласності, демократизму, гуманізму, розподілу влади, соціальної спрямованості тощо.

Принцип верховенства права (ст. 8 Конституції [10]) є визначальним у формуванні та функціонуванні всіх державних інституцій. Його сутність полягає в тому, що право виступає найвищою соціальною цінністю суспільства.

Нерозривно пов'язаний з вищезгаданим принцип законності. Він означає, що всі органи державного регулювання утворюються відповідно до закону та спираються на закон у своїй діяльності. Закон передбачає повноваження цих органів, межі, форми, методи здійснення повноважень. Виключно на правових засадах здійснюється функціонування органів державного регулювання у сфері ПЗ. Дотримання законності цими органами означає дотримання їх посадовими особами нормативних та індивідуальних актів управління; узгодженість їх актів з актами вищого рівня; прийняття управлінських рішень не лише відповідно до законодавства, а й принципів права. Отже, діяльність органів державного регулювання у сфері ПЗ, як і діяльність їх посадових осіб, ґрунтується на законі і полягає в його практичній реалізації з чітким дотриманням повноважень.

Принцип гласності в діяльності органів державного регулювання у сфері ПЗ означає відкритість та прозорість їх функціонування. Використання принципу є запорукою дотримання зазначеними органами законності. Згідно з принципом суб'єкти пенсійних відносин мають можливість отримання достовірної своєчасної інформації про стан пенсійної сфери та діяльність органів державного регулювання у ній, громадського контролю за діяльністю «пенсійних» органів, зокрема через засоби масової інформації.

Принцип демократизму притаманний державному регулюванню в цілому. Він відповідає Конституції України (ст. 5) та означає відтворення народовладдя у державному управлінні. Цей принцип потребує встановлення глибоких та постійних взаємозалежностей і взаємозв'язків

між суспільством та державою, між громадянами та уповноваженими державою органами [22, с. 83].

Принцип пріоритетності прав і свобод людини та громадянина є одним з головних принципів адміністративного права, вказує на основні цінності української держави. Визнання зазначеного пріоритету має безумовний вплив на визначення основних якостей державного регулювання у досліджуваній сфері суспільних відносин, його механізми, форми та методи.

Формулюючи спеціальні принципи державного регулювання у сфері ПЗ, слід виходити з того, що їх підґрунтям, базисом є принципи державного регулювання загалом. Водночас потрібно враховувати й особливості прояву державного регулювання у сфері ПЗ, обумовлені специфікою об'єкта регулювання. У зв'язку з цим викликає інтерес класифікація принципів ПЗ, запропонована М. Бойко. Вчений виділяє принципи загальності і доступності умов реалізації права на пенсію; багатоманітності видів ПЗ; диференціації умов і норм забезпечення; ПЗ на рівні не нижчому прожиткового мінімуму, на засадах обов'язкового і добровільного страхування; здійснення забезпечення за рахунок коштів Державного бюджету, Пенсійного фонду (ПФ), Накопичувального фонду (НФ) та недержавних пенсійних фондів (НПФ); визначення форми і виду ПЗ виключно законами України; охорони права громадян на ПЗ тощо [4, с. 8].

На формулювання спеціальних принципів державного регулювання ПЗ впливають принципи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, передбачені ст. 7 Закону України № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (Закон № 1058) [14].

Вважаємо за доцільне виділити спеціальні принципи, що враховують організаційні аспекти діяльності органів державного регулювання у пенсійній сфері: субординації, реординації, професіоналізму та компетентності, об'єктивності, прозорості, паритетності, колегіальності, відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб.

Принцип субординації виявляється, наприклад, у відносинах внутрішньої підпорядкованості у ПФ України, його органах, що полягають в особливому порядку призначення на посаду та звільнення з посади посадових осіб Фонду.

Відносно новим принципом у діяльності органів державного регулювання є принцип реординації. Реординація реалізується шляхом з одного боку надання громадянам (як підвладним об'єктам) права вимагати від керівних, владарюючих суб'єктів належної поведінки щодо забезпечення прав і свобод громадян, а з іншого – покладання на цих суб'єктів чітких обов'язків щодо неухильного виконання зазначених вимог громадян [24]. Принцип реординації передбачає встановлення рівних прав щодо вимагання належної поведінки обох сторін, а також рівного юридичного захисту цих прав у разі їхнього порушення [7, с. 12]. Реалізація

принципу реординації у пенсійних правовідносинах проявляється через їх юридичний зміст: а) можливість визначеної поведінки самого суб'єкта права на забезпечення як правомочного; б) можливість правомочного суб'єкта вимагати певної поведінки зобов'язаного суб'єкта, який здійснює забезпечення [4, с. 21]. Принцип покладений в основу «сервісних» відносин та відносин адміністративних послуг, що надаються суб'єктами державного регулювання пенсійної сфери, які виникають з ініціативи суб'єктів, що не мають владних повноважень, при їх зверненні до зазначених органів.

Принцип професіоналізму та компетентності працівників органів пенсійної сфери займає особливе місце в системі принципів державного регулювання у цій сфері та відіграє важливу роль у реалізації завдань і функцій її органів. Характер діяльності органів вимагає від працівників знання широкого кола питань, зокрема, галузевого законодавства, елементів соціології та економіки, конкретних прийомів роботи з людьми, об'єктивності, неупередженості, гуманізму. Слід відзначити, що поступово фаховий рівень працівників органів пенсійної сфери підвищується. Так, кількість працівників органів ПФ України, які мають вищу освіту, по Запорізькій області за минулий рік зросла і досягла 1106 чол. або 77,0%. Позитивну динаміку має і кількість службовців, які мають фахову освіту (економічну, юридичну тощо). За даними управління ПФ України в Запорізькій області порівняно з 2010 р. їх частка зросла на 0,4% і у 2011 р. складала 85,9%. З метою вдосконалення знань, умінь та навичок у системі підвищення кваліфікації щоквартально проходять навчання близько 130 державних службовців [12]. Маємо переконання, що вдосконалення законодавства щодо державного регулювання у пенсійній сфері повинне включати законодавче закріплення кваліфікаційних вимог до працівників органів ПФ та НПФ.

Принцип об'єктивності виражає залежність системи державного регулювання ПЗ від рівня розвитку та закономірностей суспільства, суспільних цілей, наявності засобів та ресурсів, які підлягають залученню до регулювання, внутрішніх закономірностей функціонування і розвитку як суспільного явища.

Поступове впровадження принципу прозорості організації та діяльності органів державного регулювання в пенсійній сфері забезпечить відкриті та передбачуване функціонування зазначених органів, підвищить їх авторитет та наблизить до населення. Так, ст. 53 Закону України № 1057 «Про недержавне пенсійне забезпечення» (Закон № 1057) покладає на органи, що надають послуги з недержавного пенсійного забезпечення, обов'язок інформувати громадськість про здійснювану діяльність шляхом оприлюднення інформації. Вимоги до складу інформації та періодичності її оприлюднення встановлює відомчий орган з регулювання ринків фінансових послуг [15]. Основні засади інформаційного забезпечення у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування містяться у ст. 22 Закону № 1058, що передбачає порядок використання інформації у цій

сфері, зокрема, відомостей системи персоніфікованого обліку виконавчими органами ПФ, надання інформації іншим суб'єктам, її захист, відповідальність за розголошення. Своєю чергою ст. 97 Закону регламентує порядок щорічного офіційного оприлюднення інформації про НФ [14]. Слід відзначити позитивну тенденцію вдосконалення правової бази для реалізації цього принципу, зокрема, прийняття у 2011 р. Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Відповідно до принципу паритетності представники всіх суб'єктів пенсійного страхування – застрахованих осіб, роботодавців та держави – беруть рівну участь в управлінні ним на засадах гласності, прозорості та доступності. Принцип також передбачає пропорційне наповнення бюджету ПФ за рахунок обов'язкових внесків робітників та роботодавців.

З принципом паритетності пов'язаний принцип колегіальності в діяльності органів пенсійної сфери. Сутність принципу полягає в тому, що рішення органами управління ПФ, НФ та НПФ приймаються, зазвичай, колегіально, більшістю голосів присутніх. Колегіальність у прийнятті рішень обумовлює персональну відповідальність посадових осіб фондів.

Принцип відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб витікає з положень ст. 3 Конституції України, за якими держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Принцип зафіксований у галузевому законодавстві і полягає в тому, що за невиконання або неналежне виконання обов'язків, передбачених законом, а також за заподіяну шкоду несуть відповідальність:

а) за Законом № 1058: голова правління ПФ та його заступники (абз. 2 п. 4 ст. 62); директор, заступники директора, керівники структурних підрозділів виконавчої дирекції ПФ, начальники територіальних органів (п. 3 ст. 63); зберігач (ст. 102); страхувальники, банки, організації, що здійснюють виплату і доставку пенсій (ст. 106); ПФ, його органи, службові особи (ст. 107); компанія з управління активами (ст. 108); радник з інвестиційних питань (ст. 109); організація, що здійснює виплату і доставку пенсій (ст. 110); страхова організація (ст. 111); аудитор (ст. 112) [14];

б) за Законом № 1057: адміністратор НПФ (ст. 31); особа, що здійснює управління активами НПФ (ст. 43); зберігач НПФ (ст. 46) [15].

Таким чином, проведене дослідження дозволило дійти висновків.

1. Під принципами державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення варто розуміти основні ідеї, засади, закономірності, які визначають зміст і спрямованість організаційно-правового державного впливу на пенсійне забезпечення громадян.

2. Серед принципів, що діють у сфері державного регулювання пенсійного забезпечення, є доцільним виділення загальних (верховенства права, законності, гласності, демократизму, пріоритетності прав і свобод людини та громадянина) та спеціальних (реординації, субординації, професіоналізму та компетентності, об'єктивності, прозорості, паритетності, колегіальності, відповідальності органів пенсійної сфери та персональної відповідальності їх службових осіб) принципів. Вони є взає-



мообумовленими та взаємозалежними, свідчать про гуманістичну спрямованість соціальної політики держави.

2. Послідовне застосування принципів державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення сприятиме ефективному функціонуванню всіх її складових та, як наслідок, підвищенню рівня пенсійного забезпечення громадян. Окрім того, вищезазначені принципи повинні визначати шляхи вдосконалення чинного законодавства, постаючи спрямовуючими, керівними ідеями для законодавця.

3. Вбачається потреба в закріпленні спеціальних принципів державного регулювання пенсійного забезпечення в нормативно-правових актах. Останнє обумовить належне та однозначне тлумачення пенсійного законодавства.

### *Бібліографічні посилання*

1. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука / В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.
2. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник [голов. редкол. : В. Б. Авер'янов (голова) та ін.] : у двох томах. – К. : Юридична думка, 2004– . – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Атаманчук Григорий Васильевич. – [2-е изд., доп.]. – М.: Омега – Л, 2004. – 584 с.
4. Бойко М. Д. Право пенсійного забезпечення в Україні : навч. посіб. / Бойко Микола Дмитрович. – [2-ге вид., випр. і доп.]. – К. : Атіка, 2006. – 356 с.
5. Горшенев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшенев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
6. Державне управління в Україні : наукові, правові, кадрові та організаційні засади : навч. посіб. / [за заг. ред. Н. Р. Нижник, В. М. Олуйка]. – Львів : Вид-во нац. університету «Львівська політехніка», 2002. – 352 с.
7. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні : актуальні проблеми реформування / [за ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушка]. – К. : Вид-во Укр. акад. держ. управління при Президенті України, 1999. – 50 с.
8. Колодій А. М. Принципи права України : монографія / Колодій Анатолій Миколайович. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / Колпаков Валерій Костянтинівич. – [2-ге вид., доп.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.
10. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Локшина С. М. Краткий словарь иностранных слов / Локшина Слава Мироновна. – [9-е изд., испр.]. – М. : Рус. яз., 1988. – 632 с.
12. Офіційний сайт Головного управління Пенсійного фонду України в Запорізькій області / [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.zp.ua/index.php?Lev=main&Lang=ua>.
13. Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Пирожкова Юлія Володимирівна. – Запоріжжя, 2007. – 194 с.
14. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1058-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 49-51. – Ст. 376 (з наступними змінами та доповненнями).
15. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 09 липня 2003 р. № 1057-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 47-48. – Ст. 376 (з наступними змінами та доповненнями).
16. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. / Рабінович Петро Мойсейович. – [вид. 5-те]. – К. : Атіка, 2001. – 176 с.

17. Самсонов В. Н. Административное законодательство : понятие, содержание, реформа / Самсонов Валерий Николаевич. – Х. : Основа, 1991. – 117 с.
18. Свердлык Г. А. Принципы советского гражданского права / Свердлык Григорий Алексеевич. – Красноярск: Изд-во Красноярск. ун.-та, 1985. – 199 с.
19. Смирнов О. В. Основные принципы советского трудового права : монографія / Смирнов Олег Владимирович. – М. : Юрид. лит., 1977. – 213 с.
20. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. / Стеценко Семен Григорович. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
21. Толковый словарь Ожегова С. И., Шведовой Н. Ю. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://jobtoday.com.ua/slovar/slovo>
22. Федорова К. І. Адміністративно-правове регулювання приватної нотаріальної діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Федорова Ксенія Іванівна. – К., 2008. – 212 с.
23. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – [5-е изд.]. – М. : Политиздат, 1987. – 590 с.
24. Шемшученко Ю. Людина і реформування адміністративного права / Ю. Шемшученко, В. Авер'янов // Урядовий кур'єр. – 2000. – 23 березня. – С. 9.

*Надійшла до редакції 17.04.2012*

**О.М. Обушенко**

кандидат юридичних наук, доцент  
*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.95:331.45

## АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

Визначено особливості адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони праці, надано характеристику нормативно-правових актів, якими передбачається притягнення до даного виду відповідальності.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, охорона праці, посадова особа, працівник, санкції.

Определяются особенности административной ответственности за нарушение законодательства в сфере охраны труда, предлагается характеристика нормативно-правовых актов, которыми предусматривается привлечение к данному виду ответственности.

**Ключевые слова:** административная ответственность, охрана труда, должностное лицо, работник, санкции.

In the article the features of administrative responsibility for violation of legislation in the field of labour protection are determined, description of normative-legal acts which are foresee bringing in to this kind of responsibility is offered.

**Keywords:** administrative responsibility, labour protection, public servant, worker, approvals.

**Постановка проблеми.** З моменту розвитку промислового виробництва нещасні випадки на виробництві та професійні захворювання

були і залишаються одними з найпоширеніших соціальних ризиків, стають причиною великих економічних втрат підприємств. За офіційними даними про стан виробничого травматизму зі смертельними наслідками, за підсумками 11 місяців 2012 року в Україні загинуло 555 осіб, з них найбільше у вугільній промисловості – 111 осіб, будівництві – 50 осіб, металургійній промисловості – 27 осіб, транспорті – 57 осіб, агропромислому комплексі – 101 особа, соціально-культурній сфері та торгівлі – 70 осіб [1]. Водночас фінансові втрати підприємств на попередження виробничих нещасних постійно зростають, однак це не дає всіх очікуваних результатів. Об'єктивно оцінюючи стан забезпечення охорони праці в Україні, на жаль, слід визнати не досить високий його рівень та необхідність його подальшого підвищення.

У сьогоденних умовах постійного динамічного розвитку економіки держави та, відповідно, виробничих потужностей підприємств як приватного, так і державного секторів однією із важливих умов забезпечення високого рівня охорони праці є не тільки відповідне нормативне закріплення норм та стандартів у сфері охорони праці, а й забезпечення неухильного виконання даних норм учасниками правовідносин. Одним із важливих засобів, покликаних допомогти належному дотриманню нормативно-правових приписів у сфері охорони праці, є наявність відповідних санкцій для порушників правових норм у вказаній сфері, тобто закріплення відповідальності за порушення у сфері охорони праці.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** На важливість відповідальності у життєдіяльності правової держави неодноразово вказувалось як на науково-теоретичному рівні, так і у площині концептуального законодавчого розвитку. Так, окремим питанням нагляду та контролю, а в цьому аспекті – і відповідальності у сфері охорони праці, приділяли свою увагу такі вчені-трудовики, як А.Т. Барабаш, М.І. Бару, Я.І. Безугла, Н.Б. Болотіна, В.С. Венедиктов, В.Я. Гоці, В.В. Жернаков, І.В. Зуб, А.Я. Кисельов, Л.І. Лазор, О.Е. Мачульська, С.М. Прилипко, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, В.Г. Ротань, Б.С. Стичинський, В.І. Щербина, О.М. Ярошенко та ін. Крім того, окремі аспекти зазначеної проблеми з'ясовували у своїх роботах А.Б. Авер'янов, О.В. Баклан, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяк, Є.С. Герасименко, Н.В. Гришина, Д.М. Кравцов, Л.П. Керб, С.В. Ківалов, О.В. Когут, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, Р.А. Усенко, О.М. Охотнікова та ін.

**Мета** даної статті полягає у з'ясуванні змісту адміністративно-правової відповідальності у сфері охорони праці та визначенні на цій основі особливостей адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони праці.

**Виклад основного матеріалу.** Перш за все слід зазначити, що відповідальність відіграє одну з основних ролей у забезпеченні стабільності будь-яких суспільних відносин, і відносини з охорони праці не є винятком із цього правила. Так, В.К. Колпакова наголошує, що в економічне

та соціальне життя суспільства вступила надійно захищена і високо відповідальна людина зі значним потенціалом енергії, активності, відповідальності. При наявності адміністративного правопорушення включається механізм відповідальності, що дозволяє вирішити питання відновлення справедливості, засудити винну поведінку суб'єкта, застосувати санкції, встановлені відповідним адміністративним законодавством [2, с. 13]. О.І. Процевський, вказуючи на місце відповідальності в інституті охорони праці, зазначає: «Охорона праці як інститут трудового права, крім правил і норм з охорони праці, включає також норми, що визначають нагляд та контроль за дотриманням законодавства про працю й правил з охорони праці та відповідальність посадових осіб за їх порушення» [3, с. 111].

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про охорону праці» [4] державна політика в галузі охорони праці базується на принципах пріоритету життя і здоров'я працівників, повної відповідальності роботодавця за створення належних, безпечних і здорових умов праці. Тим самим безпосередня відповідальність за створення безпечних умов праці під час виконання робіт та за дотримання вимог законодавчих і нормативно-правових актів з охорони праці покладено на роботодавців. І це стосується абсолютно всіх підприємств, незалежно від форми власності та видів діяльності. Стаття 44 Закону України «Про охорону праці» також підкреслює значення відповідальності працівників за порушення вимог з охорони праці, що опосередковується його обов'язком щодо додержання вимог нормативно-правових актів з охорони праці. У ст. 44 безпосередньо визначено: «...За порушення законодавчих та інших нормативних актів з охорони праці, створення перешкод для діяльності посадових осіб органів державного нагляду за охороною праці і представників професійних спілок винні працівники залучаються до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної відповідальності відповідно до законодавства» [4].

Слід підкреслити, що адміністративна відповідальність є видом адміністративного примусу та юридичної відповідальності, їй притаманні всі ознаки першого, разом із тим адміністративна відповідальність характеризується і рядом специфічних властивостей, які й характеризують її відносну самостійність у системі як юридичної відповідальності [5, с. 115]. В аспекті співвідношення адміністративної відповідальності з державним примусом Ю.А. Ведернікова і В.К. Шкарупа зазначають, що адміністративна відповідальність являє собою адміністративний примус у вигляді застосування уповноваженим органом (посадовою особою) адміністративного стягнення до особи, що скоїла адміністративне правопорушення [6, с. 178]. На державно-правовий характер відповідальності вказує й В.В. Галуцько, який зазначає, що адміністративна відповідальність має державний характер, тобто регламентується та забезпечується відповідними юридичними розпорядженнями. Вона є перш за все джерелом інформації про належну поведінку [7, с. 216]. Ю.П. Битяк, В.В.

Богуцький, В.М. Гаращук під адміністративною відповідальністю розуміють накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [8, с. 158]. Тобто адміністративну відповідальність у сфері охорони праці можна визначити як вид юридичної відповідальності, що найчастіше має місце в соціально-трудої сфері, полягає в застосуванні компетентними органами держави заходів адміністративного примусу за здійснення адміністративного правопорушення у сфері охорони праці та регулюється Кодексом України про адміністративні правопорушення та відповідним законодавством про охорону праці. Простіше кажучи, адміністративна відповідальність у сфері охорони праці – це застосування адміністративних покарань уповноваженими на те органами до працівників і посадових осіб, роботодавців за порушення норм законодавства у сфері охорони праці.

В умовах сьогодення адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони праці встановлюється Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Законом України «Про охорону праці» та деякими іншими нормативно-правовими актами.

Адміністративна відповідальність накладається за погіршення загальних умов праці, крім випадків, коли, з одного боку, такі порушення не спричиняють кримінальної відповідальності, а з іншого – якщо відсутні підстави для звільнення від адміністративної відповідальності за правопорушення (ст. 21, 22 Кодексу України про адміністративні правопорушення) або відсутні обставини, що виключають адміністративну відповідальність (ст. 17 – 20 Кодексу України про адміністративну відповідальність) [9].

Адміністративній відповідальності за порушення законодавства у сфері охорони праці підлягають працівники підприємства та посадові особи підприємства, винні у порушеннях законодавства про охорону, які досягли 16-річного віку (адже особа може у окремих випадках працювати і з більш раннього віку). Адміністративна відповідальність накладається у виді грошового штрафу. Право накладати адміністративні стягнення з причин, зазначених у Законі України «Про охорону праці», мають посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, яким на даний момент є Державна служба гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд України).

Максимальні розміри та види штрафів, що можуть бути накладені посадовими особами Держгірпромнагляду, визначаються чинним законодавством.

Необхідно зазначити, що через необхідність постійного посилення відповідальності за порушення у сфері охорони праці з 05.07.12 набрав чинності Закон України від 24.05.12 № 4837-VI «Про внесення змін до

Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці та охорону надр» [10], однією зі складових якого стало підвищення розмірів адміністративних штрафів за порушення законодавства про охорону праці. Тим самим на сьогодні порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів про охорону праці тягне за собою накладення штрафу: на працівників – від чотирьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності – від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [9].

Крім того, зазначений Закон також доповнив ст. 41 КУпАП новою частиною, яка встановлює адміністративну відповідальність за неповідомлення про нещасний випадок на виробництві (дані дії тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, фізичних осіб – підприємців, які використовують найману працю, і на фізичних осіб, які не мають статусу підприємців та використовують найману працю, від двадцяти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян), та передбачив нову редакцію ч. 2 ст. 231 КУпАП, в якій визначаються повноваження посадових осіб органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з нагляду за охороною праці з розгляду справ про адміністративні правопорушення. У цьому контексті слід зазначити, що на сьогоднішній день безпосередньо порядок повідомлення про нещасний випадок на виробництві визначено постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. за № 1232, якою затверджено Порядок проведення розслідування та ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві.

Також слід вказати, що за порушення вимог законодавчих та інших нормативних актів з безпечного ведення робіт, зберігання, використання та облік вибухових матеріалів у галузях промисловості та на об'єктах, підконтрольних центральному органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, винні особи можуть бути притягнені до штрафу в розмірі: працівники – від чотирьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, посадови особи підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності – від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 93, 94 КУпАП). Невиконання законних вимог посадових осіб центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, щодо усунення порушень законодавства про охорону праці або створення перешкод для діяльності цих органів тягне за собою накладення штрафу на працівників від шести до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від тридцяти до ста неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188-4 КУпАП).

Крім того, ст. 43 Закону України «Про охорону праці» передбачено,

що за порушення законодавства про охорону праці та невиконання приписів (розпоряджень) посадових осіб органів виконавчої влади з нагляду за охороною праці юридичні та фізичні особи, які відповідно до законодавства використовують найману працю, притягаються органами виконавчої влади з нагляду за охороною праці до сплати штрафу в порядку, встановленому законом. Сплата штрафу не звільняє юридичну або фізичну особу, яка відповідно до законодавства використовує найману працю, від усунення виявлених порушень у визначені строки.

Притягнення до відповідальності посадових осіб і працівників за порушення законів та інших нормативно-правових актів з охорони праці здійснюється відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

**Висновки.** Враховуючи викладене, можна зазначити, що адміністративна відповідальність у сфері охорони праці як видовий структурний елемент адміністративної відповідальності має власні специфічні особливості, зокрема: 1) підставою відповідальності є: а) нормативна: КУпАП, Закон України «Про охорону праці»; б) фактична – скоєння адміністративного проступку, що посягає на суспільні відносини у сфері охорони праці; в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення; 2) об'єктом цих адміністративних правопорушень виступають суспільні відносини у сфері охорони праці, предметом – конкретні безпечні умови праці; 3) суб'єктами відповідальності є працівники, посадові особи та фізичні та юридичні особи, які використовують найману працю; 4) правом складання протоколу про адміністративне правопорушення наділені посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці; 5) до адміністративної відповідальності притягуються органи (посадові особи), яким таке право надано чинним законодавством (глава 17 КУпАП); 6) за вчинення адміністративного проступку для фізичних осіб передбачено штраф, а для фізичних та юридичних осіб, які використовують працю найманих працівників, – фінансові санкції, які вважаємо заходами адміністративної відповідальності; 7) адміністративна відповідальність характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність, і не передбачає судимості та інших правових наслідків стосовно порушника.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Офіційний сайт Державної служби гірничого нагляду та промислової безпеки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dnopr.kiev.ua>.
2. Колпаков В.К. Адміністративна відповідальність (адміністративно-деліктне право): Навч. посіб. – К., 2008.
3. Процевський А.И. Предмет советского трудового права. – М., 1979.
4. Про охорону праці: Закон України від 14 жовтня 1992 р. // ВВР. – 1992. – № 49.
5. Іванський А.І. Фінансово-правова відповідальність: теоретичний аналіз: Монографія. – Одеса, 2008.
6. Адміністративне право в сучасному вимірі: Матеріали IV науково-практичного семінару / За ред. Колпакова. – К., 2010.

7. *Галуцько В.В.* Охорона права власності: адміністративно-правові аспекти: Монографія. – Херсон, 2008.
8. Адміністративне право України: Підруч. для юрид. вузів і фак. / За ред. Ю.П. Битяка. – Х., 2000.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51.
10. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону праці та охорону надр: Закон України від 24 травня 2012 р. // *Голос України*. – 2012. – № 108.

*Надійшла до редакції 14.11.2012*

**В.І. Теремецький**  
кандидат юридичних наук  
(*Харківський національний  
університет внутрішніх справ*)

УДК 342.9

## **ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВЕЛИКИХ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКУ**

Розглянуто теоретичні та практичні проблеми впровадження в Україні першого етапу проекту створення Центрального офісу з обслуговування великих платників податків. Проаналізовано недоліки запровадження нової моделі дистанційного податкового супроводження та висловлені авторські пропозиції щодо її удосконалення.

**Ключові слова:** *великі платники податків, Центральний офіс по роботі з великими платниками податків, модернізації податкової служби, проект.*

Рассматриваются теоретические и практические проблемы внедрения в Украине первого этапа проекта создания Центрального офиса по обслуживанию крупных налогоплательщиков. Анализируются недостатки внедрения новой модели дистанционного налогового сопровождения, высказываются авторские предложения по ее совершенствованию.

**Ключевые слова:** *крупные налогоплательщики, Центральный офис по работе с крупными налогоплательщиками, модернизации налоговой службы, проект.*

The theoretical and practical problems of implementation in Ukraine the first stage of the project Central office maintenance of large taxpayers are considered. The analysis defects of the introduction the new models of distance tax support and expressed the author's proposals for its improvement.

**Keywords:** *large taxpayers, Central office to work with large taxpayers, modernization of the tax service project.*

**Постановка проблеми.** Україна поставила собі за мету набуття статусу повноправного члена Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР). Уряд України розраховує на підтримку офіційного звернення України про приєднання до Декларації ОЕСР про міжнародні інвестиції і багатонаціональні підприємства. Про це повідомив під час за-



сідання координаційної ради у зв'язках з ОЕСР заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі, керівник апарату В.П. Павленко [1].

Разом з тим протягом останніх десятиліть в ОЕСР усе більше набирає силу тенденція розгляду діяльності податкових органів не тільки і не стільки як органів, що виконують виключно контрольні-наглядові функції, але й таких, що надають «послуги» платникам податків. Ця тенденція виражається у стимулюванні більшої відкритості та доступності діяльності податкових органів та повноцінного інформування платників податків. Вона також очевидна у світлі загальних адміністративних реформ, спрямованих на ефективність системи державного управління в цілому та управління фінансами зокрема. При цьому одним із завдань є вибудовування надійних партнерських відносин між податковими органами та платниками податків з визнанням загального завдання – своєчасної, мінімально бюрократизованої сплати (збору) податків. Особлива увага при цьому приділяється великим платникам податків (далі – ВПП): майже в 2/3 країн – членів ОЕСР у податкових органах створюються спеціальні підрозділи, що займаються адмініструванням ВПП за тими чи іншими напрямками.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблемам трансформації ДПС України у податкову службу європейського зразка, співпраці податківців з ВПП, переформовування роботи органів ДПС на сервісну службу, зокрема, уніфікації процедур податкового супроводження, розвитку партнерських відносин тощо присвячені праці таких вітчизняних науковців, як О.О. Бандурка, В.Т. Білоус, Ю.Б. Іванов, А.І. Крисоватий, М.П. Кучерявенко, А.А. Нечай, Т.О. Проценко, О.П. Рябченко, Л.А. Савченко, О. Соскін, Н.М. Ткаченко, О.П. Угровецький. Однак наукових праць, у яких досліджувалися б питання обслуговування ВПП, поліпшення їх податкового супроводження, впровадження нових стандартів адміністрування з урахуванням досвіду розвинених країн, майже не проводилося. Отже, правовідносини «держава – великий платник податку» є новими, а за відсутності належного правового регулювання та достатньої податкової практики – малодослідженими. Тому актуальність вивчення й наукового обґрунтування цих правовідносин є беззаперечною.

**Метою** статті є аналіз стану впровадження першого етапу створення єдиного централізованого офісу для ВПП, його окремих недоліків та висловлення пропозицій щодо успішної реалізації цього проекту.

**Виклад основного матеріалу.** Досвід багатьох національних податкових адміністрацій демонструє, що часто відносно невелика кількість платників податків забезпечує сплату більшої частини податкових надходжень держави. Йдеться про великі промислові підприємства (їх об'єднання), які забезпечують 70 % доходу бюджету. При цьому для більшості ВПП притаманна участь у складних податкових правовідносинах, що мають спільні ознаки: велика кількість взаємопов'язаних суб'єктів (організацій, підприємств, філій тощо), які при цьому геогра-

фічно істотно віддалені; участь у різноманітних операціях, які пов'язані зі складністю чи невизначеністю застосування податкового законодавства; значна кількість угод за участю офшорних компаній, часто з пов'язаними компаніями, застосування трансфертних цін; безліч операцій у щоденній діяльності; використання складних фінансових інструментів та схем; залучення податкових консультантів з метою зменшення податкового навантаження [2].

Усвідомлення цих особливостей приводить до розуміння того, що ВПП як основні бюджетоутворюючі підприємства одночасно є ризиком для ефективного податкового адміністрування. Для усунення цього ризику організація роботи саме з ВПП є одним із важливих аспектів роботи податкових служб різних країн.

Метою удосконалення роботи з ВПП повинно бути: удосконалення структури та чисельності підрозділів ДПС України (передбачається зменшення кількості офісів до 6 підрозділів, тобто 5 регіональних і один Центральний орган); забезпечення платникам більш якісного податкового сервісу та вдосконалення системи адміністрування ВПП; виконання чергового етапу модернізації податкової служби в рамках Угоди з Міжнародним банком реконструкції та розвитку; дотримання принципу максимальної економічної ефективності при мобілізації платежів до бюджету.

Для підвищення ефективності роботи з мобілізації платежів до бюджетів та забезпечення стабільності надходжень, удосконалення обслуговування ВПП та контролю за їх діяльністю в податкових відомствах різних країн створюються спеціалізовані багатофункціональні підрозділи для роботи з ВПП. Вони відповідають, зокрема, за реєстрацію та надання послуг, прийом звітності та облік платежів, стягнення недоїмки тощо. Головною перевагою створення таких структурних одиниць є те, що в них обслуговується невелика кількість підприємств, і тому значна увага приділяється індивідуальному податковому супроводженню кожного. Супроводження ВПП означає не лише їх краще обслуговування, але насамперед більш якісний контроль за сплатою податків та якісне юридичне супроводження рішень податкових органів. Спеціальні підрозділи для роботи з ВПП створені в 21 із 30 країн – учасниць ОЕСР [3].

Враховуючи вирішальну роль ВПП у стабільному наповненні бюджетів усіх рівнів, у формуванні привабливого інвестиційного клімату, одним із головних завдань держави в особі Державної податкової служби України (далі – ДПС) є створення сприятливого середовища для їх діяльності і сплати податків.

Практика роботи з платниками податків, які перебувають на обліку в Спеціалізованій державній податковій інспекції по роботі з великими платниками податків (далі – СДП) у м. Харкові, свідчить, що вони вже давно оцінили значні переваги податкового сервісу в інспекції. Ціла низка платників, не включених до Реєстру великих платників податків на 2012 р., звернулися до податкової служби з проханням дозволити їм залишитися на обліку в спеціалізованих інспекціях [4].

На вимогу часу ДПС України запропонувала великому бізнесу реформаторську систему податкового сервісу, яку розроблено на базі понад десятилітнього вітчизняного досвіду роботи з великими платниками, позитивної світової практики, нових сучасних напрацювань у сфері електронного обслуговування і податкового контролю.

Розпочато проект створення єдиного централізованого офісу для ВПП (далі – проект). Так, для обслуговування ВПП Кабінетом Міністрів України прийнято рішення створити окремий Центральний офіс, який буде аналогом СДПІ по роботі з ВПП – бюджетоутворюючими підприємствами, провідними компаніями та промисловими об'єднаннями, промислово-фінансовими групами тощо. Зазначимо, що до Реєстру ВПП України в 2012 р. включено 1359 господарюючих суб'єктів, що на 20 % більше, ніж у 2011 р.

17 січня Голова ДПС України О.В. Клименко підписав наказ № 45, згідно з яким спеціалізовані інспекції по роботі з ВПП було підпорядковано ДПС України. 18 січня 2012 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 42 [5], якою утворив Центральний офіс з обслуговування великих платників податків як окружну державну податкову службу, реорганізувавши шляхом перетворення СДПІ по роботі з великими платниками податків у м. Києві.

Фактично завдяки вказаним нормативно-правовим актам розпочато перший етап переведення великого бізнесу на обслуговування в Центральний офіс. Якщо раніше була модель «Центральний апарат – регіони», а в регіонах працювали інспекції з обслуговування ВПП, то з 17.01.2011 р. офіси ВПП безпосередньо функціонально підпорядковуються Центральному апарату. Отже, контроль за процесом супроводження ВПП здійснюватиме Центральний офіс у м. Києві, який виступатиме представником інтересів ВПП на законодавчому рівні, відслідковуючи тенденції економіки, враховуючи пропозиції великих бізнес-структур. Планується, що у створеному центральному офісі для його клієнтів будуть сконцентровані спеціалісти по роботі з ВПП, кваліфікація яких є вищою, ніж в регіональних інспекціях.

На нашу думку, процес проведення реорганізації СДПІ у м. Києві з ВПП для зручності бізнесу слід робити поетапно. Спочатку необхідно почати процес перепідпорядкування десяти СДПІ по роботі з ВПП від обласних податкових адміністрацій єдиному центру в м. Києві. На цьому етапі важливо уніфікувати процес обслуговування (єдина методологія, єдині стандарти якості, єдиний – дуже високий – рівень підготовки фахівців) та почати організаційне й інституційно-кадрове перетворення в системі роботи з ВПП. Крім того, необхідно змінити функції регіональних інспекцій із обслуговування ВПП. Із часом треба залишити єдиний централізований офіс, який буде здійснювати стандартизацію процедур і розробляти механізм роботи з платником. Отже, на сьогодні слід вибудувати організаційну, кадрову і правову політику становлення центрального офісу платників.

Водночас для комфорту й зручності платників податків та на період адаптації загальнонаціонального офісу до нових умов адміністрування слід залишити всі одинадцять територіальних відділень СДПІ. Вони повинні продовжувати працювати з ВПП у регіонах країни, виконуючи перелік обмежених функцій, необхідних ВПП на місцях. Однак їх слід поступово вивести з-під підпорядкування регіональних податкових органів.

Вважаємо, що стратегічною метою проекту є забезпечення адекватності сплати податків і зборів ВПП шляхом удосконалення управлінської структури ДПС, розробки і впровадження нових стандартів адміністрування і надання податкових сервісних послуг за рахунок створення прозорих, рівних умов ведення бізнесу, максимального спрощення бюрократичних процедур, що мінімізує ризики наповнення державного бюджету.

Оскільки сучасні ІТ-технології та загальна інформатизація прийшли на заміну паперового документообігу, то територіальна наближеність спеціалізованого офісу до місцезнаходження ВПП не має принципового значення. Тому незалежно від регіону та галузевої приналежності своїх підприємств великі корпорації будуть отримувати найкращий сервіс.

Зазначимо, що у світовій практиці поширено три основні моделі податкового сервісу: через єдиний офіс з обслуговування великих платників податків; через офіс із регіональними філіями; через декілька автономних спеціалізованих інспекцій.

Цікаво, що починаючи з 1980-х років МВФ порекомендував своїм країнам-членам, які зіткнулися із кризою надходжень, запровадити Відділи Великих Платників Податків як захід щодо покращення адміністрування податків. Створити в Україні Центральний офіс по роботі з ВПП МВФ радив ще у 2009 р. Водночас у проведеному в 2002 р. МВФ дослідженні досвіду 40 країн щодо податкового адміністрування ВПП простежується думка, що успіх створення та функціонування окремих підрозділів з податкового адміністрування ВПП не буде досягнутий без послідовної політичної та управлінської підтримки, а також без загальної реформи податкового адміністрування. Підкреслюється особлива роль податкового адміністрування, критерієм якого служить дотримання платником податків податкового законодавства [6].

В Україні система обслуговування ВПП функціонує з 2000 р. Однак і досі існують недоліки при супроводі ВПП, серед яких основними є розпорошеність кваліфікованих спеціалістів, зайвий вплив на процес адміністрування податків владних структур, відповідальних за прийняття рішень, територіальних органів влади тощо. Тому для усунення цих проблем слід запроваджувати нову методологію, змінювати функції, якими наділяються спеціалізовані інспекції. При цьому завдання та мета мають залишатися ті ж самі: комфортне обслуговування великого бізнесу, створення максимальної зручності для платників податків, високої якості податкового обслуговування, комплексного й оперативного ви-

рішення існуючих питань при мінімізації втручання в оперативну діяльність підприємств з боку органів ДПС. Наслідком таких кроків має стати партнерство і довіра у відносинах між платником податків і податковими органами.

Утворення Центрального офісу є стандартом адміністрування в розвинених країнах. Серед його переваг такі: можливість отримати від податкової служби гарантоване високоякісне обслуговування, отримання роз'яснень, довідок, встановлення прямих контактів (у телефонному режимі та через мережу Інтернет) для консультацій, мінімізація часу на подання податкової звітності, звірка розрахунків із бюджетом, поліпшення податкового супроводження, розвиток партнерських відносин. Крім того, впровадження зазначених стандартів обслуговування з часом має бути забезпечено й для усіх платників податків (принцип рівності).

Недоліками запровадження Центрального офісу з обслуговування ВПП слід визнати такі.

Згідно з Програмою економічних реформ на 2010 – 2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [7] більше 60 % обсягів зведеного бюджету має забезпечуватись за рахунок доходів місцевих бюджетів. У разі підпорядкування інспекцій по роботі з ВПП Центральному офісу в Києві (або в іншому регіоні) буде ускладнено планування податкових надходжень на регіональному рівні. На думку З.С. Варналія, більш доцільним є запровадження норми щодо взяття на облік і супроводження великих платників податків – підприємств, які виробляють підакцизні товари, – в органах ДПС за місцем знаходження основних виробничих потужностей [8]. Отже, необхідно методично опрацювати це питання, аби уникнути викривлення оцінки макропоказників розвитку окремого регіону.

Крім того, передбачене проектом скорочення СДПІ у п'яти регіонах України не має позначитися на складності виконання податкового обов'язку ВПП у цих регіонах та створити додаткові незручності та витрати для таких платників. Необхідність підтримки комунікації з інспекціями, що знаходяться в іншому регіоні, без наявності ефективних засобів такої взаємодії може призвести до негативних оцінок роботи ДПС і влади в цілому як з платниками податків, так і з міжнародними організаціями. Оскільки системи дистанційного звітування та інформаційного супроводження не відпрацьовані і програмні продукти є новими та невипробуваними, перш ніж запроваджувати таке скорочення, необхідно реалізувати пілотний проект. При реалізації пілотного проекту, наприклад на базі СДПІ у м. Києві, слід вирішити технічні й методичні питання дистанційного супроводження ВПП та електронного документообігу і звітування. Тоді подальша модернізація структури та роботи СДПІ буде мати позитивний вплив на роботу з мобілізації платежів до бюджету та оцінку ВПП, міжнародну оцінку оподаткування в Україні.

Подальшого удосконалення в Україні потребує також механізм втрати статусу ВПП. У зарубіжній практиці, як правило, існує певний

перехідний період (рік), протягом якого компанія, що перестала відповідати визначеним критеріям, вважається ВПП. У разі коли підприємство не відновило за цей період своїх позицій, проводиться його перевірка (дистанційна, на основі співставлення даних) і відбувається втрата статусу та переведення до регіональної інспекції. В Україні такий механізм не передбачено. Вважаємо за доцільне дослідити можливість впровадити подібний механізм для великих платників податку в Україні.

Завданням першого етапу створення єдиного централізованого офісу ДПС є усунення основної причини критики Президента – надмірного тиску на платників податків у регіонах. Тепер СДПІ по роботі з ВПП будуть безпосередньо підпорядковані центральному органу ДПС України, що має зменшити бюрократичну тяганину і знизити вплив місцевої влади на великий бізнес. Майбутні зміни також можна розглядати і як відповідь на критику з боку Рахункової палати, яка влітку минулого року визнала неефективною діяльність спеціалізованих податкових інспекцій для ВПП. Основними аргументами для таких висновків було те, що СДПІ не змогли поставити на облік 100 % всіх ВПП, обслуговуючи при цьому не великих, через що бюджетні кошти витрачалися неефективно. Цей факт в ДПСУ не заперечують: у минулому році з 1696 підприємств, що перебували на обліку в спеціалізованих інспекціях, тільки 775 відповідали критеріям ВПП (оборот за чотири квартали понад 500 млн грн. або обсяг податкових платежів понад 12 млн грн.). Водночас податківці прогнозують, що в 2012 р. обслуговуватися в СДПІ будуть 1382 ВПП. Це дозволить ефективніше використовувати бюджетні кошти (за рахунок скорочення кількості працівників) і підвищити рівень обслуговування в спеціалізованих податкових органах [9].

Що стосується обліку в СДПІ всіх 100 % ВПП, то хоча в Податковому кодексі України і прописана така норма (ч. 20.1.37 ст. 20), однак у 2012 р. керівництвом ДПС України було вирішено відмовитися від примусового переведення на спеціалізоване обслуговування. Податківці справедливо вважають, що цей процес повинен бути добровільним, і те, що приблизно третина ВПП залишається на обліку в районних ДПІ, називають явищем тимчасовим. На думку керівництва ДПС України, спонукають до переходу в спеціалізовані інспекції як структурні зміни в рамках початкового етапу створення єдиного централізованого офісу, так і впровадження проектів «Горизонтальний моніторинг» і «Електронний кабінет платника» [9].

При успішному запровадженні таких нововведень у 2013 р. з'являться всі передумови для безболісного переходу всього крупного бізнесу в єдиний централізований офіс. Платники податків мають підтримати цю ініціативу, адже в такому випадку буде доведений до автоматизму процес адміністрування, скоротиться час, що витрачається на сплату податків, і будуть ліквідовані корупційні ризики. Саме тоді, на думку голови ДПС О.В. Клименка, для користувачів загальнонаціонального офісу почне працювати принцип «all inclusive» [4].

На думку Т.І. Єфименко, успішна реалізація проекту окремого обслуговування ВПП може бути забезпечена завдяки поєднанню трьох складових: висока професійна підготовка фахівців податкової служби, що будуть працювати з ВПП; високі стандарти надання послуг ВПП; якісний та оперативний контроль за сплатою податків. Результатом реалізації цих складових у рамках проекту «Створення в Україні Офісу з обслуговування великих платників податків» буде: розширення бази оподаткування в середовищі ВПП за рахунок сприяння добровільній сплаті податків та удосконалення роботи із запобігання ухиленню оподаткування [10].

Цей проект, як і будь-яка інша реформаторська ідея, потребує інституційного забезпечення, яке складають: 1) інституційно-правове забезпечення (від аналізу чинної нормативно-правової бази до розробки і прийняття нових нормативних актів починаючи з наказу ДПС, постанови Кабінету Міністрів, Указу Президента аж до ухвалення закону); 2) інституційно-організаційне забезпечення (саме воно є більш дискусійним). Важливо визначити модель організаційної структури органів ДПС з урахування відповідних положень адміністративної реформи. Але утворювати податкові округи слід дотримуючись рівномірного розподілу ВПП; 3) інституційно-кадрове забезпечення. Важливо здійснити якісну та ефективну професійну підготовку персоналу, зокрема підбір кадрів, які мають не тільки фахову спеціальність, а й галузевий фах відповідно до специфіки роботи великих платників податків. Високий рівень кваліфікації має включати загальну і правову культури податківців та рівень кваліфікації з точки зору фінансової або економічної культури.

**Висновки.** Отже, необхідно розробити чітку Концепцію організації центрального Офісу з обслуговування ВПП; маються на увазі методологія організації, мета, завдання, об'єкти, суб'єкти взаємодії, нормативно-правове, кадрове забезпечення та ін. Також важливо проводити моніторинг нормативно-правового супроводження впровадження Концепції та вживати заходів щодо подальшого його вдосконалення, виходячи з вітчизняної практики і світового досвіду.

Таким чином, створення Єдиного Центрального офісу з обслуговування ВПП дозволить вдосконалити існуючі механізми податкового супроводу й контролю, стандартизувати (уніфікувати) процедури податкового супроводу, покращити методологію обслуговування, дати якомога більше сервісних послуг ВПП і максимально уникнути ризиків у наповненні державного бюджету. Усе це надасть змогу досягти розумного балансу між інтересами великого бізнесу й держави. Лише за таких умов ДПС України працюватиме для платника і на вимогу платника податків, втілюючи світові стандарти податкового сервісу.

**Бібліографічні посилання**

1. Україна активізувала співробітництво з ОЕСР з метою набуття статусу повноправного членства: Повідомлення Прес-служби Міністерства економічного розвитку і торгівлі від 26.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art\\_id=244901068&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/ru/publish/article?art_id=244901068&cat_id=244276429).
2. Пріоритети податкової служби України: співпраця органів державної податкової служби України з великими платниками податків // Вісті: Інформаційний бюлетень. – 2010. – № 95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dpa.dn.ua/s/76/594>.
3. Досвід обслуговування великих платників податків Генеральним податковим директором Франції / Департамент розвитку та модернізації державної податкової служби від 3 червня 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=256445&cat\\_id=88312&showHidden=1](http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=256445&cat_id=88312&showHidden=1).
4. Центральний офіс: успішний податковий тренд буде працювати за принципом «all inclusive» / Відділ масово-роз'яснювальної роботи та звернень громадян СДПі ВПП у м. Харкові [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dra.kharkov.ua/page1.php?topic=2012/02/390702>.
5. Про утворення Центрального офісу з обслуговування великих платників податків: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 січня 2012 р. № 42 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/42-2012-%D0%BF>
6. Improving Large Taxpayers' Compliance: A Review of Country Experience. By a Staff Team Led by Katherine Baer. 2002. International Monetary Fund. April 29, 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/nft/op/215/index.htm>
7. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).
8. Варналій З.С. Стенограма засідання науково-експертної Ради з питань діяльності ДПС України від 20 січня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=352744&cat\\_id=350673](http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=352744&cat_id=350673).
9. Воронецкая Н. Новые правила для крупных налогоплательщиков // Комментарии. – 2012. – № 3 (20–26 января) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gazeta.comments.ua/>.
10. Ефименко Т.И. Стенограма засідання науково-експертної Ради з питань діяльності ДПС України від 20 січня 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=352744&cat\\_id=350673](http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=352744&cat_id=350673).

*Надійшла до редакції 09.02.2012*

**Ю.М. Фролов**

кандидат юридичних наук, доцент

*(Бердянський університет менеджменту і бізнесу)*

УДК 342.9.03 (477)

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ВИЩИХ  
НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Статтю присвячено дослідженню сутності, структури та змісту адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів як суб'єктів адміністративного права.

**Ключові слова:** адміністративне право, адміністративні правовідно-



сини, адміністративно-правовий статус, вищий навчальний заклад.

Стаття посвячена дослідженню сутності, структури і змісту адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів як суб'єктів адміністративного права.

**Ключевые слова:** адміністративне право, адміністративні правоотношения, адміністративно-правовий статус, вище навчальне заведення.

The present article deals with the research of the essence, structure and content of administrative and legal status of higher educational establishments as subjects of administrative and legal relations.

**Keywords:** administrative law, administrative and legal relations, administrative and legal relations, a higher educational establishment.

**Постановка проблеми.** Процес реформування сфери вищої освіти в Україні перебуває наразі у стані активного розвитку. Ще й досі не сформовано єдиної державної політики щодо вищих навчальних закладів (далі – ВНЗ) різних форм власності, не вирішено питання про їх кількість, галузеву приналежність та ін. У законодавстві відсутня чітка правова концепція щодо визначення вищих навчальних закладів як суб'єктів адміністративно-правових відносин, не знаходять належного розгляду можливі юридичні зв'язки ВНЗ із державними органами, що визначають та встановлюють характеристики їх діяльності. Оновлення системи вищої освіти, її інтеграція до єдиного європейського освітнього простору вимагають сьогодні суттєвих, кардинальних кроків щодо внутрішньої структурної перебудови як самої системи освіти України, так і механізмів державного управління у цій сфері. Зазначені проблеми у діяльності вищих навчальних закладів України, відсутність належного наукового їх опрацювання зумовлюють необхідність детального дослідження питання адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів України, його корегування та удосконалення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Окремі питання стосовно регулювання діяльності, організації та правового забезпечення діяльності вищих навчальних закладів України розглядалися в межах загальної освітньої проблематики або спеціальних наукових досліджень В. Астахова, О. Бандурки, Н. Барабашевої, Г. Гончарової, А. Комзюка, В. Комарницького, І. Кириченка, С. Легуши, О. Негодченка, С. Мандрика, Л. Миськів, Є. Огаренка, І. Острівного, В. Пальчикова, Г. Пономаренко, С. Петкова, О. Червякової, О. Ярмиша та ін. Проте незважаючи на широкий спектр досліджень з даної проблематики, залишаються недостатньо вивченими особливості адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів України, що й зумовлює актуальність детального дослідження даного питання.

**Метою** статті є дослідження особливостей адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів як суб'єктів адміністративних правовідносин. Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких основних завдань: визначення сутності та структури адмі-

ністративно-правового статусу вищих навчальних закладів України, характеристика правових засад їх діяльності, з'ясування змісту та особливостей окремих складових адміністративно-правового статусу ВНЗ, а також визначення основних напрямків їх удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Як суб'єкти адміністративно-правових відносин вищі навчальні заклади наділені відповідним правовим статусом. За визначенням Н. Барабашевої, правовий статус ВНЗ, що регламентує його положення як суб'єкта адміністративно-правових відносин, – це своєрідна правова модель вищого навчального закладу, що має чітке функціональне призначення [1, с. 12-13]. О. Червякова визначає адміністративно-правовий статус ВНЗ як модель, створену системою взаємопов'язаних правових розпоряджень, що характеризує положення закладу в суспільстві стосовно до держави, її органів, інших осіб [11, с. 25-26]. Відповідно, головним функціональним призначенням правового статусу ВНЗ стає правове забезпечення його діяльності з метою вирішення поставлених завдань [11, с. 25-26]. Глосарій сучасної освіти під правовим статусом вищого навчального закладу розуміє сукупність юридичних норм функціонування ВНЗ, згідно з якими ВНЗ як юридична особа має самостійне майно, від свого імені набуває майнових та немайнових прав та обов'язків, може бути позивачем та відповідачем у суді тощо [3, с. 348]. Підсумовуючи розглянуті основні змістові моменти визначення, можна в цілому погодитися із думкою Є. Огаренка, який пропонує під адміністративно-правовим статусом вищих навчальних закладів розуміти відповідний комплекс прав, обов'язків і гарантій їх реалізації, встановлений нормами адміністративного права, що реалізується у взаємовідносинах з органами державної влади і залежить від типу, цілей і завдань вищих навчальних закладів, їх організаційно-правової форми і наявності ліцензій та державної акредитації [6, с. 10-11].

Відсутність єдиної точки зору на питання змісту адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів зумовлює проблему встановлення елементного складу їх правового статусу як суб'єктів адміністративно-правових відносин [4, с. 55-56]. Під елементами правового статусу розуміються його складові, що у своїй сукупності складають змістовну правову (юридичну) характеристику суб'єкта правовідносин, вказують на його специфіку, відмінність від інших суб'єктів. Сучасні вітчизняні та зарубіжні науковці виділяють різну кількість елементів правового статусу, об'єднуючи їх у певні блоки. Так, В. Астахов до основних елементів правового статусу ВНЗ відносить його правосуб'єктність та обсяг його прав та обов'язків [7, с. 89]. Д. Бахрах вважає, що адміністративно-правовий статус складається з трьох блоків: цільового, який визначає норми про цілі, завдання і функції та принципи діяльності; організаційно-структурного, який складається з правових приписів, що регламентують порядок утворення, реорганізацію, ліквідацію органу, його структуру, лінійну і функціональну підпорядкованість; компетенції як сукупності владних повноважень і підвідомчості [2, с. 85]. А. Старо-

дубцев пропонує виділяти у структурі правового статусу такі елементи та блоки елементів: цільовий блок; структурно-організаційний блок; функціональний блок; функції та повноваження; відповідальність [10, с. 86]. О. Червякова в системі елементів правового статусу ВНЗ виділяє такі: загально-правова характеристика ВНЗ; адміністративно-правові засади організації його діяльності; компетенція; адміністративна правосуб'єктність [11, с. 25-26]. На думку С. Мандрика, елементами структури адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів України мають бути: мета та принципи утворення і діяльності вищих навчальних закладів (цільовий блок); завдання, функції, повноваження та відповідальність вищих навчальних закладів (компетенційний блок); організаційно-штатна структура вищих навчальних закладів (установчий та організаційно-структурний блок) [5, с. 6-7]. Отже, на наш погляд, структура адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів складається з таких обов'язкових елементів, як мета та завдання вищих навчальних закладів; функції вищих навчальних закладів; компетенція вищих навчальних закладів; відповідальність вищих навчальних закладів, а також адміністративно-правові засади створення, реорганізації та ліквідації вищого навчального закладу.

Правову базу, яка визначає основи адміністративно-правового статусу та регламентує діяльність вищих навчальних закладів, в Україні складають: законодавчі нормативні акти – Конституція України, міжнародні договори, Закони України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про мови в Українській СРСР», «Про наукову і науково-технічну діяльність» та ін.; низка підзаконних актів – укази та розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади; нормативні акти, видані місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; локальні нормативні акти – накази та розпорядження ректорів та інших керівників вищих навчальних закладів.

Відповідно до Закону України «Про вищу освіту», що встановлює та закріплює основи правового статусу ВНЗ, вищий навчальний заклад – це освітній, освітньо-науковий заклад, який заснований і діє відповідно до законодавства про освіту, реалізує відповідно до наданої ліцензії освітньо-професійні програми вищої освіти за певними освітніми та освітньо-кваліфікаційними рівнями, забезпечує навчання, виховання та професійну підготовку осіб відповідно до їх покликання, інтересів, здібностей та нормативних вимог у галузі вищої освіти, а також здійснює наукову та науково-технічну діяльність [8, ст. 1]. Вищий навчальний заклад є юридичною особою, має відокремлене майно, може від свого імені набувати майнових і особистих немайнових прав і мати обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді [8, ст. 23]. Отже, чинне законодавство України визначає вищий навчальний заклад незалежно від форми власності тільки через умови здійснення ним освітньої діяльності, одночасно вказуючи на те, що

він є юридичною особою (тим самим закріплюючи організаційно-структурну, майнову і функціональну єдність ВНЗ, встановлюючи межі його правосуб'єктності, форми і порядок виникнення, реорганізації і ліквідації, а також низку інших аспектів, які у своїй загальній сукупності й визначають правовий статус ВНЗ).

Основою цільового блоку адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів є визначення мети та завдань їх утворення та діяльності. Метою утворення та діяльності вищих навчальних закладів законодавством України встановлено забезпечення умов, необхідних для отримання особою вищої освіти, а також підготовку фахівців для потреб України [8, п.1 ст.22].

Головними завданнями вищого навчального закладу є:

- здійснення освітньої діяльності, яка включає навчальну, виховну, наукову, культурну, методичну діяльність та забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів і відповідає стандартам вищої освіти;
- забезпечення виконання державного замовлення та угод на підготовку фахівців з вищою освітою;
- здійснення підготовки наукових і науково-педагогічних кадрів та їх атестація у вищих навчальних закладах третього та четвертого рівнів акредитації;
- вивчення попиту на окремі спеціальності на ринку праці, інформування абітурієнтів і студентів про ситуацію, що склалася на ринку зайнятості, сприяння працевлаштуванню випускників;
- забезпечення культурного і духовного розвитку особистості, виховання осіб, які навчаються у вищих навчальних закладах, в дусі українського патріотизму і поваги до Конституції України;
- проведення наукових досліджень або творчої, мистецької діяльності як основи підготовки майбутніх фахівців та науково-технічного і культурного розвитку держави;
- підготовка молоді до самостійної наукової, викладацької або мистецької діяльності;
- перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів, просвітницька діяльність, підвищення освітньо-культурного рівня громадян [8, п. 2 ст. 22; 9, п. 17].

Функції як елемент адміністративно-правового статусу вищого навчального закладу можуть бути визначені як сукупність дій, що реалізуються у певних напрямках, спрямовані на досягнення наміченої мети та виконання поставлених перед ними завдань щодо підготовки фахівців з вищою освітою у межах державного замовлення, а також для інших органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, у тому числі приватних, на підставі укладених угод [5, с. 102]. Функції вищих навчальних закладів законодавством України прямо не визначаються, проте аналіз завдань ВНЗ дає змогу науковцям виділити низку

основних функцій. Так, С. Мандрик до функцій вищих навчальних закладів відносить навчально-методичну, профорієнтаційну, управлінську, науково-дослідну, видавничу, організаційно-забезпечувальну, комерційну, контрольну, функцію взаємодії та співробітництва [5, с. 100-119]. Вважаємо, що головними з функцій, які має сучасний вищий навчальний заклад відповідно до визначених вище завдань, є навчальна, наукова, методична, організаційно-забезпечувальна та виховна. Навчальна функція вищих навчальних закладів полягає у здійсненні освітньої діяльності, що забезпечує підготовку фахівців відповідних освітньо-кваліфікаційних рівнів та спеціалізацій у формі лекцій, семінарів, практичних занять, самостійної підготовки, індивідуальних занять, консультацій, навчальної практики та інших форм навчання. Наукова функція реалізується шляхом проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень, спрямованих на розв'язання найбільш важливих теоретичних та практичних проблем. Методична функція спрямована на всебічне методичне забезпечення навчально-виховного процесу, а також на підвищення професійної майстерності професорсько-викладацького складу ВНЗ, впровадження сучасних ефективних форм і методів здійснення навчального процесу, забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти. Організаційно-забезпечувальна функція полягає у належному фінансовому, організаційному та матеріально-технічному забезпеченні освітньої діяльності. Виховна функція передбачає цілеспрямоване формування загального рівня культури та особистих якостей майбутнього фахівця, всебічне забезпечення культурного і духовного розвитку особистості.

Компетенція як комплекс основних прав та обов'язків, а також відповідальність вищих навчальних закладів України як невід'ємний складовий елемент їх адміністративно-правового статусу отримала своє нормативне закріплення перш за все в Законі України «Про вищу освіту» та Положенні про державний вищий навчальний заклад. Вищий навчальний заклад має право:

- визначати зміст освіти з урахуванням державних стандартів та освітньо-професійних програм, установлених для вищих навчальних закладів відповідних рівнів акредитації;
- визначати форми та засоби проведення навчально-виховного процесу відповідно до ліцензованої освітньої діяльності;
- готувати фахівців за державним замовленням і замовленням галузевих міністерств, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, місцевих органів виконавчої влади, громадських організацій та за договорами з громадянами;
- розробляти та запроваджувати власні програми наукової діяльності;
- створювати в установленому порядку структурні підрозділи;
- отримувати кошти і матеріальні цінності від органів виконавчої

влади, підприємств, установ, організацій, громадян і благодійних фондів;

- розвивати власну соціальну базу, мережу спортивно-оздоровчих, лікувально-профілактичних і культурних закладів, здійснювати капітальне будівництво, реконструкцію та ремонт основних фондів;

- користуватися пільгами, встановленими чинним законодавством для вищих навчальних закладів;

- провадити самостійну видавничу діяльність у встановленому порядку;

- брати участь у діяльності міжнародних організацій та ін. [9, п. 19].

До основних обов'язків вищих навчальних закладів віднесено:

- дотримання вимог Законів України «Про освіту», «Про мови в Україні» та інших законодавчих актів;

- дотримання державних стандартів освіти;

- забезпечення безпечних умов проведення освітньої діяльності;

- дотримання договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітньої, виробничої, наукової діяльності та громадянами, в тому числі за міжнародними угодами;

- дотримання фінансової дисципліни та збереження державного майна;

- соціальний захист учасників навчально-виховного процесу [9, п. 20].

Особливе значення має юридична відповідальність вищих навчальних закладів, яка як важливий елемент його адміністративно-правового статусу є об'єктом комплексного нормативно-правового впливу та гарантом реалізації прав і обов'язків. Вищий навчальний заклад несе відповідальність за дотримання вимог Конституції України, Законів України «Про освіту», «Про вищу освіту», «Про мови в Українській РСР» та інших законодавчих актів; дотримання державних стандартів якості освіти; забезпечення безпечних та нешкідливих умов проведення освітньої діяльності; дотримання договірних зобов'язань з іншими суб'єктами освітньої, виробничої, наукової діяльності та приватними особами, у тому числі і зобов'язань за міжнародними угодами; дотримання фінансової дисципліни та ін. За невиконання передбачених законодавством обов'язків ВНЗ як юридична особа або його керівник можуть бути притягнені до юридичної відповідальності [8, ст. 69; 9, п.п. 20, 59].

Нарешті, ще однією невід'ємною складовою організаційного блоку адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів України є порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» створення, реорганізація та ліквідація вищого навчального закладу третього або четвертого рівня акредитації державної форми власності здійснюється Кабінетом Міністрів України. Створення,

реорганізація та ліквідація вищих навчальних закладів першого і другого рівнів акредитації державної форми власності здійснюється спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у галузі освіти і науки та іншими центральними органами виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади. Створення, реорганізація та ліквідація вищих навчальних закладів комунальної форми власності здійснюється органами місцевого самоврядування. Створення, реорганізація та ліквідація вищих навчальних закладів приватної форми власності здійснюється їх власником [8, ст. 27].

**Висновки.** Отже, особливості функціонування ВНЗ як суб'єктів адміністративно-правових відносин зумовлюються насамперед метою їх утворення, специфічним характером завдань та функцій, які вони реалізують, їх компетенцією, а також спеціальним порядком створення, реорганізації та ліквідації. Проведений аналіз нормативно-правового закріплення основ адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів дозволяє зазначити, що наразі на законодавчому рівні фактично відсутнє чітке визначення його сутності, а також змісту його окремих складових (приміром, такого елемента, як функції ВНЗ, що поряд із метою та завданнями характеризують його особливості та відмінність від інших установ). Крім того, зміст майже усіх структурних елементів адміністративно-правового статусу вищих навчальних закладів потребує суттєвого коригування та уточнення. Зокрема, уявляється доцільним:

– закріпити на законодавчому рівні такі основні функції вищого навчального закладу, як навчальна, наукова, методична, організаційна, виховна та ін.;

– здійснити структурування прав та обов'язків вищих навчальних закладів, виходячи з таких основних їх видів: загальні, що передбачені законодавчими актами з питань освітньої діяльності, насамперед Законом «Про вищу освіту» та Положенням про державний вищий навчальний заклад; спеціальні, що залежать від типу вищого навчального закладу, рівня його акредитації, а також напряму та сфери його діяльності;

– доповнити перелік основних завдань вищих навчальних закладів такими: організація науково-освітньої діяльності відповідно до вимог європейських стандартів освіти; забезпечення міжнародного співробітництва у галузі вищої освіти; забезпечення інноваційного розвитку вищої освіти.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Барабашева Н.С.* Правовой статус вузов в СССР. – М., 1979.
2. *Бахрах Д.Н.* Административное право. Учебник для вузов. – М., 1996.
3. Глоссарий современного образования / Под общ. ред. Е.Ю. Усик. – Х., 2007.
4. *Кванина В.В.* Коллизии в современном образовательном законодательстве: теоретико-методологические аспекты исследования и преодоления // Право и образование. – 2005. – № 4. – С. 53-64.
5. *Мандрюк С.І.* Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України: Дис ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2010.

6. *Огаренко Є.А.* Адміністративно-правове регулювання діяльності вищих навчальних закладів в Україні: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Запоріжжя, 2010.
7. Освітнє право: Конспект лекцій / За заг. ред. В.В. Астахова. – Х., 2011.
8. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // ВВР. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
9. Про затвердження Положення про державний вищий навчальний заклад: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.09.1996 № 1074 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1074-96-p/page>.
10. *Стародубцев А.А.* Організаційно-правові питання діяльності інспекцій особового складу щодо зміцнення законності і дисципліни в органах внутрішніх справ: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 1999.
11. *Червякова О.В.* Організаційно-правові аспекти управління вищим навчальним закладом МВС України: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. – Х., 2002.

Надійшла до редакції 14.09.2012

**О.О. Авдєєв**

здобувач

(Харківський національний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.51

## **ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ**

Статтю присвячено з'ясуванню форм та методів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, уточненню їх видів та аналізу їх змісту.

**Ключові слова:** вищі навчальні заклади, державний контроль, форми та методи контролю.

Стаття посвящена вьясненню форм и методов государственного контроля за деятельностью высших учебных заведений, уточнению их видов и анализу их содержания.

**Ключевые слова:** высшие учебные заведения, государственный контроль, формы и методы контроля.

The article is sanctified to finding out of forms and methods of state control after activity of higher educational establishments, to clarification of their kinds and analysis of their maintenance.

**Keywords:** higher educational establishments, state control, forms and control methods.

**Постановка проблеми.** Функціонування сучасної освітньої системи в Україні у ряді моментів не відповідає чинним національним та міжнародним стандартам вищої освіти. З метою усунення існуючих у цій сфері недоліків держава має здійснювати відповідний контроль за діяльністю вищих навчальних закладів. У свою чергу, ефективність державного контролю прямо залежить від обрання форм та методів його



реалізації.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Форми та методи державного контролю вивчалися В.Б. Авер'яновим, В.К. Колпаковим, Ю.П. Битяком, Д.М. Бахрахом, С.В. Ківаловим та іншими правниками. Однак у розрізі державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів його формам і методам до сьогодні в науці окремої уваги не приділялося.

Для більш ґрунтовного аналізу контролю за діяльністю вищих навчальних закладів необхідно визначити види форм державного контролю за їх діяльністю. Специфіка форм контролю за діяльністю вищих навчальних закладів визначається тим, що вищі навчальні заклади є суб'єктом контролю не лише у сфері освітнянської діяльності, а й у сфері підприємницької діяльності, адже вони є юридичними особами.

Тож метою цієї статті є дослідження форм та методів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів України. Задля цього планується визначити поняття форми та метода державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів, вказати їх види та проаналізувати їх зміст.

**Виклад основного матеріалу.** Форми і методи державного контролю є його конкретними об'єктивованими проявами, що дозволяють повною мірою розкрити його сутність і зміст. За допомогою їх застосування реалізується компетенція органів державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів. Форма є об'єктивним вираженням сутності діяльності органів та посадових осіб, які здійснюють управління. Вони покликані забезпечити найбільш доцільне виконання функцій управління, досягнення цілей управління за найменших витрат сил, засобів і часу [10 **Ушибка! Источник ссылки не найден.**, с. 99]; форми – це зовнішні, постійно і типізовано фіксовані вирази (прояви) практичної активності державних органів з формування та реалізації управлінських цілей і функцій і забезпечення їх власної життєдіяльності [3]. Форма контролю – це конкретне поєднання особливостей його організації та здійснення, взаємозв'язку і взаємодії прийомів контролю з метою виявлення й розкриття певного змісту [10, с. 151].

Таким чином, форма державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів – це зовнішнє вираження послідовних дій суб'єктів, практична реалізація контрольної діяльності, що здійснюється в межах наданих державним контрольним органам повноважень у сфері освітнянської діяльності, яка базується на відповідних принципах і застосовується для досягнення поставленої мети з найбільшим ступенем ефективності.

Вибір самих форм державного контролю у багатьох випадках має як об'єктивний, так і суб'єктивний характер. Це насамперед політичні та економічні умови розвитку держави, становлення державності, слідування принципам демократії, структурна перебудова органів державної влади, рівноправність розвитку різних форм власності. Складні процеси побудови правової держави, перебудови економіки, зміна форм власно-

сті, формування ринкових відносин диктують виваженість у застосуванні тієї чи іншої форми державного контролю та потребу в пошуку таких форм, які б не були пов'язані з прямим втручанням держави у внутрішню оперативну управлінську діяльність суб'єктів і разом з тим забезпечували контрольованість процесів і ситуацій в суспільстві державою господарювання [2, с. 213].

Говорячи про форми контролю, слід зазначити, що в науці адміністративного права найбільш поширеними формами контролю є: ревізії, інспектування, цільові та комплексні перевірки, заслуховування, звіти, а також побічний і частковий контроль [20, с. 257]. Так, аналізуючи контроль за діяльністю міліції, К.С. Чекалін [18, с. 40-44] розробив розширену класифікацію форм контролю. Він виділяє:

1) обстеження (суцільне – перевірка стану справ у всіх підрозділах міліції; вибіркоче – лише в частині з них; комплексне – проведення контрольних заходів в одному підрозділі за всіма або за частиною питань його діяльності; часткове – перевірка конкретного питання; первинне – проведення заходу вперше, повторне);

2) рейди та огляди – проведення контрольних заходів за одним конкретним питанням, наприклад, використання службових автомобілів, дотримання правил носіння і зберігання табельної зброї співробітниками підрозділу, що перевіряється;

3) у галузі фінансової діяльності – інвентаризації – переоблік матеріальних цінностей у кількісному або номенклатурному виразі;

4) ревізії (повні та часткові за певний період часу);

5) перевірки: а) фактичні – перевірка дійсного стану матеріальних і грошових коштів контрольованого підрозділу, дій посадових осіб, обсягу виконаних робіт, за якими проведені відповідні витрати; б) документальні – перевірка документально виражених показників фінансово-господарської діяльності підрозділу, наприклад, перевірка первинних документів, облікових записів, балансів і звітних даних; в) змішані – одночасне проведення документальної і фактичної ревізії.

У свою чергу, А.А. Слотюк [14, с. 46] вказує ще й на такі форми контролю, як попередній, поточний, наступний, попереджувачий, супроводжувачий, додатковий і заключний контроль. Не заперечуючи наявності таких варіантів контролю, вважаємо, що їх слід відносити до видів, а не до форм, оскільки вони не допомагають усвідомити, як здійснювати контроль та як домогтися його ефективності, а лише констатують той чи інший спосіб його проведення. Однак обмежувати їх число тільки переліком, що пропонують науковці, є недоцільним, оскільки нормативно-правовими актами передбачено ще ряд специфічних для конкретного органу державного контролю форм.

Отже, з метою з'ясування усіх можливих форм контролю за діяльністю вищих навчальних закладів слід окремо зупинитись на нормативно-правовому закріпленні форм контролю контролюючими суб'єктами. Наприклад, у Законі України «Про державну податкову службу» визна-

чено, що державні податкові органи з метою виконання покладених на них завдань здійснюють періодичні перевірки суб'єктів підприємницької діяльності.

У ст. 2 Закону України «Про контрольно-ревізійну службу в Україні» вказується, що державний контроль проводиться у формі ревізії і перевірок. При ревізії використовується метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ, організацій, відповідністю законодавству фінансових операцій, відповідністю обліку і звітності.

Відповідно до Інструкції про порядок проведення перевірок, ревізій Рахунковою палатою, система контролю Рахункової палати – це комплекс передбачених Законом України «Про Рахункову палату» експертно-аналітичних, інформаційних, перевірочних, ревізійних та інших видів і методів діяльності, що забезпечують виконання Рахунковою палатою покладених на неї завдань. До таких видів та методів контрольної діяльності належать: перевірка, ревізія, аналіз, експертиза, обслідування. На нашу думку, перевірка, ревізія, аналіз, експертиза, обслідування – це більше форми контролю, ніж його види.

Згідно з Порядком проведення перевірок достовірності первинних та статистичних даних, вивчення стану первинного обліку і статистичної звітності, органами державної статистики використовується така форма контролю, як перевірка. При цьому перевірки можуть бути тематичними, комплексними, повторними, спільними. Тематичні перевірки проводяться за однією або декількома формами звітності однієї галузі статистики з одночасною перевіркою документів первинного обліку та даних статистичних спостережень. До тематичних перевірок також належать перевірки, які проводяться виключно з питань стану погосподарського обліку (книг погосподарського обліку). Комплексні перевірки проводяться за двома та більше галузями статистики і, відповідно, за декількома формами звітності. Повторні перевірки проводяться впродовж року з часу попередньої перевірки за однією або декількома формами звітності, що вже перевірялися, або за розширеним переліком форм з метою контролю усунення встановлених попередньою перевіркою недоліків та вивчення поточного стану обліку і звітності, а також достовірності первинних та статистичних даних. Спільні перевірки (тематичні, комплексні, повторні) проводяться органами державної статистики за запрошенням інших уповноважених на це органів, зокрема, контролюючих органів, які визначені у ст. 5 Указу Президента України від 23 липня 1998 р. № 817/98 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності»: органи державної податкової служби; митні органи; органи державного казначейства; органи державної контрольно-ревізійної служби в межах їх компетенції.

Відповідно до Порядку ліцензування діяльності з надання освітніх послуг контроль за дотриманням ліцензійних умов здійснюють органи ліцензування, Державна інспекція навчальних закладів, міністерства, інші центра-

льні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, що мають у підпорядкуванні навчальні заклади, і власники навчальних закладів шляхом проведення планової та позапланової перевірки.

Аналіз Положення про Державну інспекцію навчальних закладів дозволяє зробити висновок, що контроль за діяльністю вищих навчальних закладів здійснюється у таких формах шляхом проведення комплексних перевірок дошкільних, загальноосвітніх, позашкільних і професійно-технічних навчальних закладів; контролю проведення атестаційної експертизи та координування роботи, пов'язаної з програмно-методичним забезпеченням атестації цих навчальних закладів; здійснення періодичних експертних оцінок діяльності вищих навчальних закладів; здійснення інспектування навчальних закладів з питань організації навчально-виховної і науково-методичної роботи, використання науково-педагогічного потенціалу та матеріальних ресурсів, розвитку матеріально-технічної бази і соціальної сфери, дотримання державних стандартів щодо якості підготовки учнів, студентів, тощо; аналізу роботи навчальних закладів, спрямованої на дотримання ними вимог нормативно-правових актів, оцінки відповідності їх діяльності державним стандартам і вимогам, внесення пропозицій щодо усунення негативних і поширення позитивних тенденцій у розвитку освіти; узагальнення практики проведення державного контролю діяльності навчальних закладів; методичного керівництва і координації роботи органів управління освітою з питань організації і проведення контрольних заходів та атестації підпорядкованих їм навчальних закладів; проведення підсумкової державної атестації випускників загальноосвітніх, професійно-технічних та вищих навчальних закладів; вивчення стану організації виробничої практики учнів і студентів, працевлаштування випускників вищих і професійно-технічних навчальних закладів на підприємствах, в установах та організаціях.

Згідно з Порядком здійснення державного контролю за діяльністю навчальних закладів, який затверджено Наказом МОН № 34 від 25 січня 2008 р., основними формами державного контролю у вищих навчальних закладах є акредитаційна експертиза, експертна оцінка їх діяльності та інспектування.

Отже, треба мати на увазі, що сам термін «форма» має декілька вимірів: встановлений взірець чого-небудь; зовнішній вигляд; спосіб здійснення якогось явища. Форма змістовна, вона організує зміст, надає йому закінченість і стрункість. У формах державного управління компетенція державних органів набуває свого предметного змісту. Форми державного управління – це вироблені практикою сталі способи фіксації функціональної організації та сукупності оптимальних прийомів і методів, за допомогою яких суб'єктом управління досягається поставлена мета [11, с. 414]. При виборі форми здійснення державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів визначальним фактором повинне бути визначення цілей, характеру матеріалів, які повинні бути

отримані в результаті проведення контрольних заходів, а також специфіка органу, який даний захід буде здійснювати, та напрямок діяльності вищих навчальних закладів, що контролюються. Контролю за діяльністю вищих навчальних закладів притаманні усі можливі форми, які розроблені сучасною наукою адміністративного права та закріплені в чинному законодавстві. При цьому найбільш поширеною та часто вживаною формою контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є проведення перевірок.

Оскільки поставлена проблема в дослідженні розглядається з точки зору адміністративно-правового регулювання, зазначимо, що на проведення державного контролю мають певний вплив адміністративні методи. Так, наприклад, вказівки і вимоги контролюючого суб'єкта є обов'язковими для виконання підконтрольним суб'єктом, а прийняття рішення за результатами перевірки здійснюється в односторонньому порядку уповноваженим на те органом або посадовою особою.

Методи як категорії будь-якої діяльності повинні бути своєрідною «науковою моделлю» дійсності і відображати найбільш загальні апробовані і дієві способи роботи [8, с. 6]. «Метод – це спосіб досягнення певної мети, вирішення конкретного завдання, сукупність прийомів чи операцій практичного чи теоретичного освоєння дійсності» [15].

У цілому метод можна розуміти як «спосіб і прийом аналізу і оцінки» [3, с. 112] ситуацій, що виникли при здійсненні контролю, які застосовуються в процесі здійснення контрольної діяльності від імені держави (за її дорученням) та з використанням державно-владних повноважень. Саме методи визначають якісний бік контрольної діяльності, оскільки показують, як, яким чином посадові особи контролюючих органів в процесі реалізації контролюючої діяльності вирішують поставлені перед ними завдання. При цьому методам контролю за діяльністю вищих навчальних закладів притаманні методи, що характерні для будь-якої управлінської діяльності. В той же час слід вказати, що методам контролю також притаманні всі загальні риси методу адміністративного права.

Основними ознаками методів контрольної діяльності державних органів є такі: 1) вони являють собою сукупність способів, прийомів, засобів державного контролю; 2) здійснюються державними контрольними органами в процесі контрольної діяльності. Завжди супроводжуються реалізацією компетенції, тобто владних повноважень з певних предметів відання; 3) розкривають, як, яким чином держава реалізує загальнонаціональні інтереси, вирішує публічні завдання і функції; 4) завжди повинні мати правовий характер, відповідати букві і духу закону. Застосовуються на основі та на виконання закону; 5) характеризуються стадійністю – послідовним застосуванням формалізованих стадій і процедур; 6) мають своїм адресатом певний об'єкт контролю. Отже, за головними своїми показниками метод контрольної діяльності державних органів є засобом цілеспрямованого державного впливу.

Метод контролю як спосіб безпосереднього державного впливу з

боку контролюючого органу на відповідний об'єкт має у своєму змісті певний «заряд» юридично владних повноважень, сукупність яких безпосередньо зумовлена сутністю правового регулювання [6, с. 403]. Одним із загальних методів здійснення функцій держави щодо здійснення контролю прийнято вважати переконання і примус.

Переконання і примус – це різні методи впливу держави на поведінку індивідів або груп людей. Поведінка учасників суспільного життя залежить, як відомо, від їхньої волі – індивідуальної чи колективної. Переконання – стимулюючий вплив з метою спонукання особи до добровільного вчинення правомірних дій, в яких зацікавлена держава [9, с. 159]. «Метод переконання – це такий спосіб цілеспрямованого впливу на свідомість і поведінку учасників управлінських відносин, який виявляється в комплексі роз'яснювальних, рекомендаційних, виховних та заохочувальних заходів, що застосовуються з метою забезпечення правомірності їхньої поведінки, підвищення їхньої правосвідомості та законслухняності, зміцнення дисципліни, соціальної організованості, а також із метою профілактики правопорушень» [7, с. 82]. Головне в переконанні – це добровільність вчинення дій, причому підконтрольний суб'єкт (вищі навчальні заклади) завжди має певну свободу вибору дій в межах встановлених законом, завдання ж держави – зацікавити, стимулювати правомірну діяльність вищих навчальних закладів. Використовуючи метод переконання, держава виступає в ролі вихователя. Контрольним органам держави притаманні метод переконання, що здійснюється у формі реклами, агітації, пропаганди, економічних або податкових пільг, матеріального заохочення, пом'якшення покарання і звільнення від юридичної відповідальності та ін. Цей перелік не є вичерпним; держава має право використовувати будь-які заходи переконання – як закріплені, так і не закріплені нормативно [13, с. 150].

Основні форми переконання, які використовуються контролюючими органами: виховання (правове, моральне і т.ін.), особистий приклад; роз'яснення завдань вищих навчальних закладів (усне чи через засоби масової інформації); інструктаж керуючої ланки вищих навчальних закладів з питань найбільш дієвого виконання поставлених завдань; моральне заохочення (подяка, нагородження почесними знаками, дипломами і т.ін.); матеріальне заохочення; критика роботи і діяльності окремих вищих навчальних закладів; розповсюдження в засобах масової інформації результатів перевірок діяльності вищих навчальних закладів.

Наступний метод, характерний для здійснення державними органами контрольної діяльності, – державний примус. Це такий метод впливу, при якому на передній план виступає примусове нав'язування волі держави, це зовнішній вплив на поведінку в межах закону і моральних вимог, що ґрунтується на організованій силі і відзначається безперечністю та категоричністю [4, с. 357]. Для примусу характерним є обов'язкове підпорядкування поведінки індивіда або групи людей не власній волі, а волі держави [19]. Державний примус – це психологічний, матеріальний та фізичний (наси-

льницький) вплив уповноважених органів держави на особу з метою примусити її діяти в інтересах держави. Державний примус повинен бути правовим, тобто чітко закріпленим нормами права [5, с. 42].

Найбільш розповсюдженим є правовий примус. Правовий примус виявляється, перш за все, у різних формах відповідальності: кримінальній, адміністративній, дисциплінарній і майновій, яку несуть громадяни, посадові і юридичні особи, що допустили правопорушення, а також у застосуванні уповноваженими державними органами та посадовими особами інших заходів примусового [12, с. 28-29]. При здійсненні контролю державних органів за діяльністю вищих навчальних закладів метод примусу застосовується з метою профілактики, запобігання правопорушенням в сфері надання освітніх послуг. За допомогою примусу придушуються, гальмуються інтереси і мотиви антисоціальної поведінки, примусово знімаються протиріччя між загальною та індивідуальною волею, стимулюється суспільно корисна поведінка [16, с. 133].

Отже, зміст контрольних методів за діяльністю вищих навчальних закладів є досить різноманітним. Це встановлення правил поведінки в тій чи іншій контрольованій сфері суспільного життя загальнообов'язкового або приватного характеру; приписи про вчинення певних дій; призначення на посади; задоволення законних домагань учасників регульованих відносин; заборона певних дій; видача дозволів різного роду; здійснення реєстраційних дій; встановлення стандартів; застосування матеріальних санкцій, вирішення спорів між учасниками контрольованих відносин; застосування примусових заходів.

Проаналізувавши різноманітність методів здійснення контрольної діяльності, можна підрозділити їх на три групи: 1) методи превенції; 2) припиняючі методи; 3) методи відповідальності.

Висновки. Підбиваючи підсумок вищевикладеному, метод здійснення контрольної функції державних органів за діяльністю вищих навчальних закладів слід визначити як сукупність передбачених юридичними нормами правових способів, прийомів, засобів цілеспрямованого державного впливу на відповідний контрольований об'єкт з метою оцінки законності, доцільності здійснення функцій, визначених в законодавстві. Найбільш важливими методами державного контролю за діяльністю вищих навчальних закладів є: збір, отримання інформації, її обробка, систематизація, аналіз і синтез, підготовка пропозицій (негайне втручання в робочий процес вищих навчальних закладів або необхідність проведення нарад з метою висвітлення тих чи інших фактів), розробка відповідних програм.

У свою чергу, форма контрольної функції державних органів за діяльністю вищих навчальних закладів – це специфічна діяльність державних органів, яка здійснюється на основі суворого дотримання вимог законів та інших нормативних актів, і результати цієї діяльності завжди тягнуть певні юридично значущі наслідки або пов'язані з їх настанням.

**Бібліографічні посилання**

1. Административное право: Общая и Особенная части / Под ред. А.П. Коренева. – М., 1986.
2. *Андрійко О.Ф.* Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. – К., 1999.
3. *Атаманчук Г.В.* Государственное управление (организационно-функциональные вопросы). – М., 2000.
4. *Бандурка О.М.* Управління в органах внутрішніх справ України: Підруч. – Х., 1998.
5. *Волинка К.Г.* Теорія держави і права: Навч. посіб. – К., 2003.
6. *Глазунова Н.І.* Система державного управління: Підруч. для вузів. – М., 2002.
7. *Гончарук С.Т.* Адміністративне право України: Загальна та Особлива частини: Навч. посіб. – К., 2000.
8. *Гричанин И. Г.* Агентурный метод как самостоятельная категория оперативно-розыскной деятельности // Совершенствование оперативно-розыскной деятельности аппаратов уголовного розыска и БХСС: Сб. науч. трудов. – М., 1989. – С. 3-11.
9. *Дёмин А.В.* Теория государства и права. – М., 2002.
10. *Журко В.Ф., Ястребов В.Б.* Внутриведомственный контроль и социалистическая собственность. – М., 1980.
11. *Кобзаренко В. А.* Основные вопросы государственного управления. – М., 1997.
12. *Комзюк А.Т.* Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно правові питання реалізації: Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х., 2002.
13. *Сирих В.М.* Теорія держави і права: Підруч. – 2-е вид., стер. – М., 2002.
14. *Слотюк А.А.* Финансовый контроль: проблемы и их решение. – М., 2002.
15. Советский энциклопедический словарь / Под ред. А.М. Прохорова. – М., 1983.
16. Теория государства и права / Под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. – М., 2001.
17. Теорія управління органами внутрішніх справ: Підруч. / За ред. Ю.Ф. Кравченка. – К., 1999.
18. *Чекалкин К.С.* Контроль в деятельности советской милиции: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02. – М., 1973.
19. *Черноголовкин Н.В.* Теория функций социалистического государства. – М., 1970.
20. *Чиркин В.Е.* Государственное управление. Элементарный курс. – М., 2001.

Надійшла до редакції 14.09.2012



**О.А. Андрєєва**

здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 346.12 : 629.7

## **ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ НОРМ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ЛІТАКОБУДІВНУ ПРОМИСЛОВІСТЬ УКРАЇНИ**

Розкрито поняття адміністративної відповідальності за порушення норм, що регулюють літакобудівну промисловість України, а також розглянуто особливості такої відповідальності, які відокремлюють її від інших видів юридичної відповідальності.

***Ключові слова:** адміністративна відповідальність, суб'єкт літакобудівної промисловості, адміністративне правопорушення, літакобудівна промисловість, адміністративне стягнення, фінансові санкції.*

Раскрыто понятие административной ответственности за нарушение норм, которыми урегулирована самолетостроительная промышленность Украины, а также рассмотрены особенности ответственности, отделяющие ее от других видов юридической ответственности.

***Ключевые слова:** административная ответственность, субъект самолетостроительной промышленности, административное правонарушение, самолетостроительная промышленность, административное взыскание, финансовые санкции.*

In this article the scientific concept of administrative liability for violations of that regulated aircraft building industry in Ukraine, and also singled out particular responsibilities that separate it from other kinds of legal liability.

***Keywords:** administrative responsibility, an aircraft industry, misdemeanor, aircraft industry, administrative penalty, financial sanctions.*

**Постановка проблеми.** Особливе місце в системі адміністративно-правових засобів регулювання літакобудівної промисловості України відведено адміністративній відповідальності. Адміністративна відповідальність взагалі й адміністративна відповідальність за порушення норм, що регулюють літакобудівну промисловість України, зокрема є частиною юридичної відповідальності. Проте остання зберігає всі риси адміністративної відповідальності, водночас маючи певну специфіку.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Дослідженням проблеми адміністративної відповідальності в галузі літакобудівної промисловості України займалися такі відомі дослідники адміністративного права та процесу, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, А.Т. Комзюк, Т.О. Коломоєць, А.П. Коренєв, І.Д. Пастух, Ю.Н. Стариков, Ю.А. Тихомиров та ін. Однак увага вчених була приділена лише теоретичному розкриттю основних правових категорій адміністративної відповідальності, що ж стосується специфіки саме галузі літакобудівної промисловості,

то вона залишилася поза увагою.

**Метою** статті є визначення поняття адміністративної відповідальності в галузі літакобудівної промисловості України та виокремлення її специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності.

**Виклад основного матеріалу.** В сучасній правовій системі відсутня єдність наукових поглядів та концептуальних підходів до єдиного розуміння поняття адміністративної відповідальності, що пов'язано із відсутністю його нормативного закріплення. Так, на думку А.Т. Комзюка, адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах й у порядку, встановлених нормами адміністративного права [1, с. 6].

Під адміністративною відповідальністю В.Б. Авер'янов та Н.В. Хорошак розуміють застосування органами виконавчої влади або іншими уповноваженими органами, в тому числі й судами, до осіб, винних у вчиненні адміністративних правопорушень, визначених Кодексом та іншими законами адміністративних стягнень, що передбачає забезпечений державним примусом обов'язок цих осіб зазнати позбавлення особистого, майнового чи організаційного характеру відповідно до накладеного адміністративного стягнення [2, с. 7].

Під адміністративною відповідальністю Ю.П. Битяк, В.В. Богуцький та В.М. Гаращук розуміють накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру [3, с. 158].

О.М. Якуба визначає адміністративну відповідальність як відповідальність громадян і посадових осіб перед органами державного управління, а у випадках, визначених законом, – перед судом за винне порушення загальнообов'язкових адміністративно-правових норм, що полягає у застосуванні до порушників встановлених адміністративних санкцій [4, с. 80].

У подальшому ми будемо дотримуватися точки зору В.К. Колпакова та О.В. Кузьменка щодо визначення поняття «адміністративна відповідальність», під якою науковці розуміють засіб захисту суспільних відносин виконанням суб'єктом проступку примусово застосованих до нього заходів впливу за процедурою, передбаченою Кодексом [5, с. 173].

Адміністративній відповідальності властиві ознаки, що відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності і багато в чому схожі з ознаками адміністративного примусу, зокрема: а) підставою адміністративної відповідальності є скоєння адміністративного правопорушення; б) принципи, підстави і характер адміністративної відповідальності визначаються нормами адміністративного права, що встановлюються як

законами, так і підзаконними нормативно-правовими актами; в) адміністративна відповідальність реалізується у вигляді адміністративних стягнень; г) до адміністративної відповідальності мають право притягати різні уповноважені органи і посадові особи виконавчої влади, місцевого самоврядування, суди, інші державні органи; д) це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що її застосовують, та правопорушниками, в яких відсутні елементи службового підпорядкування; е) застосування адміністративного стягнення не спричиняє судимості; є) процесуальний порядок притягнення до адміністративної відповідальності здійснюється відповідно до встановлених законодавством правил провадження у справах про адміністративні правопорушення і відрізняється достатнім ступенем простоти та оперативності [1].

Слід зазначити, що зазначені ознаки характерні в цілому і для адміністративної відповідальності в галузі літакобудівної промисловості України, однак, зважаючи на специфіку суспільних відносин цієї галузі, характеризуються власними специфічними ознаками.

Далі розглянемо специфічні ознаки адміністративної відповідальності за порушення норм, якими урегульовано літакобудівну промисловість в Україні та які водночас вирізняють її від інших різновидів юридичної відповідальності.

1. *Підставами адміністративної відповідальності за порушення норм, якими урегульовано літакобудівну промисловість в Україні, є такі:* а) нормативна, тобто наявність системи норм, що її регулюють; б) фактична – діяння конкретного суб'єкта, який порушує правові приписи, охоронювані адміністративними санкціями (адміністративне правопорушення); в) процесуальна – акт компетентного суб'єкта про накладення конкретного стягнення за конкретне адміністративне правопорушення [6, с. 281].

Водночас аналіз нормативних основ адміністративної відповідальності за правопорушення законодавства, якими урегульовано літакобудівну промисловість в Україні, дає змогу дійти таких висновків:

– нормативною основою адміністративної відповідальності суб'єктів літакобудівної промисловості за правопорушення законодавства, яким урегульовано літакобудівну промисловість в Україні, є Розділ XVIII «Відповідальність за порушення законодавства в галузі цивільної авіації» Повітряного кодексу України;

– нормативна основа адміністративної відповідальності юридичних осіб – суб'єктів літакобудівної промисловості за порушення законодавства, яким урегульовано сферу літакобудування, у Законі України «Про розвиток літакобудівної промисловості» відсутня.

Загальновизнаним в адміністративно-правовій літературі є те, що фактичну підставу адміністративної відповідальності в кожному конкретному випадку становить адміністративний проступок, який у нашому випадку посягає на суспільні відносини у сфері літакобудування.

2. *Суб'єктами, що несуть адміністративну відповідальність за*

правопорушення в галузі літакобудівної промисловості, є суб'єкти літакобудівної промисловості, прямо визначені в ст. 2 Закону України «Про розвиток літакобудівної промисловості».

3. Справи про правопорушення у сфері літакобудування розглядаються уповноваженим органом з питань цивільної авіації, за результатами розгляду ухвалюється постанова.

4. Від імені уповноваженого органу з питань цивільної авіації розглядати справи про правопорушення і накладати стягнення мають право керівник уповноваженого органу з питань цивільної авіації та його заступники, державні інспектори та уповноважені на проведення перевірок посадові особи уповноваженого органу з питань цивільної авіації. Державні інспектори та уповноважені на проведення перевірок посадові особи уповноваженого органу з питань цивільної авіації мають право накладати стягнення.

5. За вчинення адміністративного правопорушення, що посягає на відносини у сфері літакобудування з боку суб'єктів літакобудівної промисловості, передбачено адміністративне стягнення у вигляді штрафу. Фінансові санкції, які застосовуються до юридичних осіб – суб'єктів літакобудівної промисловості за вчинені ними адміністративні правопорушення, залежно від ступеня суспільної небезпеки можуть бути таких розмірів: 1) від п'яти до восьми тисяч; 2) від двох до п'яти тисяч; 3) від тисячі до трьох тисяч; 4) від п'ятисот до тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

6. Адміністративне стягнення у вигляді штрафу може бути накладено на юридичну особу – суб'єкта літакобудівної діяльності протягом шести місяців з дня виявлення правопорушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення. У разі вчинення юридичними особами – суб'єктами авіаційної діяльності – двох або більше правопорушень штрафи накладаються за кожне вчинене правопорушення окремо [7].

7. Адміністративна відповідальність за правопорушення, що посягають на відносини у сфері літакобудівної промисловості, характеризується як менш сувора, ніж кримінальна відповідальність і не передбачає судимості та інших правових наслідків для порушника.

Положення щодо адміністративних правопорушень у галузі літакобудівної промисловості зазначено в Повітряному кодексі України, яким визначено перелік видів адміністративних правопорушень у галузі авіаційної промисловості взагалі. Разом з тим, якщо розмежувати всі передбачені Повітряним кодексом України адміністративні правопорушення в авіаційній галузі та виокремити лише ті, що стосуються літакобудування, то можна сказати, що такими правопорушеннями є:

1) експлуатація повітряного судна без документів, що дають право виконувати польоти, або з порушенням строку дії таких документів чи встановлених ними вимог;

2) знищення бортових чи наземних засобів об'єктивного контролю, матеріалів або документів, які можуть бути використані для

з'ясування причини авіаційної події чи інциденту;

3) виконання польотів на повітряному судні з порушенням строків проведення технічного обслуговування повітряного судна;

4) ненадання до уповноваженого органу з питань цивільної авіації інформації, обов'язкове подання якої встановлюється законодавством або авіаційними правилами України, надання недостовірної інформації або надання інформації з порушенням встановлених строків;

5) користування без відповідного дозволу засобами радіозв'язку на частотах, зарезервованих для здійснення радіозв'язку у повітрі;

6) експлуатація повітряного судна без його обладнання комплектом необхідного аварійно-рятувального устаткування;

7) виконання технічного обслуговування повітряного судна організаціями, які не мають сертифіката на право здійснення технічного обслуговування;

8) виконання технічного обслуговування повітряного судна поза межами схвалення, визначеного сертифікатом;

9) порушення експлуатаційних обмежень завантаження та центрування повітряного судна;

10) недотримання заходів безпеки, визначених уповноваженим органом з питань цивільної авіації під час льотних випробувань;

11) проведення льотних випробувань без схвалених уповноваженим органом з питань цивільної авіації програм льотних випробувань;

12) проведення льотних випробувань з порушенням обмежень, визначених уповноваженим органом з питань цивільної авіації;

13) виконання польотів, що не входять до програми приймальних випробувань;

14) виготовлення виробів авіаційної техніки, їх компонентів або обладнання з відхиленнями від схваленої типової конструкції без узгодження з розробником та схвалення уповноваженим органом з питань цивільної авіації;

15) внесення в конструкцію виробу авіаційної техніки, засобів аеронавігаційного обслуговування, його компонентів та обладнання змін без узгодження з уповноваженим органом з питань цивільної авіації;

16) експлуатація виробів авіаційної техніки, компонентів та обладнання, ресурс яких закінчився або щодо яких відсутнє документальне підтвердження наявності ресурсу;

17) несвоєчасне внесення змін до організаційно-керівних та виробничих, експлуатаційних документів експлуатанта, розробника, виробника або організації з технічного обслуговування та непогодження або несвоєчасного погодження зазначених документів уповноваженим органом з питань цивільної авіації;

18) порушення строків проведення метрологічних перевірок обладнання, що використовується для технічного обслуговування;

19) порушення вимог щодо зберігання та ведення обліку запасних частин до повітряного судна.

Всі ці абстрактно описані діяння утворюють склад адміністративного проступку, який ще не вчинений, а тільки передбачуваний і можливий. Будь-який склад адміністративного проступку характерний наявністю встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, які характеризують діяння як адміністративний проступок.

**Висновок.** Отже, підсумовуючи викладене, пропонуємо під адміністративною відповідальністю в галузі літакобудівної промисловості розуміти застосування до суб'єктів літакобудівної промисловості, які вчинили адміністративне правопорушення, адміністративних санкцій, котрі накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами в галузі цивільної авіації на підставах й у порядку, встановлених нормами адміністративного права.

#### Бібліографічні посилання

1. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / Комзюк А. Т., Гумєнюк В. А., Синьов О. В. та ін. ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-е вид. – Х., 2001.
2. Студеникина М. С. Соотношение административного правонарушения и административной ответственности / Студеникина М. С. // Советское государство и право. – 1968. – № 10. – С. 27.
3. Попов Л. Л. Управление. Гражданин. Ответственность / Л. Попов, А. Шергин. – Л., 1975.
4. Якуба О. М. Административная ответственность / Якуба О. М. – М., 1972.
5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підруч. / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К., 2003.
6. Бахрах Д. Н. Административное право : учеб. / Д. Н. Бахрах. – М., 1997.
7. Повітряний кодекс України : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3393-VI // ВВР України. – 2011. – № 48-49. – Ст. 536.

Надійшла до редакції 24.08.2012

**Ю.Є. Белінський**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## ВОГНЕПАЛЬНА ЗБРОЯ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА САМОЗАХИСТ

Розглянуто питання доцільності надання громадянам права на придбання, зберігання та носіння вогнепальної зброї. Проаналізовано основні аргументи прибічників та противників легалізації вогнепальної зброї. Запропоновано конкретні рекомендації до законодавства щодо правового регулювання обігу вогнепальної нарізної короткоствольної зброї самозахисту.

**Ключові слова:** вогнепальна зброя, самозахист, обіг та легалізація вогнепальної зброї, нарізна короткоствольна зброя.

Рассмотрен вопрос целесообразности предоставления гражданам права на приобретение, хранение и ношение огнестрельного оружия. Проанализированы основные аргументы сторонников и противников легализации огне-

стрельного озупужя. Предложены конкретные рекомендации в законодательство относительно правового регулирования оборота огнестрельного нарезного короткоствольного озупужя самозащиты.

**Ключевые слова:** *огнестрельное озупужие, самозащита, оборот и легализация огнестрельного озупужя, нарезное короткоствольное озупужие.*

The problem of advisability of entitlement acquiring, storing, and bearing fire-arms to citizens has been considered. Basic arguments of advocates and opponents of fire-arms legalization have been analyzed. The specific proposals in the national legislation concerning the legal regulation of circulation of threaded short barrel fire-arms for self-defense are formulated.

**Keywords:** *fire-arms, self-defense, circulation and legalization of fire-arms, threaded short barrel fire-arms,*

**Постановка проблеми. Аналіз публікацій, в яких за пошатковано розв'язання даної проблеми.** Одним із найбільш дискусійних питань є питання легалізації короткоствольної вогнепальної зброї. Дослідженням цієї проблематики займалися такі відомі вчені, як О.М. Бандурка, П.Д. Біленчук, В.А. Гуменюк, К.О. Гориславський, О.С. Григор'єва, А.В. Корнієць, А.В. Кофанов, В.П. Петков, С.В. Лихачов, С.О. Кузніченко, О.Ф. Сулява, М.П. Федоров, О.С. Фролов та ін. Однак, незважаючи на достатню розробленість даного питання, дотепер не вироблено однозначного підходу до проблеми правового обігу різних видів вогнепальної зброї серед населення.

З огляду на зазначене **метою** статті є визначення доцільності надання громадянам права на придбання, зберігання та носіння вогнепальної зброї та вироблення загальних підходів до характеристики такої зброї.

**Виклад основного матеріалу.** Передусім зазначимо, що в будь-якій сучасній демократичній державі права людини становлять найважливіший соціальний і політико-правовий інститут, що об'єктивно виступає мірилом досягнень суспільства, показником його зрілості і цивілізованості. Як справедливо зазначається у науковій літературі, права людини – це певні можливості людини, які необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства (економічним, духовним, соціальним) і мають бути загальними та рівними для всіх людей [1, с. 10].

Як явище суспільного життя права людини мають філософські, історичні, моральні, юридичні й інші основи для наукового пізнання. Кожна з перерахованих галузей наук, володіючи власним предметом пізнання, претендує на своє уявлення щодо категорії «права людини». Юридична наука посідає серед них особливе місце: не стільки досліджуючи філософську, політичну тощо природу прав людини, вона зосереджує увагу головним чином на юридичній природі і регулятивній цінності прав людини та їх захисті.

Відомо, що ідея прав людини (спочатку тільки вільних громадян) з'явилася у Стародавній Греції, де також вперше виникли ідеї демократії і республіканізму, з'явився принцип громадянства. Вільні громадяни давньогрецьких полісів мали певні права і обов'язки, наприклад право

брати участь в управлінні державними справами на народних зборах, у відправленні правосуддя, право на приватну власність, можливість здійснення різних угод, право на свободу слова тощо [2, с. 23-25].

Провідниками цих ідей були давньогрецькі філософи-софісти V-IV ст. до н.е. (Горгій, Фрасимах, Протагор й ін.). Зокрема, Протагором було сформульовано основний принцип поглядів софістів – «людина є міра всіх речей».

Вперше права людини одержали юридичне закріплення в національних юридичних документах у XVIII ст. Також у цих документах на державу покладалися обов'язки забезпечення прав людини. Одним з аспектів такого забезпечення є діяльність з надання правам людини юридичної форми, тобто форми закону. Так, у Декларації прав Вірджинії 1776 р. вперше було юридично закріплено формулювання прав людини: «Усі люди за природою є однаковою мірою вільними і незалежними і володіють певними природженими правами, яких вони – при вступі в суспільний стан – не можуть позбавити себе і своїх нащадків якою-небудь угодою, а саме: правом на життя і свободу із засобами придбання і володіння власністю, правом на прагнення до щастя і безпеки і їх придбання». У подальшому ідеї Декларації прав Вірджинії були розвинуті і доповнені в американській Декларації незалежності, прийнятій 4 липня 1776 р. У цьому документі акцентовано на службовій ролі держави стосовно прав людини. Зокрема, Декларація містить таку норму: «Ми вважаємо очевидними істини: що всі люди створені рівними; що Творець наділяє їх певними невід'ємними правами, до числа яких належать життя, свобода і прагнення до щастя. Для забезпечення цих прав людьми засновуються уряди, функції яких, визначені законом, поставлені в пряму залежність від згоди тих, ким управляють».

Сьогодні права людини і громадянина та гарантії їх захисту з боку держави закріплюються національними законодавствами всіх цивілізованих країн світу. Не є винятком з цього правила і Україна, яка в ст. 3 Основного Закону визнала людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю, а головним обов'язком держави закріпила утвердження і забезпечення прав і свобод людини.

За своєю сутністю ці та інші конституційні розпорядження вимагають, щоб усі державні органи охороняли права та свободи людини і громадянина. Водночас, як справедливо зазначається в юридичній літературі, для переважної більшості державних органів діапазон їхньої діяльності не зводиться до вирішення названих, хоча і досить важливих, але все-таки конкретно обмежених, завдань. У них на першому плані інші завдання – вирішення поточних і перспективних економічних питань, питань культури, науки, освіти, обороноздатності і державної безпеки, зовнішньої політики, економічного співробітництва з іншими країнами тощо [3, с. 6]. Спеціально захистом прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань займається значно менше коло органів – ті, які існують виклю-



чно або головним чином для виконання такої ролі. Їх прийнято іменувати правоохоронними органами.

Разом з тим і самі громадяни не позбавляються можливості відстоювати будь-якими законними способами свої права. Більше того, право на самозахист закріплено на конституційному рівні. Так, відповідно до ст. 55 Конституції України кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань.

В юридичній літературі висловлювалася позиція, згідно з якою не можна перекладати всю відповідальність на громадян за їх безпеку на них самих – для цього існують спеціально створені правоохоронні органи [4, с. 2]. Однак всі ми добре знаємо, що в сучасних умовах держава не може повністю забезпечити належний захист прав і свобод, проголошених в Конституції та інших законах України – кількість злочинів проти особи в нашій країні красномовно свідчить про це. Відтак, громадяни повинні мати можливість власними силами ефективно захищати себе і членів своєї сім'ї від злочинних посягань.

Як справедливо зазначає С.М. Михайлов, самозахист права людиною має розглядатися як один із перших способів захисту права, як прояв громадянської ініціативи, що поряд із державними і громадськими органами забезпечить ефективний комплексний механізм захисту прав і свобод [5, с. 42].

Слід зауважити, що проблема самозахисту прав має доволі довгу історію. Так, англійський мислитель XVII Д. Локк виступав з обґрунтуванням «доктрини законності опору всяким незаконним проявам влади» [6, с. 116]. Німецький правознавець Р. Ієрінг писав: «Опір нахабному, що стосується саме особистості, беззаконню, тобто порушенню права, що має за своїм прийомом характер його посягання, характер особистої образи, є обов'язком. Це обов'язок правомочного стосовно себе самого, тому що таким є веління морального самозбереження; це обов'язок стосовно суспільства, тому що такою є необхідна умова для існування права» [7, с. 16].

Особливе значення для належного здійснення громадянами самозахисту від протиправних посягань має можливість використовувати при цьому вогнепальну зброю. Питання про те, чи варто передбачити у національному законодавстві право на вільне володіння вогнепальною зброєю, є досить актуальним для України, де рівень злочинності є одним із найвищих в Європі. Водночас це доволі дискусійне питання. Так, починаючи з набуття Україною незалежності, тривають дискусії щодо доцільності надання громадянам такого права. Противники надання права громадянам на володіння вогнепальною зброєю висловлюють побоювання, що такий крок призведе до:

- ситуації масового її застосування як на підставах законності, так і при перевищенні меж необхідної оборони;
- створення неконтрольованих незаконних озброєних формувань;

- вирішення за допомогою зброї побутових конфліктів між громадянами, можливих випадків самосуду;
- низки проблем, пов'язаних зі зберіганням зброї в місці проживання (спеціальні сейфи, сигналізація, обмеження доступу членів родини власника такої зброї);
- озброєння кримінального елемента внаслідок крадіжок, розбоїв, втрати такої зброї, нелегальної торгівлі з боку осіб, які матимуть ліцензії на її продаж;
- збільшення кількості злочинів із застосуванням вогнепальної зброї;
- хвилі викрадень, нелегального збуту і застосування її у злочинних цілях;
- суттєвого збільшення кількості випадків, пов'язаних із вогнепальними травмуваннями, особливо серед дітей та підлітків, а також самогубств;
- збільшення виробництва нелегалізованої зброї, що буде пов'язане з можливими юридичними непорозуміннями або технічними невідповідностями нових зразків зброї та існуючих (проблеми отримання ліцензії на розроблення, виробництво та збут зброї, перереєстрації, позбавлення ліцензії та ін.);
- значного збільшення реєстру об'єктів контролю на одного працівника дозвільної системи;
- збільшення видатків держави на створення та утримання державних кулегільзотек ліцензованої зброї та обслуговуючого персоналу державних установ, які будуть контролювати обіг зброї в Україні;
- загального зростання злочинності в Україні тощо [8-12].

Якщо звернутися до досвіду вирішення проблеми правового регулювання обігу вогнепальної зброї серед населення в закордонних країнах, то можна побачити, що у більшості держав світу дозволено володіння ручною вогнепальною зброєю з метою захисту особистості і майна. У ряді держав Європейського Союзу та американського континенту громадянам надано відповідними нормативно-правовими актами право на придбання вогнепальної зброї, а в деяких країнах – і бойової зброї з метою самозахисту. Так, закони Швейцарії зобов'язують кожного громадянина зберігати вдома бойову вогнепальну зброю, яку надає йому держава. На військових зборах призовнику видається автоматична гвинтівка і патрони до неї для зберігання вдома, а також заохочується покупка пістолетів, особливо на розпродажах надлишків зброї, що влаштовуються армійськими підрозділами.

Друга поправка до Конституції США (прийнята в 1791 р.) гарантує право американців володіти вогнепальною зброєю. Існує ряд федеральних законів, що регулюють порядок володіння і використання вогнепальної зброї, однак велику частину правил такого роду встановлюють окремі штати США. Федеральне законодавство з 1986 р. забороняє продавати повністю автоматичну зброю (однак автомати, кулемети й ін., випущені до 1986 р., можуть залишатися у володінні людей і продавати-

ся ними у приватному порядку). У 1994 р. було введено ще одне обмеження – магазини скорострільних гвинтівок не повинні вміщати більше десяти патронів (відповідно, дозволяється володіти і перепродавати приватно магазини, придбані до 1994 р.). У 46-ти штатах не існує обмежень на придбання кількості вогнепальної зброї. І тільки в чотирьох штатах діє правило, відповідно до якого покупець може придбати одну рушницю (пістолет, гвинтівку й ін.) на місяць. У 43-х штатах придбання зброї не вимагає одержання ліцензій або реєстрації. У 44-х штатах жодним чином не регулюється вторинний ринок зброї (тобто власник пістолета може вільно продати його будь-якому бажаючому). У сімох штатах США не існує вікових обмежень для придбання зброї у приватних продавців. 18 штатів не встановлюють мінімального віку володіння вогнепальною зброєю (тобто формально пістолетом може володіти і немовля). Ще 13 штатів дозволяють володіти зброєю підліткам у віці 13-16 років. І лише в чотирьох штатах США існують законодавчі акти, які встановлюють, що особиста зброя повинна зберігатися в спеціально обладнаному, безпечному місці (наприклад, у сейфі) [13].

У Німеччині спостерігається зовсім інша ситуація. Так, Закон ФРН про зброю серед країн Європи за заборонними властивостями поступається тільки британському. Вогнепальну зброю у ФРН можуть придбати тільки мисливці і члени офіційно зареєстрованих спортивно-стрілецьких товариств. Правила продажу зброї стали суворішими після сумних подій в Ерфурті в 2002 р., коли 19-річний Роберт Штайнхойзер, озброєний помповою рушницею та пістолетом, розстріляв в одній школі Ерфурта 16 вчителів і учнів та офіцера поліції. Він був членом стрілецького клубу, мав дозвіл на носіння зброї. Будучи оточеним поліцією в одному з приміщень будинку школи, Штайнхойзер застрелився. Після обшуку школи поліцією було знайдено принесені ним ще 500 патронів [14, с. 13].

Тоді у Німеччині віковий ценз для власників зброї був підвищений з 18 до 21 року. Крім того, до числа неодмінних умов належать відсутність судимості і зв'язків з екстремістськими організаціями. Зберігати зброю у будинку можна тільки в спеціальних сейфах, причому окремо від патронів. Навіть для придбання газового пістолета або „пугача” необхідна ліцензія. Різко обмежено продаж холодної зброї. Під заборону також потрапили електрошокери. Зброю, яка має вигляд справжньої, не можна виносити на вулицю. Навіть для пістолетів і гвинтівок, перероблених із вогнепальних у пневматичні, тепер потрібно одержати дозвіл. Порушення цього правила з жовтня 2008 р. вважається підсудною справою [15].

Виходячи із зазначеного, можемо констатувати, що світова практика не виробила одного підходу до цієї проблеми. Однак слід звернути увагу на те, що після нещодавнього дозволу на зберігання і носіння короткоствольної вогнепальної нарізної зброї в Болгарії, Угорщині, Латвії, Литві, Молдавії, Естонії і багатьох інших європейських країнах було зафіксовано значний спад вуличних насильницьких злочинів [16, с. 39]. Також доволі інформативними є такі факти, пов'язані зі зброєю. Так, у

1996 р. уряд Австралії заборонив володіння багатьма видами вогнепальної зброї. Число збройних пограбувань за вісім років чинності закону виросло на 59%. Британський уряд заборонив володіння вогнепальною зброєю в січні 1997 р. Однак нещодавно він повідомив, що з 1996 по 2003 роки число злочинів із застосуванням насильства зросло в Англії на 88%; число збройних пограбувань – на 101%; число згвалтувань – на 105%; вбивств – на 24%. У штатах США, де дозволено приховане носіння зброї, загальний рівень злочинних проявів менший на 22%, рівень убивств – на 33%, розбійних нападів – на 36%, пограбувань – на 37%, тяжких тілесних ушкоджень – на 14%, ніж у середньому в штатах, де такого дозволу немає [17]. З огляду на зазначене можна констатувати позитивний ефект від володіння населенням вогнепальною зброєю.

Аргументом на користь заборони вільного обігу вогнепальної зброї самозахисту є те, що в Україні у більш-менш вільному обігу перебувають інші засоби самозахисту, наприклад газова зброя (пістолети, револьвери, аерозольні балончики). Вважаємо, що тут можна погодитися з К.О. Гориславським, який цілком слушно зазначає, що газова зброя не завжди дає очікуваний ефект. По-перше, це зумовлено обмеженим терміном дії аерозольних балончиків чи куль, споряджених подразнюючою речовиною. Застосування засобів, споряджених речовинами подразнюючої дії, в яких минув термін зберігання, може взагалі ніяк не вплинути на злочинця. По-друге, такі засоби самозахисту потребують певних навичок поводження, адже, наприклад, при зустрічному струмені повітря особа, яка захищається, може сама стати жертвою власного засобу захисту. По-третє, це обмежена дистанція дії таких захисних засобів [18, с. 152]. До цього слід додати і такий аргумент: злочинець, побачивши газову зброю, може сприйняти її як вогнепальну і застосувати на випередження власну вогнепальну зброю. Останнє також стосується і пістолетів та револьверів, які стріляють гумовими кулями. Даний вид зброї є малопотужним, не може конкурувати з вогнепальною зброєю та в кінцевому підсумку не забезпечує належного захисту свого власника від протиправних посягань.

Використання з метою самозахисту довгоствольної гладкоствольної вогнепальної зброї є доволі незручним. Більше того, правила її зберігання та перевезення (повинна зберігатися вдома в металевій шухляді або сейфі, в розібраному стані, та ще і окремо від патронів) взагалі ставить під питання саму можливість скористатися нею з метою самозахисту.

Виходячи зі статистики скоєння злочинів озброєними злочинцями, а також вилучення у громадян незареєстрованої вогнепальної зброї, можна дійти висновку, що правопорушники мають усі можливості отримати різними способами незаконну, але ефективну короткоствольну вогнепальну зброю. У той же час добропорядні громадяни такої можливості не мають.

**Висновки.** З огляду на вказане закріплення права на придбання, носіння і зберігання вогнепальної нарізної короткоствольної зброї самозахисту є необхідним в інтересах у першу чергу законослухняних, добро-

порядних громадян України.

Виходячи з наведених нами аргументів, існує доцільність законодавчо передбачити можливість громадян віком від 21 року, які не мають судимостей та є повністю дієздатними, мати змогу після певної підготовки та реєстрації придбати вогнепальну нарізну короткоствольну зброю самозахисту. Необхідно передбачити відмінність такої зброї від бойової ручної стрілецької зброї за типами і розмірами патрона. Кулі патронів до вогнепальної нарізної короткоствольної зброї самозахисту не повинні мати сердечників із твердих матеріалів. Також вважаємо за доцільне встановити максимальний об'єм магазину такої зброї (10 патронів) та обмежити кількість придбаної громадянином вогнепальної нарізної короткоствольної зброї самозахисту двома-трьома одиницями, за винятком випадків, коли така зброя є об'єктом колекціонування.

#### Бібліографічні посилання

1. Рабінович П. М. Права людини: концептуальні засади / П. М. Рабінович // Права людини і громадянина: проблеми реалізації в Україні. – К., 1998.
2. Абдулаев М. И. Права человека и государство / М. И. Абдулаев. – СПб., 1999.
3. Гуценко К. Ф. Правоохранительные органы : учеб. / К. Ф. Гуценко, М. А. Ковалев ; под ред. К. Ф. Гуценко. – М., 2006.
4. Шевченко В. Человек и оружие / В. Шевченко // Голос України. – 1997. – 21 січ. – С. 2.
5. Михайлов С. М. Нормативно-правовая защита прав и свобод человека и гражданина : дис. ... канд. юрид. наук / С. М. Михайлов. – М., 2005.
6. Локк Д. Избранные философские произведения. Т. 2 / Д. Локк. – М., 1960.
7. Иеринг Р. Борьба за право / Р. Иеринг. – М., 1991.
8. Конституція України: Офіц. текст: Коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / авт.-уп. М. І. Хавронюк. – К., 1999.
9. Вавіровська Л. Зброя: у кожного свій погляд / Л. Вавіровська // Іменем закону. – 2003. – № 5 (5341). – С. 2.
10. Самусь В. Р. О нормативной базе судебно-баллистических исследований / В. Р. Самусь // Криміналістичний вісник. – 2002. – № 4 – С. 19-26.
11. Косоговський А. Зброя (інтерв'ю з нач. ГУАСМ МВС України генерал-лейтенантом міліції М. Білоконь) / А. Косоговський // Міліція України. – 1999. – Вип. 9-10. – С. 19.
12. Ралемська І. Чи готові ми отримати зброю (інтерв'ю з заст. держсекретаря МВС України генерал-лейтенантом В. Варенко) / І. Ралемська // Міліція України. – 2002. – Вип. 3. – С. 5.
13. К проблеме свободного доступа к оружию в США [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [vubory.org/articles/651.html](http://vubory.org/articles/651.html).
14. Старчинков М. Зброя та суспільство: гарантія захисту чи джерело агресії? / М. Старчинков // Юридичний вісник України. – 2002. – № 28. – С. 13.
15. Владение оружием в Германии: как это регулируется законом [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [www.dw-world.de/.../0,,4090244,00.html](http://www.dw-world.de/.../0,,4090244,00.html).
16. Казанцев С. Я. К вопросу о легальном обороте короткоствольного огнестрельного оружия / С. Я. Казанцев, П. Н. Мазуренко // Закон и право. – 2009. – № 1. – С. 38-40.
17. Подборка фактов о гражданском оружии в разных странах [Электронный ресурс]. – Режим доступа : [guner.ru/podboroka-faktov-o-grazhdanskom-oruzhii](http://guner.ru/podboroka-faktov-o-grazhdanskom-oruzhii).
18. Гориславський К. О. Право цивільного населення на вогнепальну зброю: теоретико-правові проблеми / К. О. Гориславський // Науковий вісник Юридичної академії МВС. – 2004. – № 4. – С. 146-154.

Надійшла до редакції 14.03.2012

**В.О. Белік**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95

## ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ, ЯКІ ВЕДУТЬ БОРОТЬБУ З КОРУПЦІЄЮ

Досліджено особливості взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією. Розкрито умови такої взаємодії органів та охарактеризовано чинники, що впливають на її стан.

**Ключові слова:** корупція, взаємодія, суб'єкти взаємодії, боротьба з корупцією.

Исследованы особенности взаимодействия органов, ведущих борьбу с коррупцией. Раскрыты условия такого взаимодействия и охарактеризованы факторы, влияющие на его состояние.

**Ключевые слова:** коррупция, взаимодействие, субъекты взаимодействия, борьба с коррупцией.

In this paper we study the features of the interaction, leading the fight against corruption. Disclosed the terms of cooperation of leading the fight against corruption and described the factors affecting the interaction of leading the fight against corruption.

**Keywords:** corruption, collaboration, interaction agents, anti-corruption.

**Постановка проблеми.** Питання управління системою боротьби з корупцією виступає об'єктом детального розгляду політиків і науковців, державних і громадських організацій, які роблять свій внесок у загальну справу розбудови України як правової, демократичної, соціальної держави. У світовій практиці державного управління визнано, що програма розвитку правоохоронних структур в умовах соціальних перетворень повинна розвиватися відповідно до нових умов суспільного життя. Таким чином, розв'язання організаційних проблем підвищення ефективності системи боротьби з корупцією та взаємодії спеціальних підрозділів, що ведуть боротьбу з цим негативним явищем, є вкрай необхідною і має стратегічний характер.

Заходи реорганізації системи боротьби з корупцією пов'язані зі здійсненням соціально-економічних, політико-правових, організаційно-структурних заходів у напрямі всебічного забезпечення прав та інтересів громадян. Безпека України у контексті загальноєвропейської безпеки ґрунтується на тому, що розвиток і зміцнення Європейського Союзу поглиблює загальноєвропейську безпеку в усіх її аспектах, а реформування внутрішньої безпеки кожного з його членів має спрямування на досягнення загальносистемної мети – колективної безпеки.

Існуючий державний механізм регулювання суспільних відносин у правоохоронній сфері має досить консервативний характер і не відповідає сучасним умовам існування Української нації як у внутрішній, так і зовнішній сферах її життя. Система силових органів має розгалужену

організаційно-функціональну структуру, що ускладнює організацію та здійснення процесу управління. За наявності значної кількості силових структур України їх роль у боротьбі з корупцією може бути оцінена як недостатня. Державні органи, перед якими поставлене завдання забезпечення безпеки нації від внутрішніх і зовнішніх загроз, при додержанні політико-правових умов, створенні спеціалізованого механізму управління повинні активно залучатися до справи забезпечення державної безпеки в аспекті боротьби з корупцією. Для цього необхідно подолати відомчі бар'єри, об'єднати зусилля державних органів, оперативних підрозділів в єдиному напрямі забезпечення внутрішньої безпеки держави, тобто розробити модель управління відповідними суб'єктами за організаційно-функціональним принципом.

Розробка і застосування шляхів і механізмів боротьби з корупцією є невід'ємною частиною діяльності державних органів та громадськості. Прийняття комплексних, ефективних заходів щодо боротьби з цим лихом є загальнонаціональною справою, яка повинна бути системною, послідовною та узгодженою, мати правове, організаційне, фінансове, матеріально-технічне, наукове забезпечення.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблему корупції, її зміст і структуру, форми прояву, стратегію та тактику боротьби з цим небезпечним соціально-економічним явищем вивчають науковці різних країн світу – соціологи, економісти, політики і публіцисти. У пострадянський період її досліджували Г.А. Аванесов, В.А. Алексєєв, С.Б. Алімов, О.Н. Басалаєв, І.І. Басецький, М.І. Бажанов, Р.С. Белкін, В.М. Биков, О.І. Гуров, А.І. Долгова, В.М. Єсіпов, В.А. Лукашов та ін.

Серед вітчизняних учених необхідно вказати таких, як Ю.В. Александров, П.П. Артеменко, О.М. Бандурка, Б.І. Бараненко, В.П. Бахін, В.І. Бояров, Ф.Г. Бурчак, О.А. Гапон, І.М. Данішин, Е.О. Дідоренко, Д.Г. Заброта, М.В. Корнієнко, В.О. Коновалова, М.Й. Коржанський, В.В. Крутов та ін., чий дослідження дозволили виробити концептуальні підходи до пізнання організованої злочинності, її стану, підґрунтя, виникнення та поширення.

Разом з тим правовому та організаційному забезпеченню діяльності спеціальних підрозділів по боротьбі з корупцією, їх стратегії і тактиці уваги приділено недостатньо.

Відтак, **мета** роботи полягає в розкритті особливостей взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі завдання: розкрити умови взаємодії органів, які ведуть боротьбу з корупцією; охарактеризувати та розкрити чинники, що впливають на стан такої взаємодії.

**Виклад основного матеріалу.** До органів, що взаємодіють у сфері боротьби з корупцією, належать правоохоронні, контролюючі та інші органи, які можуть надати один одному певну допомогу. У розділі п'ятому "Взаємодія спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою

злочинністю та іншими державними органами” Закону України “Про організаційно-правові засади боротьби з організованою злочинністю” [1] визначено основні форми взаємодії різних органів, задіяних у боротьбі з організованою злочинністю, а також порядок взаємодії між ними залежно від їх виду, зокрема:

– спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією МВС, спеціальні підрозділи по боротьбі з корупцією СБУ, інші державні органи, що мають контрольні повноваження;

– органи, задіяні у справі боротьби з корупцією, є неоднорідними, мають свою диференціацію. Їх діяльність має постійний характер, пов’язаний зі здійсненням владних повноважень, комплексом заходів щодо протидії різним формам організованої злочинності.

*Стан взаємодії зазначених органів залежить від дотримання таких умов:*

– єдності цілей і завдань протидії протиправним проявам. Їх спільна діяльність уможливорює виявлення, попередження і розкриття правопорушень, що мають прояви у різних сферах соціального життя: політичній, економічній та ін., тобто здійснення цілеспрямованого впливу на об’єкт правоохоронної підсистеми з метою протидії організованої злочинності;

– узгодження заходів і дій взаємодіючих суб’єктів, що визначається їх компетенцією у боротьбі з корупцією і може проявлятися у функціонально координованих за цілями і завданнями автономних здійсненнях різних оперативно-тактичних, адміністративних, кримінально-правових, кримінально-процесуальних завдань виявлення, запобігання і розкриття злочинів. Узгодженість взаємодії може базуватись на нормативно-правових актах, що визначають основні напрями і компетенцію взаємодіючих суб’єктів;

– паритетності, яка означає рівність взаємодіючих органів, відсутність їх прямої підпорядкованості за наявності системоутворюючої мети, завдань, організаційної структури певного типу. Паритетність підкреслює їх автономність у прийнятті рішень, формах і методах діяльності, спрямованості та раціональності використання відповідних сил і засобів, наявних у розпорядженні;

– безперервного процесу узгодження дій у напрямі протидії проявам корупції. Проведення спільних планово-організаційних заходів, підтримання безперервності, своєчасності, коректування за напрямами, перегрупування сил, засобів і методів виконання узгоджених заходів залежно від обстановки і ситуації;

– персональної відповідальності взаємодіючих суб’єктів, індивідуальної відповідальності за результати узгоджених дій.

Спираючись на наведені системоутворюючі елементи взаємодії органів, задіяних у справі боротьби з корупцією, оцінюючи її інтенсивність, можна здійснити класифікацію рівнів взаємодій як високого, середнього та низького.

*Чинники, що впливають на стан взаємодії органів, які ведуть бо-*



*ротьбу з корупцією:*

– єдине для державних органів завдання – попередження та запобігання правопорушень;

– об'єктивна необхідність комплексного підходу до збору, аналізу та оцінки інформації про криміногенну обстановку у сфері боротьби з корупцією, оскільки жоден з означених органів не володіє нею у достатньому обсязі через ряд причин (складність предмета оцінки, прихований характер правопорушень тощо);

– обмеження сфери державного регулювання, контроль за господарською діяльністю недержавного сектору економіки, їх самостійність;

– єдність об'єкта протидії, на що спрямована взаємодія різнорідних державних органів;

– обумовленість оперативного реагування на прояви організованої злочинності, взаємодія з різнофункціональними органами, співробітництво на негласних засадах з їх працівниками;

– проведення спільних спеціальних операцій із залученням різних органів і служб, що дозволяє досягати комплексності у виявленні та припиненні протиправних проявів.

Характер завдань органів, що здійснюють боротьбу з корупцією, визначає їх організаційну структуру та вимагає існування налагодженої системи взаємодії. Непогоджені дії суб'єктів цієї системи рано чи пізно можуть призвести до катастрофи, тому, безумовно, такі дії повинні бути координованими.

Органи даних систем можна віднести до державних, які повинні втілювати у життя державну функцію охорони законних прав та інтересів громадян, закріплених у Конституції України [2].

Діяльність держави із забезпечення прав та інтересів особи, суспільства в цілому від протиправних злочинних посягань в організованих формах має різноплановий і складний характер. Вона здійснюється у напрямках, які можна класифікувати як підсистеми державного захисту у відповідній сфері. Така класифікація створює необхідні умови для оцінки ефективності заходів по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією, вказує основні шляхи корегування політичних рішень, реформування правоохоронних органів, що діють у відповідній сфері.

Сукупність таких елементів, як суб'єкт і його обов'язки, сфера функціонування суб'єктів і правоохоронні заходи, створює структурно-функціональну підсистему системи боротьби з корупцією.

Таким чином, *система боротьби з корупцією є сукупністю правоохоронних підсистем:*

– правоохоронна підсистема у сфері діяльності посадових осіб, працівників підприємств, організацій, установ та підприємців. Суб'єктами забезпечення функціонування цієї підсистеми є керівники і уповноважені ними особи. Обов'язки цих суб'єктів спрямовані на виконання правоохоронних заходів у сфері боротьби з організованою злочинністю і корупцією;

– правоохоронна підсистема у сфері соціального проектування, адміністрування галузей народного господарства органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створення, реорганізація, ліквідація видів та форм господарювання, адміністративних механізмів, забезпечення життєдіяльності, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць, населених пунктів, розширення, перепрофілювання, переоснащення об'єктів промислової та соціальної інфраструктури;

– суб'єктами забезпечення функціонування цієї підсистеми є органи, зайняті правоохоронною діяльністю, формально визначені зацікавлені особи, організації та виконавці замовлень;

– правоохоронна підсистема у сфері особистої безпеки приватних, посадових осіб, а також тих осіб, які перебувають під державним захистом. Суб'єктами забезпечення функціонування цієї підсистеми є людина і громадянин. Обов'язки цих суб'єктів спрямовані на дотримання права людини на захист, безпеку, виконання зобов'язань, завдань із забезпечення особистого захисту;

– адміністративна підсистема захисту у сфері боротьби з корупцією. Суб'єктами забезпечення функціонування цієї підсистеми є суб'єкти забезпечення національної безпеки України. Обов'язки цих суб'єктів мають адміністративний характер із забезпечення функціонування правоохоронних підсистем захисту у сфері боротьби з організованою злочинністю і корупцією;

– правоохоронна підсистема у сфері охорони громадського порядку і безпеки. Суб'єктом підсистеми є органи, що ведуть боротьбу з корупцією. Їх обов'язки спрямовані на виконання державного завдання із захисту прав та інтересів громадян.

Згідно з наведеним переліком правоохоронних підсистем забезпечення виконання заходів у сфері боротьби з корупцією в Україні має певну специфіку, зумовлену видом суспільної діяльності. Це дає можливість класифікувати їх на профілактичні (адміністративні, адміністративно-виробничі, науково-технічні) та оперативні заходи.

Заходи безпеки профілактичного характеру забезпечують умови запобігання, попередження правопорушень, злочинів; обмеження, локалізацію їх негативного впливу; забезпечення безпеки осіб, охорону (майна, певної території), успішну ліквідацію злочинних проявів, створення умов, що виключають рецидив злочину, повторення правопорушення.

Критерієм характеристики підсистем загальнодержавної системи з корупцією є функції суб'єктів.

Виходячи зі змісту, який викладається у згаданих підсистемах, функціональні обов'язки їх суб'єктів характеризують функції відповідної правоохоронної підсистеми, у зв'язку з тим, що на суб'єкт покладено обов'язки, спрямовані на виконання функції конкретної підсистеми. Вони називаються функціональними.

Таким чином, аналіз кожної з підсистем міститься у характеристиці її функцій, заходів й організаційних структур.

**Висновок.** Підсумовуючи, можна дійти висновку, що використання запропонованих правоохоронних підсистем як складових загальнодержавної системи боротьби з корупцією надає можливість покращити стан взаємодії відповідних органів.

*Бібліографічні посилання*

1. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. // ВВР України. – 1993. – № 35. – Ст. 358
2. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України // ВВР України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

*Надійшла до редакції 18.05.2012*

**Д.Д. Бойко**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 351.811.12

**ПРИТЯГНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ  
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ  
ДОРОЖНЬОГО РУХУ УКРАЇНИ**

Розглянуто правові проблеми порядку притягнення до адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху України.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, Правила дорожнього руху, транспортні засоби.

Рассмотрены правовые проблемы порядка привлечения к административной ответственности за нарушения Правил дорожного движения.

**Ключевые слова:** административная ответственность, Правила дорожного движения, транспортные средства.

In the article consideration problems process of recovery of enforcement for the offence of road rules.

**Keywords:** administrative responsibility, road rules, vehicles.

**Постановка проблеми.** Провідним засобом охорони безпеки дорожнього руху є адміністративна відповідальність. Через обмеження особистих інтересів суб'єкта деліквентної поведінки адміністративна відповідальність формує у свідомості учасників дорожнього руху, а також осіб, відповідальних за його організацію, потужне стримуюче начало – запобіжний механізм, покликаний застерегти від учинення неправомірних дій, спонукати до чіткого й безумовного слідування нормативно-правовим приписам.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Мета.** Слід зазначити, що проблемам провадження у справах про адміністративні правопорушення та притягнення до адміністратив-

ної відповідальності за порушення правил, норм і стандартів сфері безпеки дорожнього руху приділяли увагу у своїх роботах такі вчені, як А.В. Гаркуша, Т.О. Гуржій, В.В. Доненко, М.А. Микитюк, В.В. Новіков, М.М. Стоцька, В.І. Развадовський та ін. Але у зв'язку з прийняттям Закону України від 24.09.2008 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху" [1] порядок притягнення до адміністративної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху змінився, що потребує додаткового дослідження зазначеної сфери.

**Виклад основного матеріалу.** Питання притягнення до адміністративної відповідальності за порушення правил дорожнього руху наразі залишається досить проблемним. Це пов'язано із застарілими підходами до оцінки ефективності роботи працівників ДАІ, основним показником ефективності якої вважається кількість складених протоколів та притягнених до адміністративної відповідальності громадян. При цьому працівники ДАІ намагаються штучно збільшити показники службової діяльності, що призводить до неякісного складання адміністративних матеріалів за порушення правил дорожнього руху.

Істотною перешкодою для реалізації завдань адміністративної відповідальності у сфері безпеки дорожнього руху є недоліки адміністративно-процесуального законодавства. Зокрема, не визначено порядок притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, зафіксовані за допомогою технічних засобів, що працюють в автоматичному режимі.

Низка положень КУпАП погано корелюється з Правилами дорожнього руху. Так, наприклад, чинні ПДР містять перелік приблизно 50 технічних несправностей, які є підставою для заборони експлуатації транспортних засобів, однак тільки у 4-х випадках з них подальший рух заборонено: а) якщо гальмова система чи рульове керування не дають змоги зупинити транспортний засіб або здійснити маневр під час руху з мінімальною швидкістю; б) якщо у темну пору доби або в умовах недостатньої видимості не працюють фари чи задні габаритні ліхтарі; в) якщо під час дощу або снігопаду не працює склоочисник з боку керма; г) якщо зіпсовано тягово-зчіпний пристрій автопоїзда. Решта несправностей обґрунтовано вважаються менш небезпечними, тож у разі їх виникнення в дорозі водій після вжиття необхідних заходів перестороги (як-то рух із мінімальною швидкістю, увімкнення аварійної сигналізації тощо) має право продовжити рух до місця стоянки або ремонту.

На відміну від Правил чинний КУпАП не визнає жодних винятків. Керування несправним транспортним засобом тягне за собою адміністративну відповідальність, незалежно від виду або характеру поломки. До того ж, як було сказано вище, в усіх випадках на порушника чекають однакові санкції. Склалася доволі алогічна ситуація, коли неробоча гальмова система за ступенем небезпеки прирівнюється, скажімо, до відірваного брызковика. Там, де за всіма

писаними і неписаними канонами достатньо попередження, закон вимагає застосовувати чималий штраф.

Багато нарікань з боку практиків викликають процесуальні аспекти відповідальності за порушення правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів та правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів автомобільними дорогами, вулицями, залізничними переїздами (ст. 132-1 КУпАП). Коло суб'єктів, уповноважених складати протоколи про відповідні порушення, чинним законодавством не визначено. Натомість, відповідно до ст. 222 КУпАП, рішення з даних правопорушень мають право приймати керівники підрозділів ОВС (начальник або заступник начальника відділення (відділу, управління, департаменту), командир або заступник командира окремого підрозділу Державтоінспекції МВС України, начальник відділу внутрішніх справ або особа, котра виконує його обов'язки). Як свідчить практика, прибуття зазначених осіб на місце події буває вельми проблематичним. У силу службової зайнятості при вчиненні делікту в нічний час та за ряду інших обставин вони не завжди можуть забезпечити терміновий розгляд справи. Внаслідок цього багатьом порушникам вдається ухилитись від заслуженого покарання.

Надійною запорукою ефективності розгляду справ про порушення правил перевезень небезпечних вантажів (а рівно – правил проїзду великогабаритних і великовагових транспортних засобів) мало б стати тимчасове затримання транспортного засобу. Тим більше, що ст. 265-2 КУпАП наділила працівників ДАІ правом блокувати транспортний засіб або доставляти його на спеціальний майданчик чи стоянку. Але наразі практичне застосування даного заходу неможливе, адже за законом він підлягає обов'язковій фіксації в адміністративному протоколі, тоді як у справах про проступки, передбачені ст. 132-1 КУпАП, протокол не складається.

Останнім часом гостро окреслилась проблема попередньої діагностики стану алкогольного сп'яніння водіїв транспортних засобів. Як відомо, у 2009 р. в Україні було встановлено поріг допустимого вмісту алкоголю в крові водія. З цього моменту притягнення особи до відповідальності або, у разі невизнання нею результатів попереднього огляду, направлення до закладу охорони здоров'я для проходження відповідної експертизи здійснюється на підставі даних «...спеціальних технічних засобів, показники яких після проведення тесту у видихуваному повітрі перевищили 0,2 проміле» [2].

Доцільність таких нововведень є беззаперечною. У переважній більшості країн розвинутої автомобілізації поріг допустимого вмісту алкоголю в крові водія існує давно (зокрема, на території Великобританії він діє ще з 1967 р.), і практично всюди його запровадження принесло позитивні результати: зниження рівня дорожньо-транспортної деліктності, ослаблення репресивного тиску на учасників дорожнього руху, зменшення числа конфліктних ситуацій між громадянами й суб'єктами юрисдикційних повноважень тощо [3]. Зважаючи на соціально-економічну вагу досягнутих здобутків,

установлення та оптимізація лімітів ВАК проголошено програмною метою транспортної політики Європейського Союзу [4; 5].

Однак, як інколи буває на вітчизняних теренах, правове втілення цього, безумовно, назрілого й потрібного кроку не отримало достатньої матеріально-технічної підтримки. Наприкінці 2010 р. тільки поодинокі підрозділи Державтоінспекції були оснащені приладами, здатними вимірювати точний вміст алкоголю в крові людини [6]. Попри те, що впродовж наступного року МВС України закупило декілька партій алкотестерів нового покоління, їхня кількість і зараз лишається надзвичайно малою.

Більш того, частина наявних приладів не потрапила до Переліку спеціальних засобів для проведення огляду водіїв з метою визначення стану алкогольного сп'яніння, затвердженого наказом МВС України від 1 березня 2010 р. № 33. Згідно з п. 3 наказу фіксація відповідних порушень правил дорожнього руху має здійснюватись за допомогою газоаналізаторів "Alcoquant 6020", "Alcotest 6510", "Alcotest 6810", "Alcotest 7410 Plus com" або ж спеціального обладнання "Алконт 01" [7]. Фактично, це рішення поклало край використанню всіх інших моделей алкотестерів у практичній діяльності Державтоінспекції.

Ще одним фактором негативного впливу на ефективність адміністративно-деліктних норм у сфері безпеки дорожнього руху є слабка професійна підготовка суб'єктів правозастосування. Наразі понад чверть адміністративних протоколів, складених працівниками ДАІ, стають предметом судових оскаржень. Кожна третя така скарга визнається судом обґрунтованою. І майже в усіх випадках причиною задоволення скарги виступають помилки при кваліфікації порушення.

Аналізуючи судову практику, Верховний Суд зазначив, що причиною повернення матеріалів на дооформлення до органів ДАІ є те, що їх посадові особи не виконували належним чином вимоги ст. 256 КУпАП, а саме: вказували не всі анкетні дані порушника (рік, число, місяць та місце народження), його точну адресу, місце роботи, посаду, а також необхідні відомості про особу, яка склала протокол (прізвища, ім'я, по батькові, посада, службовий телефон). Через неточні та неправильні записи у протоколах суди витрачають додаткові кошти на повторні виклики порушників. Крім того, це призводить до пропуску строків накладення адміністративних стягнень [8].

На дуже низькому рівні перебуває методичне забезпечення юрисдикційної діяльності. Основна маса відомчих інструкцій, вказівок і настанов не містять практичних рекомендацій щодо кваліфікації деліктів проти безпеки дорожнього руху: зазвичай ними впорядковуються (конкретизуються, роз'яснюються) організаційні засади роботи окремих служб і підрозділів, основи міжгалузевої взаємодії, алгоритми реалізації правоохоронцями своїх службових повноважень або ж суто процесуальні аспекти порушення та розгляду адміністративних справ. Натомість питання юридичної оцінки протиправних діянь висвітлено лише фрагментарно. Слабо охоплені вони й тематикою занять з функціональної

підготовки особового складу. Наразі тільки в окремих територіальних підрозділах ДАІ проводяться заняття з проблем застосування адміністративно-деліктних норм.

Звісно, велика частина правозастосовних помилок зумовлена недоліками правового та матеріально-технічного забезпечення юрисдикційної діяльності, але часто в їх основі лежать чинники суб'єктивного характеру: слабке володіння нормативним матеріалом, невірна інтерпретація змісту адміністративно-деліктних норм, невміння застосувати норму права щодо конкретної життєвої ситуації, проблеми при розмежуванні споріднених правопорушень, ігнорування загальних принципів адміністративної відповідальності тощо.

Результатом є величезний різнобіг правозастосування, необґрунтоване накладення адміністративних стягнень (або, навпаки, безпідставне звільнення від відповідальності), численні порушення прав громадян та загальне зниження адміністративно-правового захисту безпеки дорожнього руху. Зокрема, в юрисдикційній діяльності ДАІ мають місце випадки кваліфікації ідентичних діянь за двома, трьома, а інколи – й чотирма різними нормами КУпАП [9, с. 110].

Отже, повний та всебічний розгляд справи про адміністративні проступки за порушення правил дорожнього руху в багатьох випадках залежить від працівників ДАІ, які складають протоколи про такі адміністративні правопорушення, надсилають їх на розгляд судів чи самостійно виносять постанови про притягнення до адміністративної відповідальності [10, с. 12]. І витоки окреслених проблем слід шукати у вадах організації професійного відбору, професійної підготовки та методологічного забезпечення службової діяльності працівників ДАІ.

**Висновок.** Підсумовуючи аналіз нагальних проблем функціонування інституту адміністративної відповідальності в дорожньо-транспортній сфері, слід наголосити на їх системному характері. Вони не лише пронизують основні рівні та ланки адміністративно-правового захисту БДР, але й суттєвим чином обумовлюють одна одну, переплітаються, синергують розлад кореспондуючих правовідносин. Розв'язати цей вузол можна тільки у результаті комплексного підходу, котрий охоплював би всі без винятку аспекти адміністративної відповідальності за делікти проти безпеки дорожнього руху: правовий, організаційний, матеріально-технічний, інноваційний, методичний та інші.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху : Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // ВВР України. – 2009. – № 10-11. – Ст. 137.
2. Про затвердження Інструкції про виявлення у водіїв транспортних засобів ознак алкогольного, наркотичного чи іншого сп'яніння або перебування під впливом лікарських препаратів, що знижують увагу та швидкість реакції : спільний наказ МВС та МОЗ України від 9.09.2009 № 400/666 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79. – Ст. 2696.
3. Корницький В. Алкоголь и безопасность / В. Корницький // Автоцентр. – 2000. –

№ 27. – С. 8-12.

4. Road Safety as a right and responsibility for all. A Blueprint for the EU's 4th Road Safety Action Programme 2010-2020. – Brussels : European transport safety council, 2008.

5. Halving the number of road accident victims in the European Union by 2010: A shared responsibility. European Road Safety Action Programme. – Brussels : Commission of the European Communities, 2003.

6. ДАІ розжилася на п'ять німецьких алкотестів // Веб-сайт Українського національного агентства новин УНІАН. – Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/.html>.

7. Про затвердження Переліку технічних засобів, що використовуються в підрозділах Державтоінспекції МВС для виявлення та фіксації порушень правил дорожнього руху : наказ МВС від 1 березня 2010 р. № 33 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 24. – Ст. 962.

8. Судова практика з розгляду адміністративних справ про деякі правопорушення на транспорті : узагальнення Судової палати у кримінальних справах Верховного Суду України від 1 січня 2004 р. // Законодавство України від 1 січня 2004 р. Законодавство України про адміністративні правопорушення. Адміністративний кодекс України. Нормативно-правові акти / упоряд. : В. С. Ковальський, Л. П. Ляшко. – К., 2005. – С. 387-388.

9. Гуржій Т. О. Нормативна регламентація адміністративної відповідальності водіїв / Т. О. Гуржій // Вісник прокуратури. – 2007. – № 7. – С. 109-112.

10. Буднік С. І. Особливості змістовного наповнення та оформлення протоколу про адміністративне правопорушення у сфері безпеки дорожнього руху / С. І. Буднік // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали 6-ї Міжнародної науково-практ. конф. (м. Донецьк, 17-18 листопада 2011 року). – Донецьк, 2011.

*Надійшла до редакції 10.04.2012*

**А.С. Бочарнікова**

здобувач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 342.951

## **СУТНІСТЬ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ НА ПІДПРИЄМСТВАХ**

Розглянуто питання, які стосуються сутності та значення правового регулювання охорони праці на підприємствах в сучасних умовах.

**Ключові слова:** *правове регулювання, інститут трудового права, охорона праці, підприємства.*

Рассматриваются вопросы, касающиеся сущности и значения правового регулирования охраны труда на предприятиях в современных условиях.

**Ключевые слова:** *правовое регулирование, институт трудового права, охрана труда, предприятия.*

Questions touching essence and value of the legal adjusting of labour protection on enterprises in modern terms are examined in the article.

**Keywords:** *legal adjusting, institute of labour right, labour protection, enterprises.*

**Постановка проблеми.** Основний Закон нашої держави гарантує кожному право на належні, безпечні і здорові умови праці. Гарантування безпечних умов праці, попередження професійних захворювань і виробничого травматизму, ліквідація шкідливих



виробничих факторів – першочергові завдання української держави. Саме таку мету має й один з найважливіших інститутів трудового права – інститут охорони праці працівників.

Досі як у науковій літературі, так і в чинному законодавстві відсутня загальновизнана думка щодо розуміння сутності та значення правового регулювання охорони праці на підприємствах у сучасних умовах, що й визначає актуальність цієї тематики.

Отже, вкрай важливим постає завдання встановлення сутності охорони праці та розкриття значення досліджуваного правового явища.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми.** Питання стосовно певних сторін правового регулювання охорони праці свого часу були предметом досліджень Н.Б. Болотіної, Г.С. Гончарової, В.В. Лазора, Л.І. Лазор, М.І. Іншина, С.М. Прилипка, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, Н.М. Хуторян, Г.І. Чанишевої, І.І. Шамшиної, В.І. Щербини, О.М. Ярошенка та інших.

**Метою** цієї статті є аналіз нормативно-правових актів і юридичної літератури та встановлення сутності і значення правового регулювання охорони праці на підприємствах в сучасних умовах.

**Виклад основного матеріалу.** Правове регулювання сфери охорони праці спонукає до сприйняття її як сукупності всіх правових норм, що супроводжують певний бік трудових відносин, спрямованих на створення сприятливих умов під час трудової діяльності для найманих працівників. У юридичній науці певну сукупність правових норм, що регулюють ту або іншу сторону трудових відносин або відповідний вид тісно пов’язаних із ними відносин, називають інститутом трудового права. Отже, всі ті норми, які врегульовують питання охорони праці на підприємствах, необхідно розглядати як повноцінний інститут галузі трудового права України. Більшість визначень поняття «охорона праці» у юридичній літературі ґрунтується на поясненні її саме як інституту трудового права [1, с. 12]. У зв’язку з цим О.С. Пашков зазначає, що охорона праці як інститут трудового права – це сукупність правових норм, що забезпечують безпеку, збереження здоров’я та працездатності людини у процесі праці, а також оздоровлення та покращення умов праці [2, с. 236]. Дослідник також вказує, що у широкому значенні під охроною праці розуміється сукупність правових норм, що охоплюють увесь комплекс питань застосування праці, належних до різних інститутів трудового права (трудоного договору, робочого часу і часу відпочинку та ін.). До них належать норми, які забороняють необґрунтовану відмову в прийнятті на роботу, обмежують переведення та звільнення працівників, встановлюють граничну тривалість робочого часу, регламентують час відпочинку, та багато інших, спрямованих на створення сприятливих загальних умов трудової діяльності [3, с. 446]. П.Д. Пилипенко також позиціонує охорону праці як інститут трудового права та вважає, що в цьому аспекті охорона праці є сукупністю правових норм, що регулюють відносини з охорони життя, здоров’я та працездатності

працівників шляхом встановлення безпечних і нешкідливих умов праці [4, с. 208]. До цього інституту входять: норми, що встановлюють загальні вимоги охорони праці; норми, що спрямовані на попередження (профілактику) виникнення виробничого травматизму і професійних захворювань; норми, що встановлюють обов'язки роботодавців та працівників з питань охорони праці; норми, що містять спеціальні заходи охорони праці окремих категорій працівників.

З огляду на вказані позиції вважаємо за доцільне приєднатись до думки І.І. Шамшиної, яка дає більш повне та точне визначення охорони праці як інституту трудового права. На її думку, охорона праці як правовий інститут – це сукупність правових норм, які закріплюють зміст та порядок здійснення діяльності сторін трудового договору правовідносин та відповідних державних органів щодо захисту здоров'я та збереження фізичного й морального потенціалу працівників у процесі праці, а також правові способи стимулювання вказаної діяльності [5, с. 34, 35]. Науковець вважає, що до змісту досліджуваного інституту мають входити такі норми: правила щодо охорони праці та виробничої санітарії, які одночасно є технічними нормами, але й не втрачають своєї правової природи, оскільки являють собою встановлені державою, формально визначені, не персоніфіковані загальнообов'язкові правила безпечного виробництва робіт; норми, які встановлюють права та обов'язки роботодавця та працівника з питань безпеки праці, оскільки правове регулювання завжди передбачає чітке закріплення обов'язків та прав сторін правовідносин; норми, які регулюють планування та організацію роботи з охорони праці, так як для ефективної дії правових норм, що встановлюють зміст певної діяльності, необхідно правове закріплення порядку здійснення, тобто механізму реалізації цієї діяльності; спеціальні норми щодо охорони праці осіб, які працюють у тяжких, шкідливих та небезпечних виробничих умовах, оскільки з об'єктивних причин в Україні є значна кількість виробничих об'єктів, що використовують сотні тисяч працівників, умови праці на яких на всіх підставах можуть бути віднесені до тяжких, шкідливих та небезпечних. І у зв'язку із економічною ситуацією в країні можна стверджувати, що в близькому майбутньому умови праці на цих підприємствах не покращаться, тому правове забезпечення захисту здоров'я даної категорії осіб є необхідністю; спеціальні норми щодо охорони праці жінок, неповнолітніх та осіб зі зниженою працездатністю, оскільки вказана категорія осіб, наділена рівним із іншими громадянами країни правом на працю, у силу об'єктивно існуючих фізичних, фізіологічних, вікових особливостей організму потребує особливих засобів захисту з тим, щоб здійснення ними трудової діяльності не спричиняло невинної шкоди їх здоров'ю; норми, що регулюють діяльність органів державного та громадського контролю, а також встановлюють відповідальність за порушення законодавства про працю. У зв'язку із тим, що більшість норм інституту охорони праці передбачають активну діяльність суб'єктів, відповідно, необхідними є правові засоби стимулювання цієї діяльності, що

передбачає правове закріплення порядку встановлення (фіксації) допущених порушень, а також настання негативних наслідків за невиконання встановлених обов'язків.

Важливо підкреслити, що як правовий інститут охорона праці являє собою групу не просто правових норм однорідного характеру, а сукупність певних правових норм різних інститутів трудового права; маємо на увазі інститут робочого часу, інститут відпочинку, інститут заробітної плати, інститут трудового договору тощо. З огляду на це необхідно зробити наголос на тому, що працездатність працівників, їх здоров'я та життя можуть бути дійсно збережені лише в тому випадку, коли як кожний інститут трудового права окремо, так і всі вони разом будуть спрямовані на досягнення вказаної мети. Отже, метою охорони праці є збереження здоров'я, життя та працездатності працівника. Але ця мета не може бути досягнута лише за допомогою одного інституту трудового права, навіть якщо він буде містити найдосконаліші норми, оскільки «якими б сучасними не були на підприємстві засоби техніки безпеки, що попереджають виробничий травматизм, якими б ідеальними не були санітарно-гігієнічні умови, що перешкоджають виникненню професійних захворювань, не можна забезпечити здоров'я та нормальну працездатність, наприклад, при занадто довгому робочому дні, під час якого працівник дуже втомлюється, або при занадто короткій щорічній відпустці, що не дозволяє відновити сили» [1, с. 15].

Водночас деякі вчені дещо по-іншому сприймають правову сутність охорони праці. Наприклад, В.І. Семенов зазначає, що «неправомірно відносити норми про робочий час, час відпочинку, заробітну плату, а також інші відповідні норми до поняття «охорона праці»; до цього поняття мають бути віднесені лише організаційно-правові заходи, що передбачені нормами юридичного інституту «охорона праці» [6, с. 17]. Уся охорона праці в такому разі зводиться до норм, закріплених в Законі України «Охорона праці» та в XI главі Кодексу законів про працю України. Важко погодитись з такою позицією, оскільки, по-перше, її висловлено ще у 80-х роках ХХ ст. і з того часу розуміння охорони праці, її сутності та призначення змінилося в бік трактування охорони праці у широкому розумінні, по-друге, хибність вказаної точки зору підтверджується наведеними вище міркуваннями щодо регулювання питань праці іншими інститутами трудового права у їх нерозривному взаємозв'язку із соціальним призначенням трудового права взагалі. Отже, дослідження охорони праці як правового інституту, що містить лише норми, передбачені відповідною главою Кодексу законів про працю України чи Законом України «Про охорону праці», без включення до цього правового інституту інших норм, які мають безпосереднє відношення до охорони праці за своїм значенням та сутністю, звужує поняття та призначення охорони праці. На це С.О. Іванов зазначав: «Ось чому важко зрозуміти точку зору, яка зводить вирішення великої, життєво важливої проблеми охорони праці в рамки лише правового інституту» [1, с. 16].

Крім розгляду охорони праці як інституту трудового права у юридичній науці її позиціонують також як правовий принцип, елемент трудових правовідносин та відповідну систему законодавства.

Охорона праці як правовий принцип може розглядатися в двох аспектах, а саме як галузевий принцип, тобто правовий принцип галузі трудового права, та як міжгалузевий правовий принцип. Охороні праці як правовому принципу трудового права свого часу приділяли увагу такі вчені, як О.Є. Пашерстник [7, с. 3-7], Я.Л. Кісельов [8, с. 24, 25], С.О. Іванов [9, с. 21-24], М.Г. Олександров [10, с. 6-39]. Як правовий принцип трудового права охорона праці відображає зміст усіх норм трудового права, які за своєю сутністю спрямовані на охорону життя, здоров'я та працездатності працівників [4, с. 208]. У цьому значенні охорона праці виступає як галузевий правовий принцип, оскільки відображає його соціальну спрямованість на захист трудових прав [1, с. 6]. Трудове право у зв'язку із цим ще називають «правом охорони праці», тобто правом, яке спрямоване на створення сприятливих умов праці.

Важливо підкреслити, що вже за радянських часів вчені розглядали принцип охорони праці як один з основних принципів радянського трудового права. Так, О.І. Цепін вказував: «Охороні праці, її меті служить все радянське трудове законодавство. Його норми встановлені в інтересах працівників та спрямовані на створення сприятливих для здоров'я умов праці. Таке поняття охорони праці в широкому смислі, яке прийняте в юридичній літературі, безпосередньо означає, що охорона праці – один із принципів радянського трудового права» [17, с. 310]. Під час розгляду охорони праці як правового принципу виникають суперечки серед науковців щодо доцільності такого широкого тлумачення досліджуваного поняття. Деякі автори пояснюють свою позицію тим, що широке тлумачення поняття «охорона праці» вступає в протиріччя із критерієм поділу трудового права на галузі та інститути [6, с. 13]. Спираючись на викладені вище думки з приводу розуміння охорони праці як інституту трудового права, який містить комплексні норми, важко погодитись зі вказаною точкою зору. На нашу думку, розглядати охорону праці в широкому значенні доцільно крізь призму прояву охорони праці в різних інститутах трудового права (робочого часу та відпочинку; трудового договору; колективного договору; заробітної плати; професійних союзів; тощо).

Чітке встановлення у Основному Законі нашої держави права кожної людини на належні, безпечні та здорові умови праці [11] обґрунтовує розгляд охорони праці у якості міжгалузевого правового принципу, оскільки саме охорона праці й є адаптером та реалізатором зазначеного конституційного права. Крім того, важливість розуміння охорони праці як міжгалузевого правового принципу обґрунтовується тісним зв'язком норм цивільного, адміністративного, господарського права із нормами трудового права. З цього приводу в радянські часи навіть існувала точка зору щодо необхідності включення норм трудового права в господарське законодавство. Однак така позиція була категорично розкритикована

багатьма вченими. Незважаючи на різні галузі права та відповідне їх регулювання різними методами, принцип охорони праці має пронизувати всі суспільні відносини.

Як елемент трудових правовідносин охорона праці викликає наукову цікавість внаслідок того, що сторони трудового договору наділені комплексом взаємних прав та обов'язків, спрямованих на створення та підтримку безпечних і нешкідливих умов праці. Отже, на роботодавця покладений обов'язок забезпечення безпечних і нешкідливих умов праці, обов'язок впроваджувати сучасні засоби техніки безпеки, які запобігають виробничому травматизму, і забезпечувати санітарно-гігієнічні умови, що запобігають виникненню професійних захворювань працівників, а на працівника, у свою чергу, покладено обов'язок знати й виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці, правила належної експлуатації машин, механізмів, устаткування та інших засобів виробництва, користуватися засобами колективного та індивідуального захисту; додержуватися обов'язків щодо охорони праці, передбачених колективним договором (контрактом, трудовим договором) та правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства [12]. З цього приводу цілком влучно та вірно, на нашу думку, висловлюється О.С. Пашков, який зазначає, що охорона праці виступає в якості елемента трудових правовідносин працівника із підприємством. Працівники та роботодавці наділяються комплексом взаємних прав та обов'язків, пов'язаних із забезпеченням здорових та безпечних умов трудової діяльності. Праву працівників на здорові та безпечні умови праці кореспондує обов'язок підприємств створити ці умови та строго виконувати законодавство про працю [2, с. 238]. Ю.П. Орловський зауважує: «...право на безпечні та здорові умови праці – елемент трудових правовідносин, а цей висновок ніхто не ставить під сумнів...» [1, с. 249]. Цілком погоджуємося з науковцем у тому, що ставити під сумнів юридичну природу охорони праці як елемента трудового правовідношення не є доцільним та науково обґрунтованим. У розвиток цього слід зазначити, що рівень забезпечення на виробництві охорони праці як одного з основних трудових прав працівників здебільшого впливає й на реалізацію всіх інших трудових прав. Цей зв'язок взаємний, оскільки порушення права на охорону праці (виробничий травматизм чи професійні захворювання) можуть призвести до зниження професійної працездатності працівника та навіть повністю або частково позбавити його можливостей реалізувати право на працю взагалі.

З огляду на те, що охорона праці – це система правових заходів і засобів, спрямованих на збереження здоров'я і працездатності людини у процесі праці [12], досліджувати її можливо і як систему відповідних нормативно-правових актів, тобто систему законодавства. Адже саме в законодавстві встановлено права працівників у сфері охорони праці, обов'язки власника або уповноваженого органу щодо забезпечення безпеки праці та відповідальність за стан охорони праці. Саме законодавст-

во визначає основні напрями роботи щодо охорони праці. Воно є складною системою, яка, на думку деяких вчених, являє собою сукупність не тільки норм трудового права. Зокрема, В.Е. Паегле вказує, що «правове регулювання відносин у галузі охорони праці являє собою складний процес, який охоплює широке коло відносин, пов'язаних між собою єдністю мети. У цьому плані законодавство про охорону праці являє собою сукупність норм державного адміністративного, цивільного та трудового законодавства» [13, с. 20]. Так воно і є, оскільки норми конституційного права визначають соціальну спрямованість державного існування, відповідно, встановлюють і гарантують право людини на охорону здоров'я та право працівника на безпечні, належні та здорові умови праці. Норми адміністративного права визначають систему управління та відповідальних осіб за охорону праці, вирішують питання планування та прогнозування тенденцій розвитку охорони праці, регламентують організацію нагляду та контролю за виконанням заходів з охорони праці. Норми цивільного права врегульовують питання договорів щодо проектування та будування виробництв у повній відповідності до встановлених правил, стандартів та норм; питання поставки якісних матеріалів та обладнання тощо. Зазначені правові положення різних галузей права хоча формально й не належать до системи трудового права, однак за своєю сутністю також спрямовані на забезпечення безпечних та здорових умов праці на підприємствах.

Необхідно також наголосити ще й на такій особливості законодавства України у сфері охорони праці: багато питань з охорони праці вирішується у локальному порядку, тобто нормативно-правовими актами, прийнятими безпосередньо на конкретному підприємстві, однак порядок їх прийняття чітко визначений у централізованому законодавстві. Зокрема, ст. 27 Закону України «Про охорону праці» містить положення, що нормативно-правові акти з охорони праці – це правила, норми, регламенти, положення, стандарти, інструкції та інші документи, обов'язкові для виконання [14]. Отже, всі без винятку норми та правила з охорони праці, в тому числі й норми з техніки безпеки та виробничої санітарії, є правовими. Вони санкціоновані державою, їхнє виконання є обов'язковим як для роботодавця, так і для працівників. У багатьох правилах з охорони праці міститься значна кількість технологічних вимог та прийомів, проте, незважаючи на це, ці правила визначають поведінку та обов'язки працівника у процесі виробництва, взаємовідносини між різними особами щодо їхньої сумісної діяльності, спрямованої на забезпечення безпечних та здорових умов праці. Вказану позицію підтримують такі науковці, як Я.Л. Кісельов та Ф.М. Левіант [15, с. 96; 16, с. 115]. Отже, охорона праці як система відповідного законодавства є сукупністю обов'язкових для виконання міжгалузевих та галузевих, централізованих та локальних нормативно-правових актів, прийнятих з метою забезпечення належних та безпечних умов праці на підприємствах України.

**Висновки.** Таким чином, ґрунтовне з'ясування сутності охорони

праці надає можливість розглядати її як складне комплексне правове явище, яке може бути позиціоноване і як самостійний інститут трудового права, як правовий галузевий та міжгалузевий принцип, як невід'ємний елемент трудових правовідносин та як система законодавства. Отже, залежно від обраного правового втілення «охорони праці» буде різнитися й змістовне наповнення її визначення.

#### **Бібліографічні посилання**

1. *Іванов С.А., Лившиц Р.З., Орловский Ю.П.* Советское трудовое право: вопросы теории. – М., 1978.
2. Трудовое право России: Учебник / Под ред. проф. А.С. Пашкова. – СПб., 1993.
3. Советское трудовое право: Учебник / Под ред. А.С. Пашкова, О.В. Смирнова. – М., 1988..
4. Основи трудового права України / За ред. П.Д. Пилпенка. – 2-ге вид, випр. і доп. – Львів, 2006.
5. *Шамшина И.И.* Правовые проблемы регулирования отношений в сфере охраны труда в современных условиях: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.05. – Луганск, 2002.
6. *Семенов В.И.* Охрана труда в СССР. – Минск, 1976.
7. *Пашерстник А.Е.* Законодательная охрана труда в СССР. – М., 1957.
8. *Киселев Я.Л.* Охрана труда по советскому праву. – М., 1962.
9. *Іванов С.А.* Советская наука трудового права: проблемы и перспективы // Проблемы трудового права и социального развития. – М., 1975.
10. *Александров Н.Г.* Советское трудовое право: вопросы теории. – М., 1978.
11. Конституція України: Затв. Законом України № 254/96 від 28.06.96 // ВВР. – 1996. – № 30.
12. Кодекс законів про працю України // ВВР. – 1971. – № 50.
13. *Паэглэ В.Э.* Охрана труда как социально-правовая система и управление. – Рига, 1985.
14. Про охорону праці: Закон України № 2694 від 14.10.92 // ВВР. – 1992. – № 49.
15. *Киселев Я.Л.* Некоторые вопросы охраны труда в советском трудовом праве // Вестник МГУ. – 1955. – № 11. – С. 24-28.
16. *Левинт Ф.М.* Нормативные акты, регулирующие труд рабочих и служащих. – Л., 1960.
17. Трудовое право и научно-технический прогресс. – М., 1974.

*Надійшла до редакції 14.11.2012*

**О.Є. Журавель**

ад'юнкнт

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.951

## **ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОТИДІЇ БЕЗПРИТУЛЬНОСТІ ТА БЕЗДОГЛЯДНОСТІ ДІТЕЙ**

Уточнено систему нормативно-правових актів у сфері протидії безпритульності та бездоглядності дітей, охарактеризовано їх роль та значення, запропоновано шляхи вдосконалення відповідно правового забезпечення.

**Ключові слова:** протидія безпритульності та бездоглядності дітей, нормативно-правові акти, правове забезпечення.

Уточняється система нормативно-правових актів в сфері протидії діяльності безпритульності та безнадзорності дітей, характеризуються їх роль і значення, пропонуються шляхи удосконалення відповідного правового забезпечення

**Ключевые слова:** протидія діяльності безпритульності та безнадзорності дітей, нормативно-правові акти, правове забезпечення.

The system normatively legal acts in the sphere of counteraction homelessness and neglect of children is specified, their role and value is described, the ways of perfection accordingly of the legal providing are offered.

**Keywords:** counteraction homelessness and neglect of children, normatively legal acts, legal providing.

**Постановка проблеми.** Соціально-економічна криза в Україні, безробіття, невирішені завдання культурно-виховного характеру негативно впливають на формування молодого покоління. В окремих випадках зазначені явища зумовлюють відчуження неповнолітніх від офіційних інститутів соціалізації, таких як сім'я, школа тощо. Взагалі безпритульність – складне соціально-психологічне явище. Воно передбачає як залишення домівок (або втечу) і бездомне існування, так і організацію професійного жебракування, дрібні крадіжки, невмотивовано серйозні злочини, продаж наркотиків та ін. Різноманіття поведінки у стані бездоглядності та безпритульності говорить про те, що причини, які їх обумовили, характер проступків, особистісні деформації не можуть бути однорідними [1]. В Україні надзвичайних розмірів набула проблема безпритульності дітей, їх жебрацтва, пияцтва і наркоманії, вчинення ними злочинів та інших правопорушень.

Проблема безпритульності та бездоглядності дітей має соціально-економічні корені. Вчені зазначають, що проблеми дитячої бездоглядності та безпритульності тісно пов'язані з політичною та економічною ситуацією в державі. Так, перша хвиля дитячої бездоглядності та безпритульності в Україні була пов'язана з соціально-економічною кризою 1992–1996 рр. У наступні роки й дотепер даний вид злочинів має тенденцію до зменшення при незначному збільшенні в певні роки. Так, у 2001 р. було зареєстровано 4708 таких злочинів, у 2003 р. – 3995, у 2005 р. – 3070, а в 2007 р. – 2973 злочинів. На думку деяких дослідників, зниження темпів зростання містить ознаки стабілізації ситуації, що починається. Окрім того, останніми роками спостерігається значне зниження рівня злочинності неповнолітніх. Якщо у 1995 р. було зареєстровано 41648 злочинів, вчинених неповнолітніми та з їх участю, то в 2002 р. – 32335 злочинів, а в 2007 р. – всього 18755 фактів [2]. Однак нова хвиля соціально-економічної кризи беззаперечно знов потягне за собою підвищення кількості безпритульних та бездоглядних дітей, а отже, і злочинів, що ними вчиняються.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Незважаючи на те, що теоретичні, правові та організаційні питання протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні вже давно стали темою наукових досліджень, про що свідчать наукові публікації О.І. Анатолієва, О.Б. Андрєвої, С.Т. Гончарук, І.І. Діптана,



А.Г. Зінченко, Я.М. Квітки, С.П. Котелечука, О.М. Нечаєвої, О.С. Парашевіна, С.Г. Поволоцької, Я.М. Шевченко та інших вчених, єдиного погляду на систему нормативно-правових актів у сфері протидії бездоглядності та безпритульності дітей серед науковців так і немає.

**Метою** цієї статті є удосконалення правових засад адміністративно-правового механізму протидії безпритульності та бездоглядності дітей в Україні, у зв'язку з чим планується вирішити такі завдання: уточнити систему нормативно-правових актів в означеній сфері, охарактеризувати їх роль та значення, запропонувати конкретні шляхи вдосконалення відповідного правового забезпечення.

**Виклад основного матеріалу.** Охорону дитинства в Україні визначено стратегічним загальнонаціональним пріоритетом. Протягом останніх років держава здійснила суттєві кроки на шляху до захисту прав дітей, керуючись при цьому принципами першочергової турботи про дітей, пріоритетності прав дитини. Державна політика в Україні у сфері дитинства впродовж зазначених років була спрямована на: удосконалення нормативно-правової бази охорони дитинства, в т.ч. імплементацію норм міжнародного права до національного законодавства; реформування державної системи влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування; посилення соціального захисту малозабезпечених сімей з дітьми; розвиток мережі закладів і установ, що працюють в інтересах дітей; посилення міжсекторальної співпраці органів державної влади та посилення їх взаємодії з громадськими організаціями, які опікуються проблемами дитинства; посилення державного контролю і захисту дітей від жорсткого поводження, насильства й експлуатації; боротьбу з ВІЛ/СНІДом [3].

Соціологи зазначають, що тільки розуміння проблеми зсередини, дослідження дитячого ставлення допоможе окреслити реалістичний нарис проблеми безпритульності та розробити шляхи її подолання. Саме з цієї позиції були поставлені запитання до підлітків, чим саме можна допомогти бездоглядним та безпритульним дітям. Так, 8 % вказують на те, що дітей треба відправити в дитячий будинок, незважаючи на те, що вони тікають із нього, й забезпечити дітей їжею. 31 % опитаних підлітків вважають, що дітям необхідно знайти родину, тому що їм необхідна батьківська турбота й виховання. Дітям необхідні увага й підтримка навоколишніх, зазначають 15 % опитаних; 6 % вважають, що необхідно допомогти одягом, 24 % – що необхідно допомогти стати людиною, обрати правильний шлях у житті. При цьому 8 % були впевнені, що боротися з безпритульністю даремно доти, поки в Україні не настане соціально-економічна й політична стабільність [4].

Перш за все необхідно зазначити, що правові засади протидії безпритульності та бездоглядності дітей визначаються відповідною системою нормативно-правових актів. Загальновідомо, що в Україні таку систему становлять Конституція України, закони, підзаконні нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів, а

також інших органів державної влади.

Отже, у найбільш узагальненому вигляді систему нормативно-правових актів, що забезпечують протидію бездоглядності та безпритульності, можна уявити у вигляді трьох взаємозалежних та однаково важливих блоків: нормативно-правові акти, метою яких є забезпечення прав дітей; нормативно-правові акти, що забезпечують недопущення насильства над дітьми, та нормативно-правові акти, метою яких є безпосередньо протидія та профілактика безпритульності та бездоглядності дітей. Коротко охарактеризуємо означені три блоки правого забезпечення протидії та бездоглядності і з'ясуємо, який вплив на таку протидію має кожен з них.

Перший блок – нормативно-правові акти, метою яких є забезпечення прав дітей. У Конвенції про права дитини, прийнятій ООН 20 листопада 1989 р., проголошено, що людство зобов'язане дати дітям усе найкраще, надійно забезпечити дитинство, що гарантує в майбутньому розвиток повноцінних громадян. Дитина – це маленька людина, що має певні потреби, але не має достатніх сил, розуму й досвіду, щоб захистити себе. Незважаючи на досить інтенсивну законодавчу роботу в галузі захисту прав дитини, економічний стан, в якому нині перебуває наша держава, суттєво гальмується процес втілення в життя міжнародних стандартів життя дитини. Це призводить до такого катастрофічного явища, як демографічна криза та соціальне сирітство [4]. Наразі в Україні діє низка законів та підзаконних актів, що спрямовані на забезпечення захисту дітей. До таких слід насамперед віднести Конституцію України, в якій проголошено, що діти рівні у своїх правах незалежно від походження, а також від того, народжені вони у шлюбі чи поза ним. Будь-яке насильство над дитиною та її експлуатація переслідуються за законом. Утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу. Держава заохочує і підтримує благодійницьку діяльність щодо дітей (ст. 52) [5]. Загалом Законодавство України про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей ґрунтується на Конституції України і складається із Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», законів України «Про соціальні послуги», «Про соціальну адаптацію осіб, які відбували покарання у виді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк», «Про охорону дитинства», «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування», «Про житловий фонд соціального призначення», «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» та інших нормативно-правових актів. Слід вказати, що в Україні триває робота над вдосконаленням законодавства про захист прав дітей у різних сферах суспільного життя. Лише за 2010 р. та початок 2011 р. Верховною Радою прийнято близько 10 законів, серед яких Закон України від 15.02.2011 № 3017-VI «Про ратифікацію Європейської конвенції про усиновлення дітей (переглянутої)», Закон України від 11.01.2011 № 2899-VI «Про внесення змін до розділу XI

«Прикінцеві положення» Закону України «Про здійснення державних закупівель» щодо безперервного забезпечення харчування особового складу Збройних Сил України, учнів (студентів) навчальних закладів та дітей», Закон України від 21.12.2010 № 2823-VI «Про внесення змін до Закону України «Про основи соціального захисту бездомних громадян і безпритульних дітей», Закон України від 23.09.2010 № 2556-VI «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за неналежне виконання обов'язків стосовно охорони життя та здоров'я дітей, а також за зловживання опікунськими правами», Закон України від 09.09.2010 № 2507-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо поміщення дітей у приймальники-розподільники для дітей», Закон України від 01.07.2010 № 2394-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту житлових прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, а також осіб з їх числа».

Також необхідно зазначити, що Парламентом, Урядом та Президентом постійно приймаються підзаконні нормативно-правові акти, спрямовані на захист прав дітей.

Наступним блоком нормативно-правових актів, що мають суттєвий вплив на протидію дитячої бездоглядності та безпритульності, є нормативні акти, спрямовані на протидію насильства в сім'ї, адже чільне місце серед передумов, що сприяють безпритульності та бездоглядності дітей, посідає насильство у сім'ї, тобто саме те, що вимушує дітей тікати з дому. Законом України «Про попередження насильства в сім'ї» визначені правові та організаційні основи профілактики цього виду правопорушень, а також органи та установи, на які покладено здійснення цих заходів. Згідно зі ст. 3 цього Закону здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї в межах наданих їм повноважень покладається на:

- 1) спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї;
- 2) службу дільничних інспекторів міліції та кримінальну міліцію у справах дітей органів внутрішніх справ;
- 3) органи опіки і піклування;
- 4) спеціалізовані установи для жертв насильства в сім'ї:
  - кризові центри для жертв насильства в сім'ї та членів сім'ї, стосовно яких існує реальна загроза вчинення насильства в сім'ї, – кризові центри;
  - центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства в сім'ї;
- 5) органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, а також окремі громадяни.

Повноваження органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї, визначено ст.ст. 5-9 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», Інструкцією щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді, служб у справах неповнолітніх, центрів соціальних служб для молоді та органів

внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї та іншими нормативно-правовими актами.

Останнім та найбільш важливим блоком нормативно-правових актів є система норм законодавства України, метою яких є безпосередня протидія безпритульності та бездоглядності. До таких, окрім перелічених та проаналізованих вище нормативно-правових актів, слід віднести Постанову Верховної Ради від 03.02.2004 № 1428-IV «Про Рекомендації парламентських слухань «Про проблему бездомних громадян та безпритульних дітей і шляхи її подолання». Одразу слід підкреслити, що зазначена Постанова введена в дію ще у 2004 р., проте її норми не втратили актуальності і до сьогодні. Наразі більшість завдань, поставлених Верховною Радою на вирішення проблеми бездомних громадян та безпритульних дітей, було реалізовано із прийняттям Закону України «Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей». Зазначений Закон заклав підвалини соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, забезпечує правове регулювання відносин у суспільстві, які спрямовані на реалізацію бездомними особами і безпритульними дітьми прав і свобод, передбачених Конституцією та законодавством України, створює умови для діяльності громадських та благодійних організацій, що працюють у сфері соціального захисту населення. Відповідно до ст. 11 зазначеного Закону з метою запобігання бездоглядності та безпритульності дітей держава забезпечує дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, а також особам з їх числа, які до передачі під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройні Сили України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк мали впорядковане житло, що зберігалося за ними, невідкладне вселення їх у ці приміщення і повернення їм майна, що знаходилося в цих приміщеннях на день передачі дітей під опіку чи піклування, влаштування в дитячі будинки сімейного типу, прийомні сім'ї, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, призову на строкову військову службу в Збройних Силах України, взяття під варту або засудження до арешту, обмеження волі, позбавлення волі на певний строк.

У разі неможливості повернення зазначеного житла дітям та особам з їх числа відповідні органи місцевого самоврядування зобов'язані протягом одного місяця надати аналогічне жиле приміщення та компенсувати вартість втраченого майна у разі, якщо це майно не було забрано дітьми та особами з їх числа. Діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, які досягли 16 років, у разі відсутності в таких дітей житла мають право зараховуватися на квартирний та соціальний квартирний облік за місцем їх походження або проживання до встановлення опіки, піклування, влаштування в прийомні сім'ї, дитячі будинки сімейного типу, заклади для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, за заявою опікуна чи піклувальника, прийомних батьків, ба-

тків-вихователів, адміністрації закладу, де проживає дитина, або органу опіки чи піклування. Після досягнення 18 років такі діти, а також особи з їх числа після завершення строкової військової служби в Збройних Силах України або після повернення з місць позбавлення волі протягом місяця забезпечуються соціальним житлом до надання їм благоустреного жилого приміщення для постійного проживання.

**Висновки.** Аналіз правового забезпечення протидії безпритульності та бездоглядності дітей свідчить про значні зусилля суб'єктів законодавчої ініціативи щодо протидії такому суспільно небезпечному явищу, проте велика кількість нормативно-правових актів не є гарантією належної протидії безпритульності та бездоглядності дітей. Назріла гостра необхідність систематизації відповідного нормативного забезпечення. Розуміючи неможливість розробки єдиного нормативного акта в означеній сфері, пропонуємо розробити Концепцію протидії та бездоглядності дітей. У такій Концепції необхідно чітко окреслити вектори діяльності держави у протидії дитячій безпритульності та бездоглядності, визначити систему суб'єктів такої протидії, поставити чіткі завдання щодо вдосконалення їх діяльності.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Рень Л.В. Психологічні чинники явища дитячої безпритульності // Вісник Черніг. держ. пед. ун-ту ім. Т.Г. Шевченка: Зб. наук. праць. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Vchdpu/2009\\_74\\_2/28.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vchdpu/2009_74_2/28.pdf).
2. Стеблинська О.С. Сучасний стан і тенденції злочинів, що вчиняються неповнолітніми у стані сп'яніння // Вісник Харків. нац. ун-ту внутр. справ. – 2008. – Вип.41. – С.153-161.
3. Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень Конвенції про права дитини: Національний звіт. – К., 2007.
4. Гуренко М.М. Дитяча безпритульність та безнаглядність як форми порушення прав дитини // Ученые записки Таврич. нац. ун-та им. В.И. Вернадского. Сер. «Юридические науки». – 2007. – № 2. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://science.crimea.edu/zapiski/2007/law/uch\\_20\\_2l/12\\_gurenko.pdf](http://science.crimea.edu/zapiski/2007/law/uch_20_2l/12_gurenko.pdf).
5. Конституція України: Прийнята Верховною Радою України 28 червня 1996 р. // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

*Надійшла до редакції 15.06.2012*

**Є.М. Іщук**

помічник адвоката, м. Київ

УДК 343.95

## **КЛАСИФІКАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ**

Проаналізовано основні підходи щодо окреслення системи корупційних правопорушень та визначено місце серед них адміністративних деліктів. Обґрунтовано додаткові критерії для класифікації адміністративних корупційних правопорушень. Запропоновано шляхи використання отриманих результатів у подальших дослідженнях.

**Ключові слова:** адміністративні корупційні правопорушення, класифікація, види корупційних правопорушень.

Проанализированы основные подходы к определению системы коррупционных правонарушений и очерчено место среди них административных деликтов. Обосновано дополнительные критерии для классификации административных коррупционных правонарушений. Предложены пути использования полученных результатов в дальнейших исследованиях.

**Ключевые слова:** административные коррупционные правонарушения, классификация, виды коррупционных правонарушений.

The basic approaches to the definition of corruption offenses and identified among these administrative offenses. Grounded additional criteria for the classification of administrative corruption. The ways to use these results in future studies.

**Keywords:** administrative corruption, classification, types of corruption.

**Постановка проблеми.** Сталому розвитку нашого суспільства заважає ряд негативних факторів, серед яких корупція і пов'язані з нею явища становлять безпосередню загрозу національній безпеці, порушують основні права і свободи людини, негативно впливають на імідж України як правової демократичної держави.

Така ситуація опосередковується значною кількістю чинників, усунення яких виступає нагальним завданням органів державної влади, місцевого самоврядування та інститутів громадянського суспільства.

Слід наголосити, що корупційні правопорушення є одними з найнебезпечніших. Маючи високий рівень латентності, вони толерантно сприймаються як позитивна соціальна практика більшістю населення України, проникають в усі сфери суспільного буття, не залишаючи громадянам варіантів для правомірної поведінки. Так, за даними всеукраїнського опитування, що проводилося у 2007-2009 рр., понад 64% респондентів вказали на те, що вони були втягнуті в корупційні стосунки з посадовцями [1].

На жаль, слід визнати, що, маючи достатньо сформоване антикорупційне законодавство (до речі, наша держава одна з перших серед пострадянських країн прийняла спеціальний закон щодо боротьби з корупцією ще у 1995 р.), суттєвих зрушень щодо протидії цьому явищу в Україні не відчувається.

Так, у 2011 р. до суду правоохоронними органами України направлено 1534 протоколи про адміністративні правопорушення, відповідальність за які передбачена Главою 13 КУпАП (прокуратурою – 850 (55%), СБУ – 296 (19%), МВС – 293 (19%), ДПС – 71 (5%), ВСП ЗС – 24 (1,5%)); судами притягнуто до адміністративної відповідальності 943 особи (за матеріалами прокуратури – 599 (63,6%), СБУ – 151 (16%), МВС – 149 (16%), ДПС – 40 (4%), ВСП ЗС – 4 (0,4%)) [2].

У період з 2000-2011 рр. судами України було розглянуто справ стосовно майже 65000 осіб (у 2000 р. – 6653, 2002 р. – 6983, 2003 р. – 5700, 2004 р. – 5100, 2005 р. – 6900, 2006 р. – 6700, 2007 р. – 6900, 2008 р. – 7200, 2009 р. – 6100, 2010 – 5111, 2011 – 1534). Водночас кількість

осіб, на яких було накладено адміністративне стягнення, такою динамікою не відрізняється. Так, у 2000 р. цей показник склав 2514 осіб, у 2001 р. – 3123, у 2002 р. – 3093, у 2003 р. – 3033, у 2004 р. – 3000, у 2005 – 3900, у 2006 р. – 4100, у 2007 р. – 4600, у 2008 р. – 4700, у 2009 р. – 4100, у 2010 р. – 4678, у 2011 р. – 943. Слід зазначити, що в узагальненнях Верховного Суду України у 2003-2009 рр. наводилися округлені дані. Тобто найбільша кількість осіб була притягнута до адміністративної відповідальності за вчинення корупційних правопорушень у 2007 та 2008 р., найменша – у 2011 [3].

Серед завдань, що потребують вирішення, є уточнення поняття, ознак і видів корупційних правопорушень та їх подальша характеристика, частиною якої може стати уточнення їх класифікації.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Сутність та різновиди адміністративних корупційних правопорушень розглядалися С.М. Алфьоровим, М.Ю. Бездольним, Ю.П. Битяком, А.В. Гайдуком, В.А. Завгороднім, В.К. Колпаковим, Т. О. Коломоець, А. Т. Комзюком, Т. П. Попченком, О.Я. Прохоренком, С.С. Рогульським, О.П. Рябченко, С.С. Серьогіним, С.Г. Стеценком, О.В. Терещуком, О.В. Ткаченком, Р.М. Тучаком, Г.П. Пожидаєвим, І.І. Яцківим та деякими іншими дослідниками.

У роботах вказаних та ряду інших авторів містяться положення щодо впливу корупції на суспільні відносини у сфері публічної служби; висвітлено питання застосування заходів адміністративного примусу у виявленні, припиненні корупційних діянь, притягненні винних до адміністративної відповідальності; сформульовано адміністративно-правові засади діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування у протидії корупції, взаємодії та координації у цій сфері, залучення громадськості до антикорупційної діяльності; визначено шляхи впровадження зарубіжного досвіду у подоланні корупції; розкрито специфіку протидії корупції в окремих державних органах та органах місцевого самоврядування тощо.

Втім, питання щодо класифікації адміністративних корупційних правопорушень розглядалося фрагментарно або у межах дослідження іншої проблематики.

**Метою** цієї публікації є визначення критеріїв і класифікація адміністративних корупційних правопорушень.

**Виклад основного матеріалу.** З внесенням 07.04.2011 р. змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення у зв'язку із прийняттям Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» в українському законодавстві з'явився термін «адміністративні корупційні правопорушення». Таку назву має глава 13-А цього законодавчого акта.

Аналіз змісту цієї глави свідчить, що у ній передбачено адміністративну відповідальність за вісім правопорушень. Відзначаючи як позитивне закріплення адміністративної відповідальності за корупційні діяння у КУпАП, слід зауважити, що питання про поняття «адміністративні ко-

рупційні правопорушення» та їх класифікацію залишаються невирішеними.

У зв'язку з цим вважаємо за доцільне здійснити аналіз наукових поглядів щодо вирішення вказаних проблем.

Так, ретроспективний аналіз законодавства України, яке визначало відповідальність за корупційні правопорушення, свідчить, що у Законі України “Про боротьбу з корупцією”, Концепції боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. розкривався зміст лише понять “корупція” та “корупційне діяння” [4; 5]. Проте крім цих термінів у науковій літературі використовуються й інші визначення корупційної поведінки: “порушення корупційного характеру”, “прояви корупційного характеру”, “корупційні злочини”, “акти корупції”, “злочини, що мають ознаки корупційності” та ін.

Ця прогалина була усунута у Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції», яким корупційне правопорушення визначається як умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною у ч. 1 ст. 4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність (ст. 1) [6].

Дослідження теоретичних робіт, присвячених висвітленню проблем боротьби з корупцією, свідчить, що переважна більшість авторів використовують у своїх працях законодавче визначення корупції та не вдаються до з'ясування сутності корупційного правопорушення, і лише деякі приділяють йому належну увагу.

Так, М.І. Мельник цілком слушно корупційне правопорушення визначає як “правопорушення, що полягає у неправомірному використанні особою, уповноваженою на виконання функцій держави, офіційно наданої їй влади, посадових повноважень, відповідних можливостей з метою задоволення особистих інтересів чи інтересів третіх осіб (корупційні діяння), а також в інших діях, які створюють умови для вчинення корупційних діянь чи є приховуванням їх або потуранням їм (інші діяння, пов'язані з корупцією)” [7]. В ньому об'єднуються усі види корупційних проявів: кримінальних, конституційних, адміністративних, дисциплінарних тощо.

А.І. Редька під корупційним правопорушенням розуміє “... суспільно небезпечне посягання на встановлений порядок здійснення особами, уповноваженими на виконання функцій держави, наданих їм повноважень, а саме протиправне, умисне діяння або бездіяльність, за яке законом України “Про боротьбу з корупцією” передбачено адміністративну й інші види відповідальності”. Оцінюючи наведене визначення, необхідно звернути увагу на використання А.І. Редькою для характеристики корупційного правопорушення такого терміна, як “суспільно небезпечне посягання”, що стосовно адміністративного проступку є неправомірним, оскільки суспільна небезпечність є характерною ознакою злочинів, а не проступків [8]. Адже “визначення суспільної небезпечно-



сті діянь, що мають ознаки корупції ..., є важливим при розмежуванні корупційних злочинів та адміністративних правопорушень” [8].

Наведені вище поняття свідчать, що корупційне правопорушення необхідно розуміти, насамперед, у сенсі проступку – адміністративно караного діяння, відповідальність за яке передбачено главою 13-А КУпАП [12].

Цікавим є визначення адміністративного корупційного правопорушення, що міститься у законі Республіки Татарстан «Про протидію корупції» – як такого, що має ознаки корупції і не є злочином правопорушення, за яке встановлено адміністративну відповідальність [10].

На наш погляд, крім зазначених, до адміністративних правопорушень корупційного характеру можна віднести проступки, які вчиняються з використанням своїх повноважень особами, уповноваженими на виконання функцій держави, а саме: а) використання посадовою особою в особистих чи інших неслужбових цілях державних коштів, наданих їй у службове користування приміщень, засобів транспорту чи зв'язку, техніки або іншого державного майна, якщо це завдало державі шкоди на суму, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – НМДГ) (ст. 184<sup>1</sup> КУпАП); б) невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора (ст. 185<sup>6</sup> КУпАП) та деякі інші [11].

По-іншому вирішується питання щодо класифікації адміністративних корупційних правопорушень. Так, український законодавець ще у 1984 р. використав об'єктно-галузевий та предметний принципи розподілу адміністративних правопорушень [12]. При цьому корупційні правопорушення включено до глави 13-А КУпАП відповідно до предметного принципу. Інші способи класифікації містяться у науковій площині.

В цьому контексті можна відзначити досвід законодавчої класифікації злочинів за ступенем їхньої тяжкості. Так, ст. 12 КК вказує, що залежно від ступеня тяжкості злочини поділяються на злочини невеликої тяжкості, середньої тяжкості, тяжкі та особливо тяжкі [13].

Потреба у законодавчій класифікації правопорушень набуває актуальності у зв'язку із запровадженням інституту кримінального проступку та пов'язаній з цим перебудовою матеріальної та процесуальної складових протидії корупції.

Тому для вироблення критеріїв класифікації адміністративних корупційних правопорушень слід розглянути основні підходи, наявні у науці адміністративного права.

Аналіз наукових праць, в яких розглядаються питання щодо встановлення системи адміністративних правопорушень в цілому, дає підстави для висновку про відсутність єдиного погляду на критерії їх розподілу. Серед таких поглядів слід виокремити праці К.Л. Бугайчука та В.К. Колпакова. Цими вченими узагальнено основні підходи до групування адміністративних правопорушень.

Так, К.Л. Бугайчук стверджує, що класифікація адміністративних проступків – це їх розподіл згідно з конкретно визначеними ознаками, притаманними окремим проступкам та їх групам, і навпаки – відсутнім у інших деліктів (проступків). Це, перш за все, необхідно: а) для визначення цілісності структури адміністративно карних протиправних дій; б) для визначення та опису адміністративно карних дій, які переслідуються різними органами, уповноваженими розглядати справи про адміністративні проступки; в) для визначення і фактичного визнання органічних зв'язків між окремими елементами єдиної структури (сукупність адміністративних проступків, підвідомчих різним органам), які забезпечують упорядкованість системи деліктів у сфері функціональних обов'язків цих органів; г) для об'єктивування окремих блоків адміністративних проступків в межах чітких функціональних характеристик. Цим вченим виокремлено такі види адміністративних деліктів залежно від: родового об'єкта посягання; форми вини; органу, який розглядає справу про адміністративний проступок; суб'єкта проступку; об'єктивної сторони проступку [14].

В.К. Колпаков слушно зауважує, що вивчення складів адміністративних правопорушень не є можливим без класифікації, виділення однопорядкових груп, які прийнято називати видами. Ми вважаємо за доцільні класифікації: залежно від ступеня суспільної небезпеки – склади основні і кваліфіковані; залежно від характеру шкоди – матеріальні і формальні; залежно від суб'єкта проступку – особисті і службові (посадові); залежно від структури склади – однозначні й альтернативні; за особливостями конструкції – описові і бланкетні (відсильні) [15].

Висвітлення особливостей адміністративної відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення протягом останніх двох років здійснювалося переважно у наукових статтях. Це публікації С.М. Алфьорова, В. Гвоздецького, І.М. Дьоміна, Д.В. Єремєєва, Д.М. Лук'янця, М.В. Маринюка, Є.О. Несвіта, Н.П. Христиненка, Р.С. Шамрая та деяких інших науковців. Зокрема, ними визначено: загальні засади адміністративної відповідальності за ці делікти, розкрито специфіку відповідальності окремих суб'єктів (юридичних осіб, посадових осіб органів місцевого самоврядування, керівників тощо); висвітлено питання застосування стягнень за вчинення корупційних діянь тощо.

Вказані погляди доречно використати й при системовиділенні адміністративних корупційних правопорушень.

Переходячи до розгляду різновидів корупційних правопорушень, слід зазначити, що у Законі «Про боротьбу з корупцією» 1995 р. вони поділялися на корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією.

З урахуванням змін до КУпАП перелік адміністративних корупційних правопорушень має такий вигляд: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2), пропозиція або надання неправомірної вигоди (ст. 172-3), порушення обмежень щодо сумісництва

та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 172-4), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (ст. 172-5), порушення вимог фінансового контролю (ст. 172-6), порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (ст. 172-7), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (ст. 172-8), невжиття заходів щодо протидії корупції (ст. 172-9) [12].

Аналіз законодавчо визначеного переліку адміністративних корупційних правопорушень дозволяє класифікувати їх за такими ознаками:

1) залежно від змісту діяння – суто корупційні: порушення обмежень щодо використання службового становища (ст. 172-2), пропозиція або надання неправомірної вигоди (172-3), порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви) (172-5); сприяють їх вчиненню або приховуванню: порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (172-4), порушення вимог фінансового контролю (172-6), невжиття заходів щодо протидії корупції (172-9); пов'язані з порушенням відповідними суб'єктами окремих службових обов'язків: порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів (172-7), незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень (172-8);

2) залежно від суб'єкта відповідальності – правопорушення, суб'єктами яких є: особи, визначені у п. 1-3 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про засади запобігання і протидії корупції" (ст. 172-2, 172-3); особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 4 цього Закону, за винятком депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад (крім тих, які здійснюють свої повноваження у відповідній раді на постійній основі), членів Вищої ради юстиції (крім тих, які працюють у Вищій раді юстиції на постійній основі), народних засідателів і присяжних (ст. 172-4); особи, зазначені у п. 1, пп. "а", "б" п. 2 ч. 1 ст. 4 даного (ст. 172-5, 172-7); особи, зазначені у п. 1, пп. "а" п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону (ст. 175-6); особи, зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 4 (ст. 173-8); посадові чи службові особи органу державної влади, посадові особи місцевого самоврядування, юридичні особи, їх структурні підрозділи (ст. 172-9);

3) за характером діяння, пов'язані із протиправною: дією (ст. 172-2–172-5, 172-8); бездіяльністю (ст. 172-7, 172-9); як дією, так і бездіяльністю (ст. 172-6);

4) залежно від структури диспозиції статті – правопорушення, що пов'язані із вчиненням: однозначних дій (ст. 172-2, 172-4, 172-5, 172-7, 172-9); альтернативних дій (ст. 172-3, 172-6, 172-8);

5) за особливостями конструкції диспозиції – правопорушення: описові (ст. 172-2–172-4, 172-7); бланкетні (відсильні) (ст. 172-5, 172-6, 172-8, 172-9);

б) за особливостями санкції, що: передбачають додаткові стягнення (конфіскація – ст. 172-2, 172-4, 172-5); не передбачають таких (ст. 172-3, 172-6–172-9).

Завершуючи характеристику складів адміністративних корупційних правопорушень, слід вказати, що вони за характером наслідків є формальними; видом вини – умисними.

**Висновок.** Підсумовуючи, можемо зробити такі узагальнення:

1) з прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» відбулося суттєве оновлення матеріальних і процесуальних підстав відповідальності за адміністративні корупційні правопорушення. Ці зміни стосуються: розширення кола суб'єктів відповідальності; введення додаткового стягнення у виді конфіскації; збільшення термінів розгляду справ про корупційні правопорушення та встановлення специфіки провадження щодо них; поєднання адміністративної відповідальності із заходами дисциплінарного впливу на правопорушників, як разових, так і тривалої дії; розширення виду додаткових негативних наслідків у зв'язку із внесенням корупціонерів до відповідного реєстру;

2) у законодавстві та науковій літературі відсутній єдиний підхід як до класифікації адміністративних правопорушень в цілому, так і корупційних зокрема. Запропонована нами класифікація є суворою, що передбачає можливість обґрунтування й інших критеріїв для групування цих деліктів;

3) здійснення класифікації адміністративних корупційних правопорушень сприятиме глибшому з'ясуванню їх змісту, дозволить виокремити ознаки, за допомогою яких вони можуть відмежовуватися від інших проступків та злочинів.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Стан корупції в Україні. Порівняльний аналіз загальнонаціональних досліджень: 2007-2009 рр. (для програми Корпорації «Виклики тисячоліття»). – К., 2009.
2. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання і протидії корупції у 2011 р. – Міністерство юстиції України, квітень, 2012.
3. *Заброда Д. Г.* Оцінка стану корупції в Україні (за результатами соціологічних досліджень) / *Заброда Д. Г.* // *Право і суспільство.* – 2011. – № 1. – С. 14-19.
4. Про боротьбу з корупцією : Закон України від 5 жовтня 1995 р. // *ВВР.* – 1995. – № 34. – Ст. 266.
5. Концепція боротьби з корупцією на 1998-2005 роки : Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. // *Міжнародні правові акти та законодавство окремих країн про корупцію / упоряд. : М. І. Камлик та ін.* – К., 1999. – С. 443-478.
6. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 07 квітня 2011 р. № 3206-VI // *Голос України.* – 2011. – 15 червня. – № 107.
7. *Мельник М. І.* Корупція: сутність, поняття, ознаки, заходи протидії : монограф. / *Мельник М. І.* – К., 2001.
8. *Редька А.* Деякі питання практики застосування Закону України “Про боротьбу з корупцією” / *Редька А.* // *Коментар судової практики в кримінальних та адміністративних справах.* – К., 1998.
9. *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* Адміністративні правопорушення в системі корупційних деліктів / *Колпаков В. К., Кузьменко О. В.* // *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика).* – 2002. – № 5. – С. 14-15.
10. О противодействии коррупции в Республике Татарстан : Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 г. № 34-ЗРТ, принят Государственным Советом Республики Татарстан 30 марта 2006 г. – Режим доступа : <http://www.tisbi.org/home/about/Anticorrupt/ZakonRT/>.

11. *Заброда Д. Г., Іщук Є. М.* Корупційні адміністративні правопорушення: характеристика та протидія : навч. посіб. / Забрда Д. Г., Іщук Є. М. – Д., 2010.
12. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К., 2012.
13. Кримінальний Кодекс України. – К., 2012.
14. *Бугайчук К. Л.* Адміністративні проступки: сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис... канд. юрид. наук / Бугайчук К. Л. – Харків, 2002.
15. *Колпаков В. К.* Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. ... докт. юрид. наук / Колпаков В. К. – К., 2005.

Надійшла до редакції 07.10.2012

**Є. В. Кобко**

здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.9

## ЗМІСТ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ

Розглянуто поняття та правові засади реалізації цивільного захисту населення в Україні, міжнародний досвід здійснення протекції населення в умовах надзвичайних ситуацій.

**Ключові слова:** *цивільний захист, надзвичайна ситуація, нормативно-правові акти України, міжнародний досвід захисту населення.*

Рассматриваются понятие и правовые основы реализации гражданской защиты населения в Украине, международный опыт осуществления защиты населения в условиях чрезвычайных ситуаций.

**Ключевые слова:** *гражданская защита, чрезвычайная ситуация, нормативно-правовые акты Украины, международный опыт защиты населения.*

Researched the concept and legal framework of civil protection in Ukraine, international experience of population protection in emergency situations.

**Keywords:** *civil defense, emergencies, regulations of Ukraine, international experience protection.*

**Постановка проблеми.** Насиченість території України промисловими об'єктами у декілька разів перевищує насиченість розвинених європейських країн. Майже третина з цих підприємств (близько 7,5 тис.) становить потенційну небезпеку. Значна кількість регіонів являє собою зону з надзвичайно високим ступенем ризику виникнення аварій та катастроф техногенного походження, внаслідок яких гинуть люди, знищуються матеріальні цінності, ускладнюються умови виробництва і життя. Цей ризик постійно зростає, оскільки рівень зносу обладнання більшості промислових підприємств наближається до критичного. Наслідки антропогенного впливу на навколишнє середовище набувають все більш відчутних обрисів, особливо у випадках, коли дія природних та техногенних чинників потрапляють у резонанс. Не виключається можливість розв'язання війни із застосуванням зброї масового ураження [1].

**Метою** і завданням даної статі є визначення поняття цивільного захисту населення, аналіз нормативно-правових актів чинного законодав-

ства України та іноземних держав з організації цивільного захисту населення, а також розробка пропозицій щодо цивільного захисту населення, аналіз останніх досліджень і публікацій з тематики вирішення проблем природно-техногенної безпеки держави.

**Виклад основного матеріалу.** Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій, ліквідація їх наслідків, максимальне зниження масштабів втрат та збитків набули статусу загальнодержавної проблеми. Стратегічні напрями та засоби вирішення проблеми захисту населення і територій в Україні спираються на основні положення Женевських конвенцій (1949 р.) щодо захисту жертв війни та Додаткових протоколів з імовірного характеру воєнних дій, реальних можливостей держави щодо створення матеріальної бази захисту. Метою державної політики у сфері цивільного захисту є зниження ризику і пом'якшення наслідків надзвичайних ситуацій (далі – НС) природного і техногенного характеру, підвищення гарантованого рівня безпеки особистості, суспільства та навколишнього середовища в межах показників прийняттого ризику.

Відповідно до законодавства, громадяни України мають право на захист свого життя й здоров'я від наслідків аварій, пожеж, стихійних лих, право вимагати від уряду України, інших органів державної виконавчої влади, адміністрацій підприємств, установ й організацій незалежно від форм власності й господарювання гарантій забезпечення його реалізації. Держава як гарант цього права здійснює захист населення від небезпечних наслідків аварій і катастроф техногенного, екологічного, природного та військового характеру.

Закон України «Про правові засади цивільного захисту» [2] визначає правові та організаційні засади у сфері цивільного захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного, природного та військового характеру, повноваження органів виконавчої влади та інших органів управління, порядок створення і застосування сил, їх комплектування, проходження служби, а також гарантії соціального і правового захисту особового складу органів та підрозділів цивільного захисту. Запобігання виникненню надзвичайних ситуацій – це підготовка і реалізація комплексу заходів, що спрямовані на регулювання безпеки, управління ризиками та завчасне реагування на загрозу виникнення надзвичайних ситуацій. Діяльність із запобігання НС має пріоритет порівняно з іншими видами робіт з протидії цим ситуаціям. Це зумовлено тим, що соціально-економічні результати завчасних дій щодо попередження НС і мінімізації збитків у більшості випадків є більш важливими і ефективними для громадян, суспільства і держави, ніж ліквідація наслідків після виникнення НС.

Одним з документів, покладених у правову основу цивільного захисту згідно зі ст. 2 зазначеного Закону, є Закон України «Про Цивільну оборону України» [6]. Таким чином, була зроблена поки ще безпідставна спроба формально «охопити» термін «цивільна оборона», який присутній у інших законодавчих актах та світовій практиці, і замінити його

на термін «цивільний захист» без висвітлення механізмів виконання завдань цивільної оборони та її особливостей.

У законі Республіки Казахстан «Про цивільний захист», наприклад, вказуються такі основні поняття: цивільний захист – загальнодержавний комплекс заходів, що здійснюються в мирний та воєнний час, спрямованих на забезпечення захисту населення, об'єктів господарювання і території, який включає в себе заходи цивільної оборони, попередження і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, у тому числі ті, що викликані терористичними актами, забезпечення пожежної і промислової безпеки, формування, зберігання і використання державного матеріального резерву; цивільна оборона – комплекс заходів, що здійснюються в мирний та воєнний час з метою захисту населення, об'єктів господарювання і території країни від дії вражаючих (руйнуючих) факторів сучасних засобів ураження.

У Федеральному законі РФ «Про цивільну оборону» наведено таке визначення: цивільна оборона – система заходів щодо підготовки до захисту та захисту населення, матеріальних і культурних цінностей на території Російської Федерації від небезпек, що виникають при веденні воєнних дій або внаслідок цих дій.

У понятійно-термінологічному словнику «Цивільний захист» під загальною редакцією Ю.Л. Воробйова цивільний захист розуміється як комплекс заходів щодо підготовки до захисту та захисту населення, земельного, водного й повітряного простору, матеріальних і культурних цінностей у НС природного й техногенного характеру, а також від небезпек, що виникають при веденні воєнних дій або внаслідок цих дій.

При цьому слід вказати, що термін «цивільний захист» не має чіткого трактування. Цивільний захист ґрунтується на допомозі людям у здійсненні їхнього бажання бути почутими, цивільний захист виявляється тісно пов'язаним із принципами соціальної справедливості, цивільними правами й правами людини. Існує декілька видів цивільного захисту: цивільний захист приватної особи, юридичний цивільний захист, цивільний захист за кошти.

Визначення цивільного захисту з позиції захисту від надзвичайних ситуацій використовує у своєму змісті словосполучення «...запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій... у мирний час і в особливий період». Слід зазначити, що не тільки в Законі України «Про правові засади цивільного захисту», але і в інших літературних джерелах досить часто використовується словосполучення «надзвичайні ситуації мирного і воєнного характеру». Таке формулювання означає тільки те, що надзвичайні ситуації можуть відбуватися як у мирний час, так і в умовах ведення бойових дій, а захист населення від вражаючих факторів надзвичайних ситуацій повинний здійснюватися й у тих випадках, коли вони викликаються впливом зброї або інших засобів противника. Захист же від небезпек, безпосередньо пов'язаних із веденням воєнних дій, відповідно до світової практики покладений на цивільну оборону.

На теперішній час триває дискусія стосовно змісту терміна «цивільний захист» та сфери його застосування. Є намагання об'єднати дві сфери діяльності в одну – у сфері захисту від наслідків надзвичайних ситуацій і в сфері цивільної оборони, – яке передбачає виникнення можливого позитивного ефекту внаслідок схожості заходів, що визначені для виконання у відповідних ситуаціях. В іншому випадку пропонується в межах визначення цивільного захисту замінити словосполучення «надзвичайна ситуація» на «кризова ситуація», що вимагає розповсюдити цивільний захист і на кризові ситуації політичного, соціального та економічного характеру, які розрізняються між собою. Є пропозиції розглядати цивільний захист в одному випадку як комплекс заходів, а в іншому – як систему заходів.

Оснoву державної політики у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій становлять: Конституція України, відповідні Закони,

укази Президента України й урядові рішення. Зокрема, ст. 3 Конституції України декларує: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю».

Основними нормативно-правовими актами з питань цивільного захисту є Закони України: «Про правові засади цивільного захисту», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру», «Про цивільну Оборону України», указ Президента України «Про концепцію захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій», а також відповідні постанови Уряду. 9 лютого 2001 р. вийшов указ Президента України № 80 «Про заходи щодо підвищення рівня захисту населення і території від НС техногенного і природного характеру». Указ є базовим і програмним актом для подальшої діяльності органів виконавчої влади у сфері цивільного захисту. Відповідно до указу Кабінетом Міністрів України було прийнято такі постанови: «Про порядок створення і використання матеріальних резервів для запобігання, ліквідації надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та їх наслідків», «Про утворення Державної інспекції цивільного захисту та техногенної безпеки» [12] та ін. Цей пакет актів і нормативно-правових документів розкриває суть нової державної політики у сфері національної безпеки. Нова ідеологія протидії катастрофам та надзвичайним ситуаціям передбачає об'єднання всіх компонентів захисту населення і територій від НС з визначенням єдиного координатора, у ролі якого виступає Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій, за активною участю науково-дослідних установ.

Під цивільним захистом розуміється система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів, які здійснюються центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підпорядкованими їм силами і засобами, підприємствами, установами та організаціями незалежно



від форми власності, добровільними рятувальними формуваннями, що забезпечують виконання цих заходів з метою запобігання та ліквідації надзвичайних ситуацій, які загрожують життю та здоров'ю людей, завдають матеріальних збитків у мирний час і в особливий період.

Цивільний захист населення [3] – це система організаційних, інженерно-технічних, санітарно-гігієнічних, протиепідемічних та інших заходів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підлеглих їм сил і засобів, підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, добровільних рятувальних формувань з метою запобігання і ліквідації надзвичайних ситуацій.

Реалізація всього, що визначено актами Президента України і Уряду, є провідним завданням органів виконавчої влади всіх рівнів, які причетні до проблем захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій. Так, в одному з указів зазначено: «Вважати, що запобігання виникненню надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру та ефективна ліквідація їх наслідків є одним із головних пріоритетів у діяльності Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади».

Вирішення проблем природно-техногенної безпеки України забезпечується проведенням на державному рівні таких заходів:

- здійснення управління техногенними ризиками, що забезпечить стає, гарантоване зменшення кількості та наслідків НС техногенного і природного характеру;
- створення цілісної міжвідомчої системи моніторингу і налагодження

державної служби прогнозування та попередження природних і техногенних НС;

- створення загальнодержавного реєстру потенційно небезпечних об'єктів і територій та механізмів їх моніторингу;
- підвищення ефективності роботи органів державного нагляду за станом і функціонуванням потенційно небезпечних виробництв.

**Висновки.** Засобом розв'язання проблеми захисту від техногенних і природних НС є створення в Україні Єдиної державної системи цивільного захисту населення та територій, основним завданням якої є запобігання та реагування на надзвичайні ситуації. Запобігання виникненню НС передбачає підготовку та реалізацію заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки ступенів ризику, завчасне реагування на події, що становлять загрозу виникнення НС, з метою запобігання лиху або пом'якшення його можливих наслідків.

Реагування на НС – це скоординовані дії підрозділів Єдиної державної системи цивільного захисту щодо реалізації планів локалізації та ліквідації аварій (катастроф) з метою усунення загрози життю та здоров'ю людей, надання невідкладної допомоги потерпілим.

**Бібліографічні посилання**

1. Про систему екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112: Закон України від 13.03.2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4499-17>
2. Про правові засади цивільного захисту: Закон України від 24.06.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1859-15>.
3. Про аварійно-рятувальні служби: Закон України від 14.12.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1281-14>.
4. Про затвердження Порядку використання захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) для господарських, культурних та побутових потреб: Постанова КМУ від 25.03.2009 № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/253-2009-%D0%BF>.
5. Про затвердження Порядку забезпечення населення і особового складу невоєнізованих формувань засобами радіаційного та хімічного захисту: Постанова КМУ від 19.09.2008 р. № 1200.
6. Про затвердження Порядку взаємодії органів виконавчої влади та юридичних осіб, які провадять діяльність у сфері використання ядерної енергії, в разі виявлення радіоактивних матеріалів у незаконному обігу: Постанова КМУ від 02.06.2003 № 813 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/813-2003-%D0%BF>.
7. Про затвердження Порядку обліку місць масового відпочинку населення на водних об'єктах: Постанова КМУ від 06.03.2002 № 264 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/264-2002-%D0%BF>
8. Про затвердження Інструкції про порядок списання непридатних захисних споруд цивільної оборони: Постанова КМУ від 08.04.1999 № 567 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/567-99-%D0%BF>.
9. Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях: Постанова КМУ від 15.02.1999 № 192 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/192-99-%D0%BF>.
10. Про єдину державну систему запобігання і реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру: Постанова КМУ від 03.08.1998 № 1198 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-98-%D0%BF>.
11. Про затвердження Положення про Цивільну оборону України: Постанова КМУ від 10.05.1994 № 299 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/299-94-%D0%BF>.
12. Рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16.05.2008 «Про стан функціонування єдиної державної системи запобігання та реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру»: Указ Президента України від 26.07.2008 № 590/2008.

*Надійшла до редакції 24.09.2012*

**І.В. Костенко**

ад'юнкт

(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.951 : 351

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ТАЄМНИЦІ В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ

Проаналізовано законодавство України щодо охорони державної таємниці та захисту інформації з обмеженим доступом.

**Ключові слова:** охорона державної таємниці, захист інформації, інформація з обмеженим доступом, загроза інформаційній безпеці, таємниця, режимно-секретний орган, звід відомостей, секретні відомості.

Анализируется законодательство Украины относительно охраны государственной тайны и защиты информации с ограниченным доступом.

**Ключевые слова:** охрана государственной тайны, защита информации, информация с ограниченным доступом, угроза информационной безопасности, тайна, режимно-секретный орган, свод сведений, секретные сведения.

The article is devoted to the analysis of legislation of Ukraine in relation to the guard of state secret and priv with the limited access.

**Keywords:** protection of state secrets, information security, classified information, the threat to information security, secrecy regime-secret agency set of information, secret information.

**Постановка проблеми.** Сьогодні однією з найбільш актуальних є проблема охорони державної таємниці, насамперед через охоплення нею певних відомостей у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України.

Секретна інформація може бути віднесена до державної таємниці і ступенів секретності «особливої важливості», «цілком таємно» і «таємно» лише за умови, що вона належить до категорій, зазначених у ст. 8 Закону «Про державну таємницю», а її розголошення може завдати шкоди національній безпеці України.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** У своїх дослідженнях вчені значну увагу приділяють окремим аспектам у сфері законодавства щодо державної таємниці як найбільш складної системи, сукупності взаємозумовлених елементів. Окремим питанням охорони державної таємниці в Україні присвячено публікації, монографії та матеріали науково-практичних конференцій. В основних наукових дослідженнях В. Артемова, А. Благодарного, Ю. Мірошника, О. Кохановської, Є. Тищенко, В. Авер'янова, А. Агапова, О. Бандурки, Ю. Бауліна, Д. Бахраха, В. Шкарупи, О. Андрійко, Р. Калюжного, а також у працях інших науковців дана проблематика детально розглядається.

Вважаємо, що система державної таємниці має бути представлена

організаційно-функціональними утвореннями, компетентних діяти у сферах служби безпеки, під час використання оперативно-розшукових заходів, які спрямовані на захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного та оборонного потенціалу України, а також законних інтересів держави.

Охорона державної таємниці в Україні встановлена відповідно до систем організаційно-правових, інженерно-технічних, криптографічних та оперативних заходів, спрямованих на запобігання розголошенню [1]. Розгляд її організаційно-правових засад можливий у науково-практичному аспекті з урахуванням закономірності та положень науки соціального управління.

Тому **метою** цієї статті є аналіз законодавства України щодо охорони державної таємниці та захисту інформації з обмеженим доступом та внесення пропозицій щодо удосконалення захисту державної таємниці, яка в цілому призведе до суттєвих змін як у правовому полі держави, так й у структурі функціонування певних установ.

**Виклад основного матеріалу.** Загалом, правова основа захисту інформації визначається в законах України «Про інформацію» та «Про державну таємницю» [2]. Насамперед зазначимо, що однією зі складових охорони державної таємниці є захист інформації з обмеженим доступом. Наразі у сучасній юридичній практиці використовують два визначення: «таємниця» та «інформація з обмеженим доступом». Як зазначає Л. Марченко, «інформація з обмеженим доступом – це інформація, доступ до якої обмежений встановленими правовими нормами і правилами» [3]. На думку В. Ліпкана, «таємниця – це дещо, що старанно приховується від інших, відоме тільки обмеженому колу осіб, інформація, що не підлягає розголошенню, секрет» [4]. Як бачимо, автори надають практично тотожні визначення.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну таємницю» державна таємниця – вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки, охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою.

У дослідженнях А. Благодатного значну увагу приділено елементу структури складу правопорушень, передбачених ст. 212-2 КпАП. У даному випадку – це особи, яким надано допуск і доступ до державної таємниці в установленому порядку. Ним було зазначено, що суб'єкт вчинення даного правопорушення є спеціальним. Серед суб'єктів правопорушень, у свою чергу, можна виділити громадян та посадових осіб. Чинний КпАП містить близько 200 адміністративних правопорушень, суб'єктами яких виступають посадові особи [7].

Також слід зауважити, що у розвитку законодавства простежується тенденція до збільшення кількості таких складів, оскільки при проведенні економічних і політичних реформ великого значення набуває змі-

цнення дисципліни у сфері управління та підвищення відповідальності посадових осіб за виконання своїх обов'язків. Чинний КПАП не містить норм, які б давали визначення поняття «посадова особа», що негативно впливає на діяльність правоохоронних органів України. Вважаємо, що дане визначення має бути закріплено у Кодексі України про адміністративні правопорушення та у своїй основі співпадати з поняттям «службова особа», закріпленим у ст. 364 Кримінального кодексу.

Цілком слушною є думка Ю. Мірошника, який зазначає, що найбільшу суспільну небезпеку у сфері державної таємниці становлять такі загрози: втрата таємної інформації, викривлення останньої, несанкціоноване користування таємною інформацією, використання таємних інформаційних ресурсів зі злочинною метою [5]. Вони мають серйозні наслідки, які вимагають оцінки з позиції забезпечення національних інтересів.

Перш за все, необхідно удосконалити умови та функціонування охорони державної таємниці, захисту інформації з обмеженим доступом, що сприяло б перекриттю можливих каналів витоку секретних відомостей, запобіганню втрати матеріальних носіїв секретної інформації.

Сьогодні оперативні служби органів внутрішніх справ України потребують удосконалення захисту інформації в комп'ютерних та автоматизованих системах. Слід акцентувати, що для боротьби з правопорушеннями у сфері комп'ютерної інформації потрібно обрати заходи і засоби охорони та захисту інформації від витоку та несанкціонованого доступу, які будуть відображатися в Інструкції щодо вдосконалення комп'ютерних та локальних систем.

Розглядаючи законодавство, яке регламентує технічний захист відомостей, що становлять державну таємницю, підкреслюємо, що неузгодженими є деякі норми, які регламентують порядок створення підрозділів і служб технічного захисту інформації. Однак у Законі України «Про державну таємницю» міститься норма, яка однозначно передбачає обов'язковість створення в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах, організаціях, що здійснюють діяльність, пов'язану з державною таємницею, режимно-секретних відділів на правах окремих структурних підрозділів.

Секретне діловодство в органах внутрішніх справ України організовується та ведеться режимно-секретним органом. Режимно-секретний відділ відповідно до покладених на нього завдань розробляє і здійснює заходи щодо забезпечення охорони державної таємниці під час проведення всіх видів секретних робіт, що містять державну таємницю, контроль за виконанням Закону України «Про державну таємницю» з метою попередження втрат, розкрадання матеріальних носіїв інформації, віднесеної до державної таємниці.

Наголошуємо, що обліку підлягають усі рукописні, машинописні, підготовлені з використанням засобів обчислювальної техніки секретні документи, робочі зошити для ведення записів, що містять секретну інформацію, спецблокноти та окремі інші матеріальні носії секретної ін-

формації. Облік секретних документів ведеться у журнальній або у картковій формі. Основними недоліками, на які слід звернути увагу, є порушення режимних умов при розробці та зберіганні секретних документів та матеріалів, недостатня кількість спеціально обладнаних приміщень, сейфів, відсутність охоронної сигналізації, що не гарантує надійного зберігання документації обмеженого користування, а також секретності робіт, виконуваних працівниками оперативних служб органів внутрішніх справ України.

У своїх дослідженнях А. Благодарний зазначає, що для ефективної роботи режимно-секретних органів і підвищення статусу, який би чітко регламентував роботу даних підрозділів, потрібно забезпечити прийняття нормативно-правових актів, які б на високому правовому рівні належним чином регламентували режим допуску до державної таємниці України в цілому та у структурних підрозділах зокрема, здійснити удосконалення правового регулювання системи технічного захисту секретної інформації, яка б відповідала всім сучасним загрозам інформаційній безпеці, підвищити ефективність створення спеціальних умов роботи працівникам режимно-секретних частин щодо забезпечення та облаштування приміщень, які безпосередньо містять відомості, що становлять державну таємницю [7].

**Висновок.** Для ефективного розв'язання проблем, пов'язаних із забезпеченням державної інформації, необхідно, перш за все, розробити рекомендації, які дозволятимуть зупинити, нейтралізувати та ліквідувати прояви протиправного доступу до таємної інформації. Окрім цього, слід впровадити інші підходи і методи щодо протидії отриманню таємної інформації, а також удосконалити норми законодавства, де чітко буде зазначено порядок та забезпечення охорони державної таємниці в Україні.

У сфері захисту інформації з обмеженим доступом сучасне суспільство має право вимагати забезпечення законодавством балансу інтересів громадян, оскільки у країнах із розвиненою демократією охорона державної таємниці має відповідати інтересам не лише держави, а й суспільства в цілому.

#### **Бібліографічні посилання**

2. Про державну таємницю : Закон України // ВВР України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
3. Про інформацію : Закон України від 06.04.2000 року № 1642-III.
4. *Марченко Л.* Інформаційна безпека України / Л. Марченко – К., 2004.
5. *Ліпкан В.* Національна і міжнародна безпека / В. Ліпкан. – К., 2006.
6. *Мірошник Ю.* Державна таємниця як складова забезпечення національної безпеки / Мірошник Ю. // Право України. – 2004. – № 9.
7. *Лазарев Г. П., Кльоцкін С. М., Хорошко В. О.* Шляхи вирішення проблеми інформаційної безпеки в Україні / Лазарев Г. П., Кльоцкін С. М., Хорошко В. О. // Вісник УАДУ. – 2000. – № 4. – С. 43-46.
8. *Благодатний А. М.* Деякі проблеми адміністративної відповідальності за порушення законодавства про державну таємницю / Благодатний А. М. // Збірник наукових праць. – 2002. – № 16.

*Надійшла до редакції 17.09.2012*

**К.С. Маштак**

здобувач

(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.9/7

**ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВА НА ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ**

В статті робиться спроба узагальнити наукові дослідження з питань визначення форми діяльності органів державної влади, а також визначити види та призначення форм діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації.

*Ключові слова:* інформація, право на доступ до публічної інформації, форми адміністративно-правового забезпечення.

В статье делается попытка обобщить научные исследования по вопросам определены формы деятельности органов государственной власти, а также определить виды и предназначение форм деятельности органов государственной власти относительно административно-правового обеспечения права на доступ к публичной информации.

*Ключевые слова:* информация, право на доступ к публичной информации, формы административно-правового обеспечения.

The article attempts to summarize the scientific research on the issues of the definition of the form of activity of bodies of state power, as well as to determine the types and use of the forms of activity of the state authorities in respect of administrative and legal provision of the law on access to public information.

*Keywords:* information, the right to access to public information, forms of administrative and legal support.

**Постановка проблеми.** Для нормального функціонування будь-якої соціальної системи необхідний безперервний і систематично поновлюваний потік інформації, який орієнтує кожну людину і тримає її в стані інформаційної взаємодії з владою. В свою чергу відкритість влади реалізується насамперед у відносинах самої влади та суспільства, яке активно вимагає відповідної інформації для публічного контролю. Найважливішим завданням для України на сучасному євроінтеграційному етапі є саме розвиток прозорих інформаційних відносин між громадянами й державою.

Забезпечення права на доступ до публічної інформації характеризується наявністю адміністративно-правових механізмів дії органів державної влади, уніфікації процедурних основ їх діяльності в цій сфері. Розкриття природи процесу адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації відбувається через реалізацію заздалегідь встановлених певних правил, що визначають порядок діяльності цих органів і мають назву форми.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Слід зазначити, що забезпечення прав і свобод людини та громадянина, в тому числі й за допомогою адміністративно-правових

форм, є однією з тем, яка часто привертає увагу вітчизняних вчених-юристів, серед яких: В.Б. Авер'янов, С.М. Алфьоров, О.А. Баранов, К.І. Белякова, О.Б. Горова, Д.Г. Заброта, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, В.К. Колпаков, М.І. Мельник, Є.М. Моїсеєв, Н.Р. Нижник, А.Ю. Олійник, В.Ф. Погорілко, І.І. Родіонов, Ю.С. Шемшученко та ін. Проблеми забезпечення права особи на інформацію протягом існування України як незалежної держави обговорювалися в наукових дослідженнях, які проводили І.В. Арістова, А.М. Гуза, М.С. Демкова, Б.А. Кормич, Л.В. Кузенко, Н.В. Кушакова, О.В. Логінов, А.І. Марущак, О.Г. Марценюк, О.В. Нестеренко та ін.

Водночас наукові праці, які тим чи іншим чином розглядають окремі питання захисту права на інформацію, не мають спеціальних досліджень щодо адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації, а регулювання цього процесу за допомогою адміністративних форм взагалі досліджено фрагментарно, що залишає широкі можливості для наукових пошуків в цьому напрямку. Крім цього, такі події, як прийняття Закону «Про доступ до публічної інформації», нової редакції Закону України «Про інформацію» лише додають актуальності розгляду питань створення та реалізації відповідних форм діяльності органів державної влади в цієї сфері.

Отже, головною метою статті є авторське формулювання поняття форми адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації, а також визначення змісту форм діяльності органів державної влади в цій сфері. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: а) проаналізувати наукові дослідження з питань визначення форми діяльності органів державної влади; б) визначити види та призначення форм діяльності органів державної влади щодо адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації.

**Виклад основного матеріалу.** Слід зазначити, що семантичні характеристики поняття «форма» вказують на наявність декількох значень, які використовуються в різноманітних сферах людської діяльності. Воно походить від латинської *forma* і має багато тлумачень: 1) зовнішній вид, зовнішній обрис; 2) устрій, структура будь-чого, система організації [1, с. 536]. У загальнонауковому трактуванні «форма» завжди пов'язується з категорією «зміст». Зміст виступає сукупністю взаємопов'язаних внутрішніх суттєвих для якісної характеристики будь-якого явища його властивостей та ознак, а форма – це вираз змісту, спосіб його існування і розвитку. Форма має вплив на зміст та сприяє або заважає його реалізації і розвитку.

Форма і зміст у кожному конкретному явищі невіддільні один від одного. Причому існує форма як цілого, так і форма частини цього цілого. Звичайно, що слово «форма» має і таке значення, як «зовнішній вигляд чого-небудь» [2, с. 743], а тому якщо вона знаходить свій прояв через виконання певних дій, то необхідно зробити висновок, що в схематичному вигляді форми діяльності можна уявити як сукупність



дій, які мають зовнішній вираз. Іншу думку щодо форми діяльності філософська література озвучує як спосіб організації та існування процесу, явища [3, с. 40-68].

Загальні положення філософії про форму та зміст отримали динамічний розвиток в радянській науковій юридичній літературі та в дослідження сучасної вітчизняної науки. Наприклад, за думкою В.М. Габричидзе: “форма діяльності – це зовнішній, організаційно-правовий вияв конкретних, однорідних дій, які здійснюються з метою практичного втілення поставлених завдань” [4, с. 147]. А.Ю. Олійник відзначає деякі особливості об’єкту, що досліджується: “формами діяльності ОВС по забезпеченню прав людини і громадянина є правові і неправові конкретні дії, що здійснюються з метою створення сприятливих умов для реалізації суб’єктивного права, для припинення його порушення і поновлення порушеного права” [5, с. 8]. Нові підручники з адміністративного права України пов’язують реалізацію форми з діяльністю органів виконавчої влади [6, с. 132].

Отже, термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Якщо функції розкривають основні напрямки діяльності, то форми - це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Це означає, що в процесі взаємодії відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства та відповідних підзаконних нормативних актах самостійно встановлюють обов’язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції. Серед таких правил можна визначити забезпечення гарантованого Конституцією України права на доступ до публічної інформації, зміст якої визначає відповідний Закон [7].

Таким чином, *форми адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації* можна визначити як правові конкретні дії зі створення умов щодо реалізації компетенції органів державної влади у сфері забезпечення права на отримання відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб’єктами владних повноважень своїх обов’язків, передбачених чинним законодавством.

Кожен суб’єкт державного управління (орган чи посадова особа) наділений відповідною компетенцією, яка, як правило, дає йому можливість обирати у конкретних ситуаціях той чи інший варіант поведінки, варіант конкретних дій, тобто відбити зміст управлінської діяльності в тій формі, яка, на його думку, найбільш ефективна і найбільшою мірою відповідає державним з урахуванням специфіки діяльності державних органів, зважаючи на змістовні характеристики їхньої компетенції та особливості формату реалізації обов’язків, що покладені на ці державні органи, розрізняють чотири форми їх діяльності: правозастосовча, виховна, організаційна та правоохоронна [8, с. 118]. Розділяючи форми діяльності саме правоохоронних органів щодо забезпечення прав особис-

тості на такі види як правові та неправові, до класифікації першого виду відносять правоохоронну, нормотворчу та правозастосовчу, а неправові форми ділять на організаційну та виховну [5, с. 8]. Існують й інші думки з приводу класифікації форм. Наприклад, С.М. Гусаров, досліджуючи питання державного регулювання безпекою дорожнього руху, виділяє структурні, процесуальні, правові та неправові форми [9, с. 93]. А.М. Колодій та А.Ю. Олійник дають власну розгорнуту класифікацію форм щодо забезпечення прав людини [10, с. 37-38].

Правова природа права на доступ до публічної інформації, механізм його забезпечення органами державної влади, на нашу думку, дозволяє виділити такі головні форми, як: 1) *організаційна*; 2) *процесуальна*. При цьому ми вважаємо, що поділ форм на правові та неправові не є доцільним, адже реалізація компетенції органів державної влади, зокрема й у сфері забезпечення права на отримання доступу до публічної інформації, відбувається відповідно до правових норм та принципів і апріорно пов'язана з правом. Наприклад, процес виховання традиційно відносять до неправових форм діяльності органів державної влади, проте не може викликати сумнівів той факт, що результати виховання суб'єкта владних повноважень так чи інакше трансформуються в юридичний процес: виховання у співробітника органу виконавчої влади «інформаційної» культури має наслідком створення їм умов для реалізації права доступу до публічної інформації, яка складає предмет його діяльності, за допомогою суто правових засобів.

*Організаційна* форма постає в аспекті організації роботи державних органів та посадових осіб у сфері адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації. Саме вона потрібна для створення умов реального здійснення процедур захисту, охорони права на доступ до публічної інформації та його відновлення у разі порушення. Створення таких умов відбувається шляхом реалізації наступних заходів: 1) *забезпечення доступу до інформації*; 2) *надання інформації за запитами на інформацію*.

Реалізація права на доступ до публічної інформації багато в чому залежить від способів її отримання, для всебічної поінформованості недостатньо мати можливість отримувати інформацію лише за інформаційним запитом або тільки знайомитися з потрібною інформацією на сайті органу державної влади. Реалізація всіх можливих способів отримання інформації гарантує права на доступ до публічної інформації.

Світова практика правового та процедурного регулювання інформаційних процесів виокремила такі універсальні способи реалізації права на доступ до інформації: 1) направлення інформаційного запиту; 2) шляхом відвідування засідань органів влади; 3) через ознайомлення з відкритими архівами органів влади; 4) ознайомлення з інформацією про діяльність органів влади на офіційних сайтах в Інтернет; 5) отримання відомостей про діяльність влади із звітів, рішень, планів, які органи влади повинні оприлюднювати через ЗМІ, у спеціальних брошурах і збір-

никах офіційної інформації; 6) ознайомлення із інформацією, яка розміщується: на стендах офіційної інформації в місцях розташування органів влади; у загальних бібліотечних і архівних фондах; в створених електронних базах даних на компактних носіях інформації; 7) отримання інформації у посадових та службових осіб, а також представників приватноправових юридичних осіб через телебачення – “гарячі лінії”; 8) особисте звернення за інформацією усне або за допомогою телефону чи інших засобів комунікації; 9) публічні виступи посадових осіб.

Враховуючи те, що традиційно право на доступ до інформації розглядається як право на доступ про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, у літературі розглядаються саме форми реалізації права на доступ до інформації про органи державної влади та місцевого самоврядування. Родні А. Смолла звертає увагу на те, що право на доступ до інформації можливо забезпечити за трьома напрямками: 1) забезпечення доступу до державних матеріалів та документів, в яких знаходяться „справи народу”; 2) забезпечення доступу до дорадчих органів влади, наприклад, на засідання та конференції, на яких обговорюються та вирішуються державні питання; 3) забезпечення доступу до установ, що здійснюють щоденну діяльність, не пов’язану з дорадчим процесом (тюрма, лікарні, навчальні заклади) [11]. Т.С. Шевердяєв виокремлює такі способи безпосереднього здійснення права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади: 1) направлення особою запиту до органів влади про надання інформації; 2) відвідування відкритих робочих засідань органів влади; 3) допуск до відкритих архівів офіційної інформації органів влади [12, с. 19].

Деякі фахівці у сфері доступу до інформації розрізняють “активний” та “пасивний” спосіб реалізації права на доступ до інформації. Втім автори по-різному визначають, які форми доступу до інформації слід відносити до пасивного способу, а які до активного. Зокрема, Є.К. Волчинська, Л.К. Терещенко, М.В. Якушев під активним способом доступу до інформації розуміють повідомлення необмеженої кількості осіб незалежно від їх запитів на отримання такої інформації. Це характерно для надзвичайних ситуацій, виборів, а також для встановлених видів інформації (наприклад, нормативно-правової інформації), а пасивний спосіб – коли інформація надається за інформаційним запитом [13, с. 28-29].

Є. Захаров, І. Рапп дотримуються протилежної точки зору. Зокрема, пасивний спосіб отримання інформації вони визначають як одержання інформації через створені органами державної влади та місцевого самоврядування канали комунікації, а активний доступ до інформації визначають як одержання інформації шляхом інформаційних запитів щодо отримання відомостей або про доступ до матеріалів [14, с. 122]. Даної позиції дотримується і М.С. Демкова. Як спосіб активного доступу М.С. Демкова виокремлює можливість отримання інформації на основі запиту шляхом відвідування засідань органів влади і через ознайомлення з відкритими архівами органів виконавчої влади. Як спосіб пасивного до-

ступу виділяє можливість отримання громадянином інформації про органи влади шляхом публікування останніми відомостей про свою діяльність у державних і недержавних ЗМІ, у спеціальних брошурах і збірниках офіційної інформації, через забезпечення доступу громадян до офіційних сторінок органів влади в мережі Інтернет, до електронних баз даних на компактних носіях інформації, загальних бібліотечних і архівних фондів, стендів офіційної інформації в місцях розташування органів влади тощо [15, с. 66].

Слід погодитись с О.В. Нестеренко, яка вважає, що в цілому поділ на «активні» та «пасивні» форми отримання інформації є досить умовним [16, с. 22], оскільки реалізація права на доступ до публічної інформації в будь-якому випадку передбачає активні дії з боку особи, яка намагається отримати інформацію. В зарубіжних країнах скоріше мова може йти про активні та пасивні форми діяльності держави з надання інформації. Наприклад, в Законі Нідерландів про відкритий доступ до урядової інформації (№ 581 від 9.01.1978 р.) передбачаються активні та пасивні зобов'язання держави з розповсюдження інформації [17, с. 74].

Проте найбільш розповсюдженим способом отримання публічної інформації залишається *інформаційний запит*. Реалізація права на доступ до публічної інформації за інформаційним запитом в нашій державі регулюється розділом IV-му Закону України «Про доступ до публічної інформації», відповідно до якого запитом на інформацію визнається прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи ні, без пояснення причини подання запиту. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача [7].

Аналіз вітчизняної судової практики [18] з вирішення справ, пов'язаних з забезпеченням права на доступ до публічної інформації, дає змогу стверджувати, що запитувач інформації не завжди розуміє різницю між інформаційним запитом та іншими формами отримання інформації, зокрема зверненням до органів державної влади. Більшість з випадків, коли суд відмовляв позивачам (33% від загальної кількості відмов) відносяться до статті 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації», де визначено, що цей Закон не поширюється на відносини щодо отримання інформації суб'єктами владних повноважень при здійсненні ними своїх функцій, а також на відносини у сфері звернень громадян, які регулюються спеціальним законом. Наприклад, в одній із справ позивач звернувся до районного відділу міліції із запитом на інформацію, в якому просив надати копію постанови про порушення кримінальної справи. Суд роз'яснив позивачу, що він може звернутися з позовом до суду в порядку, передбаченому Кримінально-процесуальним кодексом України. В іншій справі позивач звернувся до Генпрокуратури із запитом на інформацію, в

якому просив надати відповідним чином завірену копію Ухвали колегії суддів Вищого адміністративного суду України за скаргою третьої особи. Суд роз'яснив, що право позивача на отримання копії ухвали суду може бути реалізоване ним в порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України. Таким чином, сьогодні громадянам просто потрібно розтлумачити співвідношення понять «інформаційний запит» та «право на звернення громадян», а також те, яку інформацію вони можуть просити за запитом.

Ефективне забезпечення права на доступ до публічної інформації за допомогою адміністративно-правових засобів неможливо уявити без наявності та функціонування процесуальних гарантій його реалізації в Україні. В загальному вигляді управління являє собою діяльність, яка складається з дій у вигляді певних процедур, які змінюють одне одну послідовно, у певному порядку (процесі). Звідси – існують процесуальні (процедурні, процедуральні) форми управління. Від того, наскільки вірною є процедура і наскільки точно вона дотримується, в багатьох, залежить зміст рішень, які приймаються органами державного управління.

Певним чином ці положення співзвучні з реалізацією права на доступ до публічної інформації. Управлінські процедури покликані створювати умови, що дозволяють вчасно виявляти проблеми, які потребують вирішення, а також гарантують повноту, всеосяжність і об'єктивність інформації, яка складає предмет діяльності органів державної влади. Процесуальна форма адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації, на нашу думку, має свій предметний вираз у процесі оскарження дій суб'єкта владних повноважень. Згідно із Законом України «Про доступ до публічної інформації», рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду. Існують такі головні процесуальні форми оскарження рішення, дії чи бездіяльності розпорядників інформації: 1) *адміністративне оскарження* (скарга до керівника розпорядника інформації або вищестоящого органу); 2) *подання скарги до прокуратури*; 3) *судове оскарження*.

**Висновок.** Таким чином, форми адміністративно-правового забезпечення права на доступ до публічної інформації можна визначати як правові конкретні дії зі створення умов щодо реалізації компетенції органів державної влади у сфері забезпечення права на отримання відображеної та задокументованої будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством.

Дослідження процесу забезпечення органами державної влади права на інформацію в контексті адміністративної діяльності дає змогу стверджувати про те, що правова природа права на доступ до публічної інформації, механізм його забезпечення органами державної влади дозволяє виділити такі головні форми, як: 1) *організаційна*, що має вираз у

забезпеченні доступу до інформації та наданні інформації за запитом на інформацію; та 2) *процесуальна*, що більшою мірою має свій предметний вираз у процесі оскарження дій суб'єкта владних повноважень шляхом адміністративного оскарження, подання скарги до прокуратури та судового оскарження.

### Бібліографічні посилання

1. Словарь иностранных слов / Сост. И.М. Сулова. — М. : Книга, 1987. — 711 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. — М. : Рус.яз., 1986. — 797 с.
3. Философская энциклопедия / [глав. ред. Ф.В. Константинов]. — Т.5. — М. : “Сов. энциклопедия”, 1970 — 740 с.
4. Забезпечення органами внутрішніх справ міжнародно-правових стандартів прав людини при охороні громадського порядку / [відп. редактори Ю.І. Римаренко, Я.Ю. Кондратьєв, Ю.С. Шемшученко]. — К. : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. — 460 с.
5. Олійник А.Ю. Механізм, форми, методи та особливості забезпечення органами внутрішніх справ реалізації прав людини і громадянина : лекція / А.Ю. Олійник. — К., 1997. — 32 с.
6. Адміністративне право України : Підручник / [Ю.П. Битяк, В.М.Гаращук, О.В. Д'яченко та ін.] ; за ред. Ю.П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 544 с.
7. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13.02.2011 р. № 2939-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2011 р. — № 32. — Ст. 314.
8. Толкачев К.Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан : монография / К.Б.Толкачев, А.Г. Хабибулин. — Уфа : Уфимская высш. школа., 1991. — 168 с.
9. Гусаров С.М. Адміністративно-правові засади управлінської діяльності Державної автомобільної інспекції України щодо забезпечення безпеки дорожнього руху : дис. ... канд. юрид. наук. (12.00.07.) / С.М. Гусаров. — Харків, НУВС, 2002. — 173 с.
10. Колодій А.М. Державне будівництво і місцеве самоврядування : навч. посібник / А.М. Колодій, А.Ю. Олійник. — К. : Юрінком Інтер, 2000. — 304 с.
11. Смолла Р. Право граждан на получение информации: «прозрачность» деятельности государственных органов [Электронный ресурс] // Материалы о “Демократии”. — Режим доступа : <http://www.infousa.ru/government/dmpaper10.htm>.
12. Швердяев С.Н. Право на доступ к информации в России : проблемы теории и законодательства // Журналистика и право. — М. : Инс-т проблем информ. права, 2004. — Вып. 35. — С. 18–23.
13. Волчинская Е.К. Интернет и гласность / Е.К. Волчинская, Л.К. Терещенко, М.В. Якушев. — М. : Галерея, 1999. — 184 с.
14. Права людини в Україні — 2004 : Доп. правозахис. орг. / За ред. Є. Захарова, І. Рапп, В. Яворського ; Укр. Гельсін. спілка з прав людини. — Х. : Фоліо, 2005. — 332 с.
15. Доступ до інформації та електронне урядування / Авт.-упоряд. М.С. Демкова, М. В. Фігель. — К. : Факт, 2004. — 336 с.
16. Нестеренко О.В. Право на доступ до інформації в Україні: конституційно-правовий аспект : Дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. / О.В. Нестеренко. — Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. — Х., 2008. — 239 с.
17. Задков А.А. Конституционное право на доступ к информации в Российской Федерации : Дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А.А. Задков. — М., — 2006. — 180 с.
18. Єдиний державний реєстр судових рішень [електронний ресурс] // Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/>

Надійшла до редакції 10.04.2012

**О.А. Моргунов**

здобувач

(Запорізький національний університет)

УДК 342.95

## **ЮРИДИЧНІ ФАКТИ ЯК ПІДСТАВА ВИНИКНЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- СПОРТИВНИХ ПРАВОВІДНОСИН**

Надано класифікацію юридичних фактів у адміністративно-спортивному праві. Визначено, що підставою виникнення адміністративно-спортивних відносин є індивідуальні владні акти публічної адміністрації та адміністративний договір.

**Ключові слова:** адміністративно-спортивні відносини, юридичні факти, адміністративний договір.

Приводится классификация юридических фактов в административно-спортивном праве. Определяется, что основанием возникновения административно-спортивных правоотношений являются индивидуальные властные акты публичной администрации и административный договор.

**Ключевые слова:** административно-спортивные правоотношения, юридические факты, административный договор.

Classification of legal facts in administrative and sport law is presented in the article. It is defined that grounds for appearing legal relations in sport law are individual authoritative acts of public administration and an administrative treaty.

**Keywords:** administrative and sport legal relations, legal facts, administrative treaty.

**Постановка проблеми та аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Адміністративно-спортивне право покликане регулювати порядок виникнення, зміни та припинення адміністративно-спортивних правовідносин. Для цього необхідна певна підстава, яка в юридичній літературі називається юридичним фактом. Проблемою визначення юридичних фактів, їх місця у теорії права та класифікацією займалися такі вчені, як Г.В. Кикоть, А.Ф. Вишневський, С.С. Алексєєв, В.В. Копейчиков, А.Ю. Олійник та інші. Проте в юридичній літературі не знайшло дослідження питання визначення юридичних фактів, які є підставою виникнення, зміни та припинення адміністративно-спортивних правовідносин, що і є **метою** цієї статті. Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити низку взаємопов'язаних завдань, зокрема: з'ясувати значення юридичних фактів у адміністративно-спортивному праві, класифікувати їх, проаналізувати законодавство, в якому містяться підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-спортивних правовідносин.

**Виклад основного матеріалу.** Адміністративно-спортивні правовідносини є динамічним явищем. Це означає, що вони існують у часі, тобто виникають, змінюються, припиняються. Динаміка правовідносин пов'язана з рядом передумов, серед яких у теорії права називають норми

права, правосуб'єктність і юридичні факти [1, с. 378]. Розвиваючи це положення щодо адміністративно-спортивних правовідносин, в якості передумов їх виникнення, зміни та припинення слід назвати норми адміністративно-спортивного права, правосуб'єктність учасників адміністративно-спортивних правовідносин як їх властивість бути учасниками адміністративно-спортивних правовідносин, а також юридичні факти.

В юридичній літературі категорія юридичного факту не відрізняється різноманітними формулюваннями: конкретна життєва обставина, яка має юридичне значення; конкретна життєва обставина, яка визиває з нормами права настання юридичних наслідків; конкретна життєва обставина, з якою правова норма пов'язує виникнення, зміну або припинення правовідносин. У будь-якій дефініції юридичного факту завжди відображаються два моменти: зазначення події або дії і їх прив'язка до юридичної норми в якості підстави для правового наслідку [2]. Тому юридичні факти необхідно вивчати крізь призму юридичних норм. Спочатку повинна з'явитись норма права, а потім на підставі цієї норми виникає юридичний факт [3].

Отже, норми адміністративно-спортивного права є формально-юридичною підставою адміністративно-спортивних правовідносин, вони визначають правовий статус кожного з видів учасників цих відносин, чим обумовлюють їх адміністративно-спортивну правосуб'єктність. Таким чином, динаміка адміністративно-спортивних правовідносин у більшості випадків пов'язана саме з юридичними фактами, оскільки норми права і адміністративно-спортивна правосуб'єктність мають більш сталий характер [4].

Основою визнання у правових нормах за тими чи іншими обставинами значення юридичних фактів є необхідний зв'язок з поведінкою суб'єктів. Регулювати правом поведінку учасників адміністративно-спортивних відносин можна лише в тому разі, якщо норми прив'язані до спортивної практики цих учасників, якщо вони вибірково підходять до відповідних явищ, об'єктивно мають регулятивну роль, оскільки зазначені учасники в практиці з метою задоволення своїх інтересів визначають у типових ситуаціях відповідний спосіб своєї поведінки [4].

Таким чином, існування юридичних фактів зумовлює необхідність їх класифікації. У правовій літературі юридичні факти класифікують за наслідками, що настали, – на: а) правоутворюючі; б) правозмінюючі; в) правоприпиняючі [5, с. 181].

Правоутворюючі факти викликають встановлення правовідносин (наприклад, звернення спортивних федерацій до Міністерства освіти, молоді та спорту України з метою потрапляння до національної збірної команди України) [5, с. 181].

Правозмінюючі факти змінюють існуючі правовідносини [5, с. 181]. Прикладом може слугувати вживання спортсменом допінгу, що може призвести до тимчасової заборони брати участь у спортивних змаганнях.

Правоприпиняючі факти зумовлюють припинення правовідносин



[5, с. 181]. Так, наприклад, повторне вживання спортсменом допінгу може призвести до довічної дискваліфікації спортсмена, що тягне припинення будь-яких адміністративно-спортивних правовідносин.

У свою чергу, Г. Кикоть виділяє три принципи класифікації юридичних фактів. Перший принцип – це вольовий критерій. За ним усі юридичні факти поділяються на дії і події. Дії – це вчинки людей, акти державних органів тощо. Юридичні факти-дії – основний визначальний різновид юридичних фактів. У правовому регулюванні дії виступають у різних якостях. З одного боку, вони слугують підставами виникнення, зміни, припинення правовідносин, настання інших правових наслідків. З іншого – виступають у ролі того матеріального об'єкта, на який впливають правові відносини і заради яких безпосередньо і здійснюється правове регулювання. Події – явища природи, виникнення і розвиток яких не залежить від волі та свідомості людини [6].

Дії поділяються на правомірні і неправомірні. Перші відповідають імперативним юридичним нормам, у них виражена правомірна (з погляду чинного законодавства) поведінка. Неправомірні дії, у свою чергу, суперечать правовим розпорядженням, завдають шкоду інтересам особи, суспільства і держави. Значення цього розподілу полягає в тому, що він охоплює дві певною мірою протилежні сфери правової дійсності: з одного боку – договори, дії, адміністративні акти, пов'язані з «нормальними» правовими відносинами, з іншого – проступки, злочини, що викликають виникнення охоронних правовідносин [7].

Відповідно до третього принципу правомірні дії поділяються на юридичні вчинки і юридичні акти. Вчинки викликають правові наслідки незалежно від того, усвідомлював чи не усвідомлював суб'єкт їхнє правове значення, бажав чи не бажав їх настання. Юридичні акти-дії прямо спрямовані на досягнення правового результату. Проводячи юридичні акти, громадяни, державні органи й інші суб'єкти цілеспрямовано створюють, змінюють, припиняють правовідносини для себе або для інших суб'єктів [6].

На нашу думку, саме така класифікація враховує усі варіанти трансформацій адміністративно-спортивних правовідносин, тому пропонуємо саме крізь її призму розглянути систему відповідних юридичних фактів.

Застосовуючи перший принцип класифікації, можна зробити висновок, що в ній переважають дії учасників адміністративно-спортивних правовідносин як такі, що встановлюють, змінюють та припиняють адміністративно-спортивні правовідносини. Однак це, звичайно, не виключає існування в якості юридичного факту також і подій. Так, наприклад, стихійне лихо може перешкодити проведенню спортивних заходів або смерть спортсмена може припинити виплату йому стипендії.

Відповідно до другої класифікації підставами для виникнення, зміни і припинення адміністративно-спортивних правовідносин можуть слугувати як правомірні, так і неправомірні дії. У свою чергу, у складі правомірних фактів виділяють юридичні вчинки (наприклад, зайняття

спортсменами призових місць на чемпіонаті Європи тягне в подальшому встановлення різноманітних пільг для них) та юридичні акти (наприклад, Указ Президента України «Про призначення стипендій Президента України для видатних спортсменів та тренерів України з олімпійських видів спорту» [8]). Неправомірні юридичні факти – це правопорушення, які вчиняються учасниками адміністративно-спортивних правовідносин, що призводять до настання юридичної відповідальності, зокрема адміністративної. Наприклад, ст. 196 Кодексу України про адміністративні правопорушення передбачена адміністративна відповідальність за порушення правил навчання карате [9].

Поряд з цим у юридичній літературі юридичні факти поділяють за ознакою тривалості в часі на одноактні та тривалі. У зв'язку з цим серед останніх виділяють правовий (юридичний стан) як особливий самостійний вид юридичного факту, що триває у часі безперервно або періодично виникає і може бути результатом як подій, так і дій, як правомірних, так і неправомірних. Правовий (юридичний) стан займає особливе місце серед юридичних фактів у адміністративно-спортивному праві [4]. Так, факт створення та існування спортивної організації породжує виникнення різноманітних спортивних правовідносин як публічно-правової, так і приватноправової спрямованості.

У зв'язку з тим, що адміністративно-спортивне право є галуззю публічного права, то усі підстави виникнення адміністративно-спортивних правовідносин повинні бути передбачені законодавством, яке постійно розвивається, що, у свою чергу, приводить до існування великої кількості підстав виникнення адміністративно-спортивних правовідносин. Проте вони відрізняються від інших галузей права, зокрема цивільного та господарського, оскільки в адміністративно-спортивному праві через його публічність неможлива ситуація, при якій адміністративно-спортивні правовідносини виникають із дій осіб, «які не передбачені актами законодавства, але аналогічно породжують цивільні права та обов'язки» [10]. Окрім цього, в Цивільному та Господарському кодексах надано перелік підстав виникнення, зміни та припинення правовідносин, хоча він і не є вичерпним. Адміністративно-спортивне ж законодавство не є кодифікованим, тому пропонуємо розглянути окремі підстави виникнення адміністративно-спортивних правовідносин.

Оскільки адміністративно-спортивне право регулює відносини між публічною адміністрацією та спортивними утвореннями різної форми власності, то серед особливих підстав виникнення адміністративно-спортивних відносин можна назвати індивідуальні владні акти органів державної влади, органів місцевого самоврядування, видані в межах їх компетенції. Прийняття публічною адміністрацією в процесі її діяльності у сфері фізичної культури і спорту зазначених актів породжують права і обов'язки суб'єктів адміністративно-спортивних правовідносин. До них можна віднести Указ Президента України «Про призначення стипендій Президента України для видатних спортсменів із параолімпійських

і дефолімпійських видів спорту та їх тренерів» [8], Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про затвердження Положення про центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх» [11] та інші.

Окрім індивідуальних владних актів публічної адміністрації підставою виникнення адміністративно-спортивних правовідносин може слугувати адміністративний договір. Згідно зі ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди. Вказане визначення встановлює дві кваліфікаційні ознаки адміністративного договору: 1) суб'єктну – хоча б одна із сторін є суб'єктом владних повноважень (орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа, інший суб'єкт, при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень); 2) предметну – зміст угоди складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень [12, с. 147]. Для адміністративних договорів невластиві цивілістичні засади, такі як: 1) принцип юридичної рівності сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обов'язково наділяється владними контролюючими функціями та правом накладати санкції; 2) принцип вільного волевиявлення сторін, оскільки суб'єкт владних повноважень обмежений у виборі контрагента чітко прописаною процедурою підготовки та укладення договору і може відмовити в укладенні договору виключно з визначених законодавством підстав; 3) принцип свободи договору витісняється детальним нормативним регламентуванням його змісту [12, с. 145].

Прикладом адміністративного договору в адміністративно-спортивному праві як підстави для виникнення адміністративно-спортивних правовідносин може слугувати договір між Головним управлінням освіти і науки, молоді та спорту та міською радою з приводу здійснення спортивних програм, створення спільних спортивних органів та організацій або договір між місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування та громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості з приводу виділення місць для фізкультурно-оздоровчих занять в жилих районах, в парках культури і відпочинку, використанні для цих цілей спортивних споруд незалежно від їх належності.

**Висновки.** Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що підстави виникнення, зміни та припинення адміністративно-спортивних правовідносин відрізняються від тих, які існують у приватному праві. Основною підставою для виникнення адміністративно-спортивних правовідносин виступають юридичні акти, серед яких важливе місце займають індивідуальні владні акти (укази, розпорядження, накази) публічної адміністрації та адміністративні договори.

**Бібліографічні посилання**

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: Підруч. / Пер. з рос. – Харків, 2001.
2. Вишне夫斯基 А.Ф. Развитие учения о юридических фактах как основаниях возникновения правоотношений // Современные проблемы правовых отношений. – 2008. – С. 34-51.
3. Гревцов Ю. К правопониманию: правовые отношения в связи с юридическими фактами и нормами права // Право України. – 2010. – № 4. – С. 148-155.
4. Віхров О. Юридичні факти як підстави виникнення, зміни і припинення господарських правовідносин // Право України. – 2008. – № 7. – С. 53-57.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т. / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К., 2005. – Т. 1: Загальна частина.
6. Кикоть Г. Юридичні факти у механізмі правового регулювання: проблеми теорії // Право України. – 2005. – № 7. – С.109-112.
7. Кикоть Г. Проблема класифікації юридичних фактів у сучасній теорії права // Право України. – 2003. – № 7. – С. 29-33.
8. Про призначення стипендій Президента України для видатних спортсменів та тренерів України з олімпійських видів спорту: Указ Президента України від 23 серпня 2011 року № 852/214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852%2F2011>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення // ВВР УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.
10. Гетманцев Д.О. Юридичний факт як підстава виникнення, зміни та припинення фінансово-правового зобов'язання // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2010. – № 4/5. – С.125-132.
11. Про затвердження Положення про центри фізичного здоров'я населення «Спорт для всіх»: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 10.11.2011 № 1285 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z1424-11>.
12. Адміністративне судочинство України: Підруч. / За заг. ред. О.М. Пасенюка. – К., 2009.

Надійшла до редакції 10.05.2012

**Я.А. Поєдинок**

здобувач

(Національна академія внутрішніх справ)

## **ДЕФІНІЦІЯ ПОНЯТТЯ «БІЖЕНЕЦЬ» У СУЧАСНОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ**

Здійснено дефініцію поняття «біженець», розкрито зміст таких правових категорій, як «інформація про країну походження», «обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування», «соціальна група».

**Ключові слова:** біженець, інформація про країну походження, обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування, соціальна група.

Предлагается дефиниция понятия «беженец», раскрывается содержание таких правовых категорий, как «информация о стране происхождения», «обоснованные опасения стать жертвой преследования», «социальная группа».

**Ключевые слова:** беженец, информация о стране происхождения, обоснованные опасения стать жертвой преследования, социальная группа.

In this research article is the determination of the term "refugee" and disclosed the contents of legal categories such as "information about the country of origin", "well-founded fear of persecution", "social group."

**Keywords:** refugee, information on country of origin founded fear of persecution, social group.

**Постановка проблеми.** Сучасний Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» визначив поняття біженець як особу, яка не є громадянином України і внаслідок обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за ознаками раси, віросповідання, національності, громадянства (підданства), належності до певної соціальної групи або політичних переконань перебуває за межами країни своєї громадянської належності та не може користуватися захистом цієї країни або не бажає користуватися цим захистом внаслідок таких побоювань, або, не маючи громадянства (підданства) і перебуваючи за межами країни свого попереднього постійного проживання, не може чи не бажає повернутися до неї внаслідок зазначених побоювань [1].

З наведеного випливає, що біженці, на відміну від іноземців, не користуються захистом держави, громадянами (підданими) якої вони є, і не пов'язані з державою свого громадянства (підданства) будь-якими зобов'язаннями, бодай формально і вважаються її громадянами (підданими) [2, с. 7]. Таким чином, право притулку й статус біженця як правові інститути, що мають комплексний характер, органічно і внутрішньо поєднані між собою, водночас є окремими правовими інститутами. Подальший їх розвиток потребує завершення формування відповідної законодавчої бази на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією України [3, с. 82-83].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання дослідження правового статусу біженців у різні часи були об'єктом досліджень широкого кола вчених: С. Бритченка, Ю. Бузницького, І. Гарної, О. Кузьменко, О. Малиновської, Т. Мінки, А. Мозоля, С. Мосьондза, В. Олефіра, В. Палька, І. Прибіткової, Ю. Римаренка, Н. Тиндик, С. Чеховича та ін. При розгляді сутності провадження про визнання іноземного громадянина (ОБГ) біженцем та особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, було використано праці видатних учених у галузі права України та Росії, зокрема: В. Авер'янова, С. Алексєєва, Д. Бахраха, І. Беленчука, Ю. Битяка, О. Галагана, В. Гаращука, Е. Демського, О. Зими, Л. Ковалю, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, Д. Лук'янця, Р. Мельника, О. Миколенка, С. Тихомирова, В. Шкарупи та ін.

**Виклад основного матеріалу.** Прагнення законодавця привести внутрішнє законодавство у відповідність до міжнародно-правових норм відбулося не в повному обсязі. Так, Конвенція про статус біженців 1951 р. (ст. 1 А 2) визначає, що «обґрунтовані побоювання» повинні бути посилені прислівником «цілком», що відсутнє у чинному законодавстві. Також термін «країна громадянської належності» (п. 10 ч. 1 ст. 1) не відповідає використаній в Конвенції категорії «країна національної належності».

Поряд із зазначеним необхідно зупинитися на категоріях, що використовуються в вищевикладеному понятті – «певна соціальна група»,

«обґрунтовані побоювання» – та викликають зауваження з точки зору правого регулювання.

Словосполучення «обґрунтовані побоювання» віднесене до психологічної сфери, яка виокремлює окрему категорію «страх» та її видовий елемент «побоювання». Відповідно, побоювання – це суто людська форма переживання небезпеки, яка з'являється на підставі аналізу ситуації, що виникла, зіставлення й узагальнення явищ і прогнозування ймовірності небезпеки або ступеня ризику. Це інтелектуальна емоція, «розумний страх», пов'язаний з передбаченням небезпеки [4, с. 178]. У той же час вони повинні бути об'єктивно обґрунтовані. На сьогодні законодавець не наводить жодного визначення та підстав обґрунтованих побоювань, що приводить до невизначеності правової норми.

Натомість Керівництво з процедури та критеріїв визначення статусу біженця згідно з Конвенцією 1951 р. і Протоколом 1967 р., що стосуються статусу біженця [5], встановлює, що фраза «цілком обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідувань» є ключовою у визначенні. Вона висвітлює головні елементи характеристики біженця. Тобто замінює існуючі раніше методи визначення біженців за категоріями (особи певного походження, що не користуються захистом своєї країни) загальною концепцією «побоювань» за відповідними мотивами. Оскільки побоювання суб'єктивні, це визначення привносить суб'єктивний елемент у становище особи, що звертається з проханням визнати його біженцем. Тому для встановлення статусу біженця насамперед потрібна оцінка клопотання суб'єкта звернення, а не судження про обстановку, що склалася в країні його походження.

До елементу «побоювання», тобто до душевного стану і суб'єктивних умов, додається визначення «цілком обґрунтовані». Це означає, що береться до уваги не тільки душевний стан особи при визначенні її статусу біженця, а й те, що цей стан має бути підкріплений об'єктивною ситуацією. Водночас побоювання заявника щодо отримання статусу біженця має бути пов'язане з однією з п'яти конкретних ознак: раса, віросповідання, громадянство, належність до певної соціальної групи або політичні переконання.

Таким чином, термін «цілком обґрунтовані побоювання» містить суб'єктивний і об'єктивний елементи, які повинні бути взяті до уваги при встановленні наявності обґрунтованих побоювань.

Передбачається, що якщо тільки особа не шукає пригод або не бажає просто подивитися світ, то вона ніколи у звичайних умовах не покине свій дім і країну. Може існувати безліч спонукань і зрозумілих причин, але лише одна з них є основоположною – «у силу цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань», всі інші причини мають значно меншу силу аргументації щодо мотивації покинути країну проживання. Це не поширюється на таких осіб, як жертви голоду або стихійних лих, якщо тільки вони також не мають цілком обґрунтованих побоювань стати жертвою переслідувань за однією із зазначених вище причин. Компетентні ор-

гани повинні мати інформацію про стан та події у країні, звідки приїхав заявник. Відповідно, його свідчення не повинні братися до уваги як об'єктивна інформація, а визначатися в контексті складеної об'єктивної картини. Це основний чинник, що покладено в основу визначення статусу біженця. Однак інші мотиви, взяті у цілому, можуть також мати відношення до процесу визначення статусу біженця, оскільки всі обставини повинні бути враховані для правильного розуміння суті справи (п. 39 Інструкції). Саме тому, на нашу думку, необхідно доповнити Закон України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» статтею такого змісту: *«інформація про країну походження – інформаційні звіти про становище в країнах походження біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту, підготовлені Державною міграційною службою України, Міністерством закордонних справ України, Управлінням Верховного Комісара ООН у справах біженців, національними та міжнародними організаціями, що спеціалізуються на зборі та виданні такої інформації (звітів)».*

У Посібнику Міжнародної організації у справах біженців говориться, що «обґрунтовані причини» слід розуміти в тому значенні, що заявник надав «правдоподібні і логічно послідовні підстави, за якими він боїться переслідування». Тимчасовий Комітет з питань перебування осіб без громадянства та пов'язаними з цим проблемами прийняв вираз «цілком обґрунтоване побоювання переслідування», а не став дотримуватися формулювання, наведеного в Конституції МОБ. У наданому Тимчасовим Комітетом коментарі до цієї фрази, наведеному у Фінальному Звіті, говориться, що «цілком обґрунтоване побоювання» означають, що людина може продемонструвати «серйозну причину», за якою вона боїться переслідування [6, с. 12].

Цілком обґрунтовані побоювання повинні бути пов'язані з переслідуванням. Особи, яких лякає голод або природні катаклізми, не є біженцями, якщо в них немає цілком обґрунтованих побоювань зазнати переслідувань за ознаками раси, віросповідання, громадянства, належності до певної соціальної групи або політичних переконань. Ні Конвенція 1951 р., ні будь-якій іншій міжнародний документ не містять визначення переслідувань. Зі ст. 33 Конвенції можна зробити висновок про те, що загроза життю або фізичній свободі внаслідок расової, релігійної або національної належності, політичних переконань або належності до певної соціальної групи й означає переслідування.

Загальна декларація прав людини 1948 р. містить основні права і свободи людини. Порушення цих прав у результаті вищезазначених причин може розглядатися як переслідування. Дані права включають у себе:

- свободу від катувань чи жорстоких, нелюдських або таких, що принижують людську гідність, поводження та покарань;
- свободу від рабства і підневільного стану;
- визнання правосуб'єктності;
- свободу думки, совісті і релігії;

- свободу від довільного арешту і затримання;
- свободу від довільного втручання в особисте і сімейне життя.

Відповідно до конкретної ситуації інші протиправні дії або погрози також можуть означати переслідування, в тому числі:

- покарання або повторне покарання за порушення закону, несумірні зі скоєним злочином. При цьому слід враховувати, що біженець – жертва чи потенційна жертва несправедливості, а не особа, що переходить від правосуддя;
- покарання внаслідок однієї з причин, викладених у визначенні (наприклад, за незаконне релігійне навчання);
- економічні обмеження внаслідок однієї з причин, наявних у визначенні, які мають настільки суворий характер, що позбавляють особу здатності здобувати собі засоби для проживання;
- жорстокі санкції за незаконний виїзд або перебування без належного дозволу за кордоном в тому разі, якщо виїзд був викликаний причиною, згаданою у визначенні.

Переслідування зазвичай пов'язується з діями влади будь-якої країни. Зустрічаються, проте, ситуації, коли уряду країни походження не може бути пред'явлено безпосереднє звинувачення в переслідуванні, але держава не бажає або не в змозі забезпечити захист. У подібних випадках причиною переслідувань може послужити відсутність захисту. Поняття переслідувань, таким чином, не обмежується діями уряду або його посадових осіб.

У клопотаннях біженця можуть міститися твердження щодо цілком обґрунтованих побоювань переслідувань за сукупністю ознак. Автори подібних звернень, можливо, випробували на собі різні форми дискримінації, кожна з яких, може, і не є переслідуванням, але позначилася на їх соціальному і економічному становищі. Таке звернення могло викликати відчуття тривоги і невпевненості в майбутньому. Подібні випадки, ускладнені іншими несприятливими факторами, такими як загальна атмосфера невпевненості у країні походження, можуть викликати виправдані твердження щодо цілком обґрунтованих побоювань переслідування (п. 53 Інструкції).

Враховуючи викладене, вважаємо, що *обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування – це засновані на аргументованих доводах переживання небезпеки, які з'являються у результаті прогнозування, зіставлення, узагальнення ступеню ризику, що приводить до загрози життю.*

Конкретні соціальні групи, як правило, об'єднують людей схожого походження, що ведуть однотипний спосіб життя і мають подібний соціальний статус. Сім'я, наприклад, може розглядатися як специфічна соціальна група, так само як громадські об'єднання та класи. Твердження про переслідування за цією ознакою нерідко супроводжується побоюваннями переслідувань за іншими ознаками, такими як расова, релігійна та національна приналежність. Причиною переслідування є відсутність впевненості в лояльності конкретної соціальної групи до чинного уряду або політичні цілі чи економічна діяльність соціальної групи, що пере-



шкоджають проведенню урядової політики (пп. 77, 78 Інструкції).

Слід зазначити, що неодноразово виникали питання щодо визнання чи невизнання сім'ї соціальною групою. Сім'я – це досить автономно існуюча група в суспільстві, яка в певних країнах сприймається як клан, що несе в собі пласт культури, історії, звичаї та традиції. У певних країнах особу сприймають лише за належністю до сім'ї. Стаття 23 (1) Міжнародного Пакту про громадянські та політичні права передбачає, що сім'я є «природною та фундаментальною груповою одиницею суспільства» та «підлягає захисту суспільством та державою» [7].

У Керівних принципах УВКБ ООН зазначається, що сім'я визнана судами та публічними органами «соціальною групою», яка підпадає під ознаки, що містяться у визначенні «біженець», та має право на захист у країні перебування.

Конвенція 1951 р. є не єдиним міжнародним інструментом, що визнає важливість соціальних чинників. Стаття 2 Загальної декларації прав людини 1948 р. згадує «національне і соціальне походження» в числі ознак, дискримінація на підставі яких має бути заборонена. Аналогічні положення містяться в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародному пакті про громадянські і політичні права 1966 р.

Соціальним групам притаманні певні ознаки:

- наявність внутрішньої організації;
- загальна (групова) мета діяльності;
- групові форми соціального контролю;
- зразки (моделі) групової діяльності;
- інтенсивні групові взаємодії.

У соціологічній літературі існує багато класифікацій груп, але основні з них будуються на основі:

- етнічної або расової належності;
- рівня культурного розвитку;
- завдань та функцій;
- основних типів контактів між членами групи;
- видів зв'язку;

**Висновки.** Підбиваючи підсумки викладеному, вважаємо, що соціальна група – це стала спільність людей, які мають сукупні природні та соціальні ознаки, внутрішню організацію, об'єднані спільними інтересами, цінностями, нормами, традиціями.

Проведений аналіз дефініції «біженець» дає можливість говорити про доцільність внесення доповнень до ст. 1 Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту» термінами «обґрунтовані побоювання стати жертвою переслідування», «соціальна група».

#### **Бібліографічні посилання**

1. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту // ВВР. – 2012. – № 16. – Ст. 146.
2. Чехович С.Б. Правове регулювання міграційних процесів в Україні: Автореф.

дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – К., 1998.

3. *Фединяк Г.С., Фединяк Л.С.* Міжнародне приватне право: Підручник. – 3-є вид., доп. і перероб. – К., 2003.

4. *Бродовська В.Й., Патрик І.П.* Тлумачний словник психологічних термінів в українській мові: Словник. – К., 2005.

5. Руководство по процедурам и критериям определения статуса беженцев согласно Конвенции 1951 года и Протоколу 1967 года, касающихся статуса беженца // Павлова Л.В., Селиванов А.В. Международно-правовой статус беженца: Пособие для студентов вузов. – Мн., 2006.

6. *Манолов К.И.* Сущность международно-правового статуса иностранцев и особенности его видов. – Тверь, 1993.

7. О гражданских и политических правах: Международный Пакт от 16.12.1966 // United Nations Treaty Series. – Vol. 999. – P. 225-240.

*Надійшла до редакції 23.08.2012*

**У.А. Рамазанова**

здобувач

(*Національна академія внутрішніх справ*)

УДК 342.566

## **ХАРАКТЕРНІ ОЗНАКИ ГРОМАДСЬКИХ ОБ'ЄДНАНЬ**

Висвітлено характерні ознаки громадських об'єднань, здійснено їх ґрунтовну характеристику.

**Ключові слова:** *громадські об'єднання, об'єднання громадян, громадські організації, організації, об'єднання, ознаки, громадський, самоврядність, добровільність.*

Анализируются характерные признаки общественных объединений, предлагается их обстоятельная характеристика.

**Ключевые слова:** *общественные объединения, объединения граждан, общественные организации, организации, объединения, признаки, общественный, самоуправление, добровольность.*

This article is devoted to the characteristic features of NGOs. The author singled out features that are inherent in civil unions as well as by their thorough characterization.

**Keywords:** *civil unions, citizens unions, NGOs, organizations, associations, attributes, public, self-government, voluntary.*

**Постановка проблеми.** Право на об'єднання є одним із тих суб'єктивних прав, які суттєво впливають на реалізацію всього комплексу прав і свобод особистості і є одним з найважливіших інститутів адміністративного права. Дослідження зазначеного права у нашій статті дає можливість здійснити характеристику ознак громадських об'єднань в Україні та прослідкувати розвиток громадських об'єднань, що і є метою даної статті.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Проблему сутності та визначення ознак громадських об'єднань в Україні досліджували О.Ф. Скакун, Т.О. Коломоець, С. С. Юр'єв,

Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа, Н.В. Ганжа, І.В. Март'янов, Р.С. Павловський, В.І. Попова, С.О. Солдатов, М.С. Студенікіна, С.С. Студенікін, В.Д. Трофімов, Д.В. Шутько, А.І. Щиглик, Ц.А. Ямпольська тощо.

**Виклад основного матеріалу.** Право на об'єднання є одним із тих суб'єктивних прав, які суттєво впливають на реалізацію всього комплексу прав і свобод особистості і є одним з найважливіших інститутів адміністративного права [1, с. 81]. Це визначає універсальне, багатопланове значення права на об'єднання і є важливим засобом як соціалізації особистості, так і формування громадянського суспільства в цілому. Крім того, особливістю права на об'єднання є його реалізація в колективній формі, здійснення в громадськості, асоціації [2, с. 12]. У радянській період у науці панувала точка зору Ц.А. Ямпольської та А.І. Щиглика щодо права на об'єднання як на юридичну категорію, що надає можливість здійснення особистістю дій, які мають політичний зміст [3, с. 81]. Підставою даного твердження була ст. 51 Конституції СРСР, що проголошувала право громадян об'єднуватися у громадські організації, які сприяють розвитку політичної активності і самодіяльності, задоволенню їх багатоманітних інтересів [4, с. 62].

Сьогодні не існує єдиної думки щодо віднесення права на об'єднання до групи політичних прав і характеристики його як суб'єктивного права з політичним характером та змістом. Для вирішення даної проблеми необхідно розглядати суть права на об'єднання у контексті можливих варіантів його реалізації. Громадські об'єднання, що створюються, можуть сприяти реалізації як власне політичних прав, так і особистих, соціально-економічних і культурних. Так, на думку окремих науковців, наприклад Е.А. Лукашевої, право на об'єднання у професійні спілки слід відносити до групи соціальних прав і свобод особистості. Підставою цього є ст. 23 Загальної Декларації прав людини, яка стосується положення особистості у сфері трудових відносин і окремо закріплює право на об'єднання у професійні спілки, на відміну від ст. 20, що закріплює право на свободу мирних зборів і асоціацій в цілому, уникаючи будь-якої конкретики [5, с. 12; 6, с. 17]. Ще одним дискусійним моментом є право виступати засновниками і членами громадських організацій (на відміну від політичних партій) як громадянам України, так і особам без громадянства та іноземним громадянам, у той час коли до групи політичних прав відносять, як правило, права, які належать тільки громадянам України. Внаслідок цього окремі науковці, зокрема Е.В. Чиркін, вважають, що в такому випадку право на об'єднання не виступає як політичне право [7, с. 78]. Усе це є підставою для виникнення дискусії щодо безумовного віднесення права на об'єднання до групи політичних прав і свобод. На нашу думку, основним критерієм при прийнятті того чи іншого рішення повинен бути сам факт об'єднання людей незалежно від волі держави для досягнення власних особистих цілей у різних галузях життя при обов'язковій умові політичного та ідеологіч-

ного плюралізму. Тим самим підставою для розгляду права на об'єднання як права політичного буде допустиме відмежування колективних інтересів учасників певного об'єднання від інтересів держави або суспільства і разом з тим участь у громадських, а в окремих випадках – у державних справах.

У юридичній літературі існують різні визначення понять терміна «громадська організація» та «громадські об'єднання».

У сучасній юридичній літературі більшість авторів використовують терміни «об'єднання громадян», «громадські об'єднання» і «громадські організації» як тотожні і не виділяють відмінностей між ними, що веде до змішування різних категорій об'єднань громадян і, як наслідок, до правової плутанини [8, с. 23]. Саме тому слід розмежувати дані поняття.

Так, С.С. Юр'єв визначає громадське об'єднання як добровільну, недержавну, некомерційну організацію індивідів, котрі законно реалізують право на свободу асоціацій [9, с. 63].

О.Ф. Скакун формулює поняття об'єднання громадян як добровільне громадське формування людей, створене на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод. Об'єднання громадян не є об'єктами управління з боку державних структур, їх діяльність визначається статутом (положенням), цілями і завданнями їх створення, що не виходять за рамки закону. Беручи участь у соціально-політичному і культурному житті суспільства і держави, громадські організації та їх об'єднання реалізують права, передбачені статутами (положеннями).

Ю.А. Ведерніков, В.К. Шкарупа надають широке визначення об'єднанню громадян, під яким вони розуміють добровільне, самокероване, некомерційне формування, створене із ініціативи громадян, що об'єдналися на основі спільності інтересів для реалізації загальних цілей, зазначених у статуті громадського об'єднання [10, с. 108].

Т.О. Коломоець, Н.В. Ганжа вважають, що об'єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів громадян для здійснення й захисту своїх прав й свобод, а також задоволення політичних, соціальних, економічних та інших інтересів [11, с. 10]. Порівняння визначень «громадська організація» та «об'єднання громадян» дає підстави свідчити, що вчені-адміністративісти при визначенні поняття «об'єднання громадян» враховують його обов'язкові ознаки, які наводяться представниками науки конституційного права, політології, соціології при визначенні саме поняття «громадська організація». Подібна ситуація пояснюється близькістю цих понять, а також тим, що громадська організація є видом об'єднання громадян, як було зазначено вище.

На підставі аналізу наведених вище дефініцій вважаємо можливим визначити громадське об'єднання як *добровільне об'єднання, яке створюється за ініціативою індивідів на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод, статутна діяльність котрого не спрямована на отримання прибутку, здійснюється на засадах самоврядування і*

незалежно від держави.

Для більш змістовної характеристики громадських об'єднань слід виокремити їх характерні ознаки.

Зазначимо, що ознакою є особливість предмета або явища, яка визначає подібність свого носія до інших об'єктів пізнання або відмінність від них; властивість. Сукупність ознак (яка може зводитися і до однієї-єдиної ознаки) дозволяє відрізнити предмет (явище) від інших предметів (явищ).

Великий тлумачний словник під ознакою розуміє рису, властивість, особливість кого-, чого-небудь.

Виділяють багато різновидів ознак, найважливішими серед яких є поділи на характерні та нехарактерні ознаки, що відповідає головним і другорядним властивостям, а також постійні (необхідні) і тимчасові (випадкові) ознаки.

У законодавстві Російської Федерації визначена одна з основних загальноприйнятих ознак – самоврядність. Зазначену позицію підтримують і російські науковці, визначаючи громадські об'єднання самодіяльними і самоврядними об'єднаннями громадян, що існують відокремлено від держави для задоволення їхніх загальних інтересів усередині об'єднання і для досягнення цілей у зовнішньому середовищі методами і засобами, що відповідають природі об'єднання і не суперечать закону [12, с. 384].

Слід акцентувати увагу, що соціологічна наука передбачає такі обов'язкові ознаки громадських об'єднань, як добровільність та самоврядність.

С.С. Юр'єв вважає найважливішими ознаками громадських об'єднань добровільність, законність, некомерційний характер, персональне членство. Він також підкреслює незалежний від держави (уряду) характер цих утворень, який виражається в їхній здатності незалежно здійснювати функції, які не є державними.

М.І. Єропкін у своїх наукових працях зазначав, що усім громадським об'єднанням притаманний ряд загальних обов'язкових ознак, які відрізняють їх від державних органів: 1) громадське об'єднання створюється на добровільних началах самими трудящими за їхньою ініціативою; 2) самоуправління; 3) вступаючи у громадське об'єднання, громадянин стає її членом, набуваючи при цьому відповідних прав та обов'язків; 4) громадське об'єднання, як правило, не володіє владними повноваженнями та не може застосовувати державний примус; 5) основні питання організації та діяльності громадського об'єднання урегульовані уставами та положеннями, які приймаються самими об'єднаннями; 6) громадське об'єднання видає акти, обов'язкові для її членів.

В.Д. Сорокін виділив інші загальні ознаки громадських об'єднань: 1) організаційну та майнову відособленість від інших громадських об'єднань та державних органів, 2) чітку організаційно-структурну оформленість, яка індивідуалізує громадське об'єднання; 3) рівноправність та

різноманітність членів об'єднання; 4) стабільність складу громадського об'єднання, яке поєднується з можливістю її оновлення; 5) наявність спеціальної правосуб'єктності, яка визначається специфічними цілями функціонування даного громадського об'єднання.

О.Є. Лунев, у свою чергу, визначав такі ознаки громадських об'єднань: 1) заснування на добровільному членстві; 2) заснування на матеріальній участі членів об'єднання у створенні її майнової основи; 3) наявність виборних органів, які формуються безпосередньо її членами або уповноваженими (делегатами).

Ю.М. Козлов зазначав, що громадські об'єднання у своїй сукупності не мають єдиних ознак та загальне між ними лише те, що вони створюються на засадах добровільності та самоуправління, організаційного оформлення об'єднання громадян, їхня діяльність підпорядкована завданням комуністичного будівництва. Поряд із цим принципи формування окремих громадських організацій, їхня внутрішня система, сфера діяльності є різними.

С.А. Солдатов називає такі ознаки громадських об'єднань: добровільність створення для реалізації різноманітних особистих інтересів суб'єктів цих організацій через їх загальну залежність і взаємозв'язок для рішення громадських інтересів.

Ю.П. Битяк визначає, що громадським об'єднанням притаманні ознаки, що відрізняють їх від державних організацій. При цьому він виділяє загальні ознаки, характерні для всіх об'єднань, а також окремі специфічні ознаки, притаманні тим чи іншим об'єднанням громадян. Загальною ознакою слід вважати добровільність об'єднання, що відображується у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети внутрішньоорганізаційними методами, особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення із членів об'єднання громадян; організаційні заходи, якими в діяльності об'єднань громадян виступають самоврядування та саморегуляція; відсутність у об'єднань громадян внаслідок їх природи державно-владних повноважень (за винятком випадків, коли держава делегує окремі повноваження такого роду і закріплює їх законодавчо, наприклад, закріплення за громадськими інспекторами охорони природи права складати протоколи про адміністративне правопорушення).

Окремими ознаками, характерними для окремих об'єднань громадян, є: членство в об'єднанні та відносини членства, що впливають звідси; обов'язковість участі членів об'єднання громадян в його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків; наявність статуту об'єднання громадян. Як правило, в діяльності об'єднань громадян відсутні комерційні цілі або одержання прибутку. Виняток становить лише діяльність кооперативних організацій. Крім того, допускається господарська або інша комерційна діяльність об'єднань громадян для виконання їх статутних завдань та цілей.

Здійснивши вищезазначену характеристику ознак громадських об'

еднань, на наш погляд, слід виокремити такі: добровільність об'єднання; самоврядування; некомерційність формування; спільність інтересів; досягнення загальних цілей; відносна відстороненість громадських об'єднань від політики; участь членів у створенні матеріальної основи (бази) об'єднання; активність громадських об'єднань тощо.

Вважаємо за доцільне здійснити їх характеристику.

Добровільність об'єднання відображується у добровільності вступу та виходу з об'єднання громадян, методах роботи, сутністю яких є досягнення певної мети внутрішньоорганізаційними методами, особливих формах примусу, з яких найвищою є виключення із членів об'єднання громадян.

Самоврядування в громадських об'єднань означає самостійне прийняття рішення його членами з питань діяльності організації і є головним елементом демократизму. Дана ознака тісно пов'язана з принципом виборності керівних органів громадських об'єднань, зміст якого полягає у виборності всіх керівних осіб та органів організацій відповідно до їх статутів.

Спільність інтересів полягає у ефективному способі об'єднання осіб із спільними економічними, соціальними, культурними інтересами, зі спільними віковими, релігійними (церковні общини) потребами і інтересами або людей, що мають спільне походження, мову і культуру, що об'єднуються для дій, спрямованих на їх задоволення через вплив на органи влади й політику.

Під досягненням загальних цілей розуміють якісні і кількісні характеристики функціонування об'єднання, до досягнення яких воно прагне з метою забезпечення його ефективної діяльності.

Відносна відстороненість громадських об'єднань від політики полягає в тому, що держава безпосередньо не втручається в їхню діяльність, а лише регулює її відповідно до чинного законодавства. До того ж громадські об'єднання, на відміну від державних інститутів, не наділені владними повноваженнями.

Некомерційність формування означає, що при створенні будь-яке об'єднання, не ставить за мету досягнення економічних цілей і спрямоване на формування суспільної думки щодо реалізації громадянами своїх прав і свобод, тобто для задоволення та захисту своїх законних інтересів.

Участь членів у створенні матеріальної основи (бази) об'єднання полягає у обов'язковому членстві об'єднання громадян у його роботі та створенні матеріальної бази об'єднання шляхом внесення членських внесків.

Активність громадських організації є беззаперечною ознакою розвиненого громадянського суспільства, демократичної та правової держави, в якому належним чином забезпечуються та гарантуються права та свободи громадян, котрі мають реальну можливість брати участь в управлінні державними справами.

**Висновок.** Проаналізувавши розвиток громадських об'єднань, можемо визначити, що громадське об'єднання як добровільне об'єднання, що створюється за ініціативою індивідів на основі спільності інтересів для реалізації своїх прав і свобод, статутна діяльність котрого не спря-

мована на отримання прибутку, здійснюється на засадах самоврядування і незалежно від держави. Разом з тим ознаками громадських об'єднань є добровільність об'єднання; самоврядування; некомерційність формування; спільність інтересів; досягнення загальних цілей; відносна відстороненість громадських об'єднань від політики; участь членів у створенні матеріальної основи (бази) об'єднання; активність громадських об'єднань тощо.

### **Бібліографічні посилання**

1. *Шутько В.Д.* Конституционное право советских граждан на объединение в общественные организации // *Общественные организации, право и личность.* – М., 1981.
2. *Алиев А.А.* Конституционное право на объединение в системе прав и свобод человека и гражданина. – М., 2000.
3. *Общественные организации, право и личность /* Под ред. Ц.А. Ямпольской, А.И. Щиглика. – М., 1981.
4. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // *Конституции социалистических государств.* – М., 1987. – Т. 1.
5. *Международное гуманитарное право. Права человека в международном праве.* – М., 1999.
6. *Права человека /* Под ред. Е.А.Лукашевой. – М., 1999.
7. *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. – М., 2001.
8. *Матвеева Т.Д.* Неправительственные организации в системе защиты конституционных прав и свобод человека. – М., 1998.
9. *Юрьев С.С.* Правовой статус общественных объединений. – М., 1995.
10. *Ведерников Ю.А., Шкарупа В.К.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2005.
11. *Словник базової термінології з курсу «Адміністративне право» для студентів юридичного факультету /* Уклад.: Т.О. Коломоець, Н.В. Ганжа. – Запоріжжя, 2000.
12. *Большой юридический словарь /* Под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. – М., 2000.

*Надійшла до редакції 23.08.2012*

**К.О. Сидоренко**

здобувач

*(Національна академія внутрішніх справ)*

УДК 342.95

## **АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ОТРИМУВАЧІВ ВОЛОНТЕРСЬКОЇ ДОПОМОГИ**

Досліджено права та обов'язки отримувачів волонтерської допомоги, запропоновано поділити даних суб'єктів та об'єкти на чотири категорії, наведено авторське визначення категорії «отримувачі волонтерської допомоги».

**Ключові слова:** *отримувачі волонтерської допомоги, тварини, навколишнє природне середовище, фізичні та юридичні особи, суб'єкти публічної адміністрації.*

Исследуются права и обязанности получателей волонтерской помощи, предлагается разделить данных субъектов и объекты на четыре категории,



приводится авторское определение категории «получатели волонтерской помощи».

**Ключевые слова:** получатели волонтерской помощи, животные, окружающая среда, физические и юридические лица, субъекты публичной администрации.

In this research article explores the rights and obligations of recipients volunteer, offered to share data subjects and objects into four categories and are copyright of categorization "recipients volunteer."

**Keywords:** recipients volunteer, animals, the environment, natural and legal persons, entities of public administration.

**Постановка проблеми.** Діяльність волонтерів та волонтерських організацій здійснюється з метою надання волонтерської допомоги її отримувачам. На законодавчому рівні передбачено декілька як суб'єктів отримання волонтерської допомоги, так і об'єктів, щодо яких здійснюється волонтерська допомога.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Вагомий внесок у становлення теорії волонтерства, розробку його теоретичних та методологічних засад зробили російські (І. Айнутдинова, О. Акімова, Л. Вандишева, В. Пестрикова), українські (О. Безпалько, І. Зверєва, Н. Заверико, Г. Лактіонова, Л. Міщик, І. Мигович, С. Пальчевський, В. Петрович, Ю. Поліщук, А. Рижанова, М. Тименко) та зарубіжні (Р. Лінч, С. Маккарлі (США), Л. Питка, Є. Матерна (Польща)) дослідники, які визначили сутність, ознаки, особливості, напрями та принципи волонтерської роботи.

**Виклад основного матеріалу.** Розглядаючи категорію отримувачів волонтерської допомоги, на нашу думку, необхідно перш за все виходити з того, що ними можуть бути як суб'єкти, тобто фізичні, юридичні особи та органи публічної адміністрації, так і об'єкти, які не вступають прямо у правовідносини з волонтерами та волонтерською організацією, наприклад, об'єкти навколишнього природного середовища, пам'ятки історії та культури тощо, однак стосовно них проводиться волонтерська діяльність та надаються волонтерські послуги. У даному випадку не можна говорити про укладання договору про надання волонтерської допомоги. Тут реалізується право волонтерської організації за власної ініціативи здійснювати свою діяльність без укладання договору про надання волонтерської допомоги, якщо така діяльність здійснюється за напрямами, що не передбачають надання допомоги конкретним особам.

Реалізація закріплених напрямів волонтерської діяльності, на нашу думку, передбачає принаймні дві категорії отримувачів волонтерської допомоги – фізичні особи та об'єкти навколишнього природного середовища, а також пам'ятки історії та культури. У той же час ст. 8 Закону України «Про волонтерську діяльність» передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, організації, установи (заклади) незалежно від форм власності є отримувачами волонтерської допомоги в разі укладання з волонтерськими організаціями договору про надання волонтерської допомоги фізичним особам або про надання

волонтерської допомоги за напрямками волонтерської діяльності, що не передбачають надання допомоги конкретним особам.

Втім, на нашу думку, наведені категорії отримувачів волонтерської допомоги, які визначені законодавчо, можуть бути доповнені ще однією категорією – тваринами як отримувачами волонтерської допомоги. Слід сказати, що в спеціальному нормативно-правовому акті зовсім не міститься положень, що стосувалися б тварин та об'єктів тваринного світу як однієї з категорій отримувачів волонтерської допомоги, хоча на сьогоднішній день діяльність волонтерів з приводу їхнього захисту, догляду, піклування є досить поширеним явищем.

Розглянемо більш детально кожну групу отримувачів волонтерської допомоги.

1. *Фізичні особи незалежно від стану їхнього здоров'я, фізичних можливостей, віку, соціального статусу.* Відповідно до норм Закону України «Про волонтерську діяльність» отримувачами волонтерської допомоги є фізичні особи, які отримують таку допомогу на підставі договору про надання волонтерської допомоги, укладеного з волонтерською організацією.

До фізичних осіб як отримувачів волонтерської допомоги, на нашу думку, належать: малозабезпечені особи; безробітні особи; багатодітні; бездомні; безпритульні; особи, що потребують соціальної реабілітації; хворі; інваліди; самотні особи; особи похилого віку; особи, які через свої фізичні, матеріальні чи інші особливості потребують підтримки та допомоги; громадяни, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків; жертви злочинів; біженці; особи, які через свої фізичні або інші вади обмежені в реалізації своїх прав і законних інтересів.

Слід зазначити, що традиційно уже сформоване приблизне коло отримувачів волонтерської допомоги, з якими працюють волонтери: 1) діти-інваліди – 36,0 %; 2) молодь різних вікових груп – 67,0 %; 3) діти й батьки (сім'ї) – 11,0 %; 4) жіноча молодь – 6,0 %; 5) абоненти «телефону довіри» – 5 % [1, с. 57].

Фізичні особи як отримувачі волонтерської допомоги мають право на: звернення за волонтерською допомогою; поважливе і гуманне ставлення з боку волонтерів та волонтерських організацій; вибір волонтерів та волонтерських організацій, форми надання волонтерської допомоги; отримання інформації про свої права, обов'язки та умови надання волонтерської допомоги; дотримання правового режиму інформації з обмеженим доступом; захист своїх прав та законних інтересів відповідно до закону.

Разом з тим отримувачі волонтерської допомоги зобов'язані: надавати волонтерам та волонтерським організаціям повну та достовірну інформацію, пов'язану з наданням волонтерської допомоги; не створювати додаткових ризиків для життя та здоров'я волонтерів під час надання волонтерської допомоги; відшкодовувати прямі збитки, спричинені відмовою в отриманні волонтерської допомоги, якщо інше не передбачено

договором.

2. *Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, організації, установи (заклади) незалежно від форм власності.* Положеннями Закону України «Про волонтерську діяльність» передбачено, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, організації, установи (заклади) незалежно від форм власності є отримувачами волонтерської допомоги в разі укладання з волонтерськими організаціями договору про надання волонтерської допомоги фізичним особам або про надання волонтерської допомоги за напрямами волонтерської діяльності, що не передбачають надання допомоги конкретним особам.

З даного приводу хотілося б зауважити, що саме у випадку, коли отримувачем волонтерської допомоги є публічна адміністрація, на нашу думку, виникає необхідність укладення письмової форми договору між волонтерською організацією та суб'єктом публічної адміністрації, організацією, установою (закладом) незалежно від форм власності, так як волонтерську допомогу даній категорії отримувачів можна надати лише попередньо визначившись з необхідним напрямком, кількістю та особливостями волонтерів, а також окреслити стратегію, в той час як інші категорії отримувачів волонтерської допомоги не можуть знати, що безпосередньо їм необхідно для покращення їхнього становища та не мають можливості вирішувати це самостійно.

Яскравим прикладом надання волонтерської допомоги місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування є реалізація Розпорядження Київської міської адміністрації від 10 лютого 2012 р. № 231 «Про внесення змін до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації)» від 06 квітня 2011 р. № 499 [2] та рішення Київської міської ради «Про Програму соціально-економічного розвитку м. Києва на 2012 рік» [3], яка розроблена відповідно до чинних нормативно-правових актів [4; 5]. Так, з метою належної організації підготовки та роботи волонтерів під час обслуговування фінальної частини Чемпіонату Європи 2012 року з футболу було укладено договори з волонтерськими організаціями з приводу надання волонтерської допомоги у координації та реалізації Концепції програми волонтерів. Вона є механізмом, який може забезпечити виконання завдань, поставлених перед приймаючим містом щодо підготовки волонтерів. Головними завданнями Концепції були: обґрунтування кількісних, функціональних та логістичних потреб міста Києва щодо підготовки волонтерів до Чемпіонату Європи 2012 року з футболу; розробка та організаційне забезпечення управлінської структури; розробка технології та реалізація програми відбору волонтерів; розробка та реалізація програм практично-мовної підготовки волонтерів; розробка та реалізація інформаційно-просвітницької кампанії «Київ – місто європейського спорту та української гостинності»; забезпечення ефективної роботи волонтерів під час фінальної частини Чемпіонату Європи 2012 року з футболу; створення та організаційне становлення Центру волонтерського

руху міста Києва.

Під час організації та проведення фінальної частини Чемпіонату Європи 2012 року з футболу на волонтерів були покладені такі функціональні обов'язки.

У місцях проживання вболівальників окрім інформаційної допомоги волонтери здійснювали й організаційні функції. Наприклад, для гостей, що проживають у гуртожитку, організовували невелику екскурсію, під час якої виступали як гіді-перекладачі (за необхідності), допомагали в організації харчування (заклади харчування, розташовані поблизу, середня вартість сніданку, обіду, вечері), а також у з'ясуванні організаційно-технічних питань (швидкий ремонт взуття, поповнення рахунку телефону, розташування банкоматів та пунктів обміну валют, медичних закладів тощо). Також передбачалося надання інформаційних послуг власникам авто на паркінгах та буферних зонах.

У місцях масового перебування вболівальників, гостей та мешканців міста функції волонтерів полягали у здійсненні інформаційно-організаційної допомоги (оперативна допомога у позаштатних ситуаціях, координація дій з правоохоронними органами, медичними закладами, антитерористичними підрозділами тощо).

Фан-посольства стали основними пунктами підтримки вболівальників конкретної команди. Під час проведення Чемпіонату Європи з футболу 2012 р. в Києві функціонували фан-посольства для вболівальників усіх команд, матчі між якими проводилися у місті, та польське фан-посольство.

Основними завданнями волонтерів цього підрозділу були: реєстрація членів фан-посольств; сприяння їх розміщенню для тимчасового проживання в Києві; співпраця з організаторами фан-посольств; організаційне забезпечення роботи штабів фан-посольств; надання компетентної інформації вболівальникам щодо наявності квитків на матчі, розміщення фан-зон, місцевого законодавства, правил поведінки на стадіоні тощо; організація дозвілля вболівальників; надання довідкової інформації про екскурсії в місті, розклад матчів, маршрути та розклад руху громадського транспорту тощо; допомога в екстрених непередбачуваних ситуаціях.

3. *Об'єкти тваринного світу.* Тваринний світ є одним з компонентів навколишнього природного середовища, національним багатством України, джерелом духовного та естетичного збагачення і виховання людей, об'єктом наукових досліджень, а також важливою базою для одержання промислової і лікарської сировини, харчових продуктів та інших матеріальних цінностей, а тварини – безпосередньо біологічні об'єкти, що належать до фауни: сільськогосподарські, домашні, дикі, у тому числі домашня і дика птиця, хутрові, лабораторні, зоопаркові, циркові [6].

В інтересах нинішнього і майбутніх поколінь в Україні за участю підприємств, установ, організацій і громадян, в тому числі волонтерів та волонтерських організацій, здійснюються заходи щодо охорони, науко-

во обґрунтованого, невиснажливого використання і відтворення тваринного світу. На сьогодні в Україні поступово набуває популярності діяльність волонтерських організацій щодо бездомних і покинутих тварин.

Метою волонтерської діяльності в даному випадку є: будівництво притулку для бездомних тварин; створення достойних умов життя та лікування тварин; перевлаштування підопічних тварин; створення стерилізаційного пункту для гуманного регулювання чисельності безпритульних тварин; робота з загубленими тваринами; створення в місті волонтерської служби допомоги тваринам; пропаганда гуманного ставлення до тварин серед населення.

Волонтерська допомога тваринам як отримувачам волонтерської допомоги здійснюється таким чином: 1) допомога в лікуванні поранених і хворих тварин, допомога фахівців-волонтерів – ветеринарів; 2) збирання медикаментів, необхідних для тварин; 3) забезпечення продуктами й товарами для тварин (все, що може стати в нагоді в догляді: лотки для кішок, нашийники, повідці, наповнювачі для котячих туалетів та інше); 4) кураторство над твариною (стежити за його долею і в міру можливості сприяти влаштуванню); 5) допомогти загубленим тваринам відшукати своїх господарів (друк оголошень, розклеювання в місті); 6) надання автотранспорту для перевезення тварин.

Сьогодні в Україні діють волонтерські організації, які надають волонтерську допомогу тваринам. Так, наприклад, волонтерська організація «Милосердя» – притулок для бездомних тварин у м. Львові, метою діяльності якого є: а) створення гідних умов для життя та лікування тварин, які волею долі стали підопічними притулку; б) прилаштування безпритульних, робота з тваринами, які загубилися; в) створення в місті волонтерської служби допомоги тваринам; г) проведення роботи, спрямованої на викорінення стихійного, неорганізованого продажу тварин; д) в рамках програми «Гуманне регулювання чисельності безпритульних тварин в місті» – просування ідеї створення мережі пунктів стерилізації, муніципальних притулків для тварин; е) відмова від варварського методу знищення тварин – відстрілу, що практикується у Львові; є) надання посильної допомоги притулкам для бездомних тварин; ж) поширення гуманного ставлення до тварин серед населення [7].

4. *Об'єкти навколишнього природного середовища, пам'ятки історії та культури.* Діяльність волонтерських організацій екологічного та історико-культурного спрямування загалом має на меті поліпшення екологічної ситуації в Україні, формування нового екологічного світогляду молоді, забезпечення дотримання екологічних прав громадян, залучення молоді до активної практичної роботи, спрямованої на комплексне розв'язання екологічних проблем, збереження та відновлення пам'яток історії та культури.

Основними завданнями екологічних волонтерських організацій є: 1) формування адекватних екологічних уявлень; 2) виховання дбайливого ставлення до природи і її ресурсів; 3) формування системи вмінь і на-

вичок взаємодії з природою; 4) забезпечення населення екологічною інформацією; 5) організування і проведення громадських заходів, семінарів, конференцій, лекцій, наукових досліджень і розробок; 6) створення і реалізація програм, проектів, планів у сфері екології, охорони навколишнього середовища, здоров'я населення; 7) сприяння захисту навколишнього природного середовища, підвищенню екологічної безпеки і підтриманню екологічної рівноваги.

**Висновки.** Таким чином, вважаємо, що *отримувачами волонтерської допомоги* є фізичні особи, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують волонтерської допомоги, суб'єкти публічної адміністрації, організації, установи (заклади), що уклали з волонтерською організацією договір про надання волонтерської допомоги фізичним особам або про надання волонтерської допомоги за напрямами волонтерської діяльності, а також тварини, об'єкти навколишнього природного середовища, пам'ятки історії та культури, на користь яких провадиться волонтерська діяльність.

*Отримувачами волонтерської допомоги є:*

- 1) фізичні особи незалежно від стану їхнього здоров'я, фізичних можливостей, віку, соціального статусу;
- 2) органи державної влади та органи місцевого самоврядування, організації, установи (заклади) незалежно від форм власності;
- 3) об'єкти тваринного світу;
- 4) об'єкти навколишнього природного середовища, пам'ятки історії та культури.

#### **Бібліографічні посилання**

1. Яниц Н.Д. Основи діяльності волонтерів: Курс лекцій. – Переяслав-Хмельницький, 2009
2. Про внесення змін до розпорядження виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації): Затв. розпорядженням Київської міської адміністрації від 06 квітня 2011 р. №499 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kievcity.gov.ua/administratsija/rozporjadzhennja/387/>.
3. Про Програму соціально-економічного розвитку м. Києва на 2012 р.: Затв. рішенням Київської міської ради від 29 грудня 2011 р. №1099/7335 // [http://kmr.ligazakon.ua/SITE21\\_docki2.nsf/alldocWWW/9175F5E7CCF12FE2C22579B5006DE8E6?OpenDocument](http://kmr.ligazakon.ua/SITE21_docki2.nsf/alldocWWW/9175F5E7CCF12FE2C22579B5006DE8E6?OpenDocument).
4. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 20 трав. 1997 р. // ВВР. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квіт. 1999 р. // ВВР. – 1999. – № 20-21. – Ст. 190.
6. Про захист тварин від жорстокого поводження: Закон України від 21 лютого 2006 р. // ВВР. – 2006. – № 27. – Ст. 230.
7. «Милосердя» – притулок для бездомних тварин у м. Львові: Офіційний сайт організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sobaka.lviv.ua/>.

*Надійшла до редакції 23.08.2012*

## ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**М.О. Єфремова**

здобувач

(Національний університет «Юридична академія  
України ім. Ярослава Мудрого»)

УДК 342.951

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ АТЕСТАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Досліджено проблеми атестації державних службовців. Розглянуто адміністративно-правові засади такого заходу. Визначено коло суб'єктів, уповноважених здійснювати атестацію.

**Ключові слова:** атестація, державний службовець, адміністративно-правові засади, суб'єкти атестації.

Исследованы проблемы аттестации государственных служащих. Рассмотрены административно-правовые основы такой деятельности. Определен круг субъектов, уполномоченных проводить аттестацию.

**Ключевые слова:** аттестация, государственный служащий, административно-правовые основы, субъекты аттестации.

The problems of certification of civil servants. Considered the administrative and legal framework of the measure. A group of individuals authorized to perform certification.

**Keywords:** certification, public servant, administrative and legal framework, subjects certification.

**Постановка проблеми. Мета.** Дослідження діяльності з атестації державних службовців, її адміністративно-правових засад, визначення кола суб'єктів, уповноважених здійснювати атестацію, а також аналіз законодавчої бази, на основі якої приймаються відповідні рішення таких суб'єктів, є досить актуальним завданням. Також необхідним є виявлення можливих недоліків з метою внесення пропозицій для їх усунення.

**Виклад основного матеріалу.** Якщо розглядати атестаційне провадження не лише стосовно державної служби, але й інших сфер суспільних відносин, то можна зазначити, що це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів, в ході якої вирішуються питання про ідентифікацію, інвентаризацію або встановлення міри відповідності об'єктів атестаційної системи оцінювальним критеріям, необхідним для подальшого функціонування у визначеній сфері [4].

Для з'ясування змісту і мети атестаційного провадження державних службовців слід звернутися до Закону України «Про державну службу» (прийнятий Верховною Радою 17.11.2011, набуде чинності з 01.01.2013),

в якому зазначено, що державна служба – це професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Для ефективності функціонування державної служби в цілому необхідна така діяльність, як атестація.

Згідно з Положенням про проведення атестації державних службовців (далі – Положення) головною метою її проведення є підвищення ефективності діяльності державних службовців та відповідальності за доручену справу в державних органах, під час якої оцінюються результати роботи, ділові та професійні якості, виявлені працівниками при виконанні службових обов'язків, визначених типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посад і відображених у посадових інструкціях, що затверджуються керівниками державних органів відповідно до Закону "Про державну службу" та інших нормативно-правових актів.

В атестаційному провадженні можна виділити такі стадії: 1) підготовча стадія; 2) стадія безпосереднього проведення атестації, розгляд атестаційної справи та прийняття рішень за результатами проведення атестації; 3) оскарження прийнятого рішення; 4) виконання прийнятого рішення за результатами атестації.

Для підготовчої стадії характерні такі дії, як: а) створення документа з переліком осіб, які підлягають атестуванню (згідно з Положенням атестації підлягають державні службовці усіх рівнів, в тому числі ті, які внаслідок організаційних змін обіймають посади менше ніж один рік, якщо їх посадові обов'язки не змінилися); б) на кожного працівника, який підлягає атестації, складається службова характеристика, що підписується його безпосереднім керівником, затверджується керівником вищого рівня і подається до комісії не пізніше ніж за тиждень до проведення атестації (п. 9 Положення); в) службова характеристика повинна містити аналіз виконання державним службовцем посадових обов'язків, відомості про обсяг, якість, своєчасність і самостійність виконання роботи, ділові якості (ініціативність, відповідальність), стосунки з колегами, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків, інформацію про підготовку, перепідготовку, підвищення кваліфікації тощо; г) після ознайомлення державним службовцем зі своєю характеристикою до початку атестації він має право, у разі незгоди з відомостями, подати до комісії відповідну заяву, обґрунтування, додаткові відомості щодо своєї службової діяльності; д) термін і графік проведення атестації затверджуються наказом керівника і доводяться до відома державних службовців, які атестуються, не пізніше ніж за місяць до проведення атестації (п. 6 Положення). З урахуванням зазначених заходів виробляється система оцінювання державного службовця, що у свою чергу надає змогу далі продовжувати атестаційне провадження.

Для проведення атестації необхідно визначити суб'єкта, який здійснюватиме атестацію державних службовців, тому наказом керівника державної служби утворюється атестаційна комісія. Кількісний та пер-



сональний склад комісії затверджується керівником. Комісія утворюється у складі голови, секретаря та членів комісії. Головою комісії призначається заступник керівника державного органу. До складу комісії включаються керівники структурних підрозділів, де працюють державні службовці, представники кадрової та юридичної служб. Керівник може залучати до роботи в комісії незалежних експертів. Для проведення атестації керівників юридичних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади до роботи в комісії залучається представник Мін'юсту (п. 4 Положення). Також атестація державних працівників може проводитись самим керівником органу або вищим органом, якщо чисельність працівників апарату є меншою п'яти осіб. Найголовнішим обов'язком комісії є забезпечення об'єктивного розгляду і професійної оцінки діяльності державного службовця, який атестується, зокрема щодо виконання покладених на нього службових обов'язків, знання та користування у своїй роботі державною мовою, а також принципового підходу у підготовці рекомендацій для подальшого використання його досвіду і знань у роботі державного органу.

Після вирішення всіх організаційних питань відбувається саме засідання атестаційної комісії, яке вважається правомочним, якщо на ньому присутні не менш як 3/4 її складу. На засідання комісії запрошуються працівник, який атестується, та його безпосередній керівник. У випадку неявки державного службовця на засідання комісії без поважних причин комісія має право провести атестацію за його відсутності. На цьому етапі вже відбувається аналіз діяльності державного службовця. Для повного та об'єктивного аналізу комісія також використовує результати щорічних оцінок державного службовця, які проводяться безпосередньо керівниками структурних підрозділів, де працюють державні службовці, під час підбиття підсумків роботи за рік.

Згідно з п. 11 Положення про проведення атестації державних службовців на підставі всебічного аналізу виконання основних обов'язків, складності виконуваної роботи та її результативності, знання та користування державною мовою під час виконання службових обов'язків комісія приймає одне з таких рішень: державний службовець відповідає займаній посаді; відповідає займаній посаді за умови виконання рекомендацій щодо підвищення кваліфікації з певного фахового напрямку, набуття навичок роботи на комп'ютері тощо; не відповідає займаній посаді.

Отже, законодавство зазначає вичерпний перелік рішень атестаційної комісії. Рішення комісії приймається стосовно кожного державного службовця, який атестується, простою більшістю голосів членів комісії. Голосування проводиться за відсутності особи, яка атестується. У разі однакової кількості голосів членів комісії приймається рішення на користь державного службовця (п. 14 Положення). Після цієї процедури всі результати атестації заносяться до атестаційного листа, зразок якого міститься у Положенні, а отже він має конкретно визначений характер і вважається офіційним документом.

Після прийняття рішення та ознайомлення державним працівником результатів атестації він має право оскаржити таке рішення у встановленому порядку керівникові протягом 10 днів з дня його прийняття без урахування терміну тимчасової непрацездатності. А вже рішення керівника, прийняті за результатами атестації, можуть бути оскаржені державним службовцем до суду.

Атестаційна комісія після прийняття рішення щодо конкретного державного службовця може рекомендувати керівникові такі виконання рішень (п. 12 Положення):

1) у разі прийняття рішення про відповідність працівника займаній посаді комісія може рекомендувати керівникові зарахувати його до кадрового резерву, дозволити пройти стажування на більш високій посаді, присвоїти черговий ранг державного службовця, встановити надбавку, передбачену законодавством, або змінити її розмір тощо;

2) у разі прийняття рішення про відповідність займаній посаді за певних умов комісія рекомендує керівникові призначити через рік повторне атестування, якщо державний службовець погодиться виконати дані йому рекомендації;

3) у разі прийняття рішення про невідповідність державного службовця займаній посаді комісія рекомендує керівникові перевести цього державного службовця за його згодою на іншу посаду, що відповідає його професійному рівню, або звільнити із займаної посади.

Кожне рішення за своєю природою має виконуватись. Щодо виконання рішень атестаційної комісії, то з цього приводу Положення виділяє такі варіанти:

1) рішення про переведення державного службовця за його згодою на іншу посаду або про звільнення з посади приймається керівником у двомісячний термін з дня атестації. Прийняття такого рішення після закінчення зазначеного терміну не допускається. Час хвороби державного службовця, а також перебування його у відпустці до цього терміну не включається (п. 19 Положення);

2) державний службовець, визнаний за результатами атестації таким, що не відповідає займаній посаді, звільняється з роботи відповідно до п. 2 ст. 40 Кодексу законів про працю України (п. 20 Положення).

Проаналізувавши дану тематику, можемо дійти таких **висновків**:

1) ефективність діяльності державних органів та виконання покладених на державну службу обов'язків залежить від кожного державного службовця, адже державний апарат – це система, яка має працювати злагоджено, як годинниковий механізм. Відтак, атестацію державних службовців можна назвати методом перевірки діяльності працівників з метою підтримки функціонування державної служби в Україні;

2) при визначенні поняття «державний службовець» ми звернулись до Закону України «Про державну службу», але, на жаль, про атестацію у ньому не йдеться. Втім, існує такий нормативний документ, як Положення про атестацію державних службовців, який встановлює порядок

атестаційного провадження, проте він має багато недоліків, пов'язаних з деталізацією проведення атестації. Наприклад, яким чином має проводитися щорічна оцінка керівником державного службовця, тобто не встановлено єдиної системи оцінювання, а тим більше не враховано специфічності кожного виду державної служби, що дає привід сумніватися в самій об'єктивності такого оцінювання;

3) спираючись на попередні пункти висновків, вбачаємо таку проблему, як відсутність, окрім Положення, відповідного нормативно-правового акта, яким має стати майбутній Закон України «Про атестацію державних службовців». Такий Закон надасть можливість не лише точніше визначити порядок здійснення атестації та обов'язки її суб'єктів, а й насправді затвердити на законодавчому рівні поставлені завдання атестації державних службовців.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про державну службу : Закон України Закон / Верховна Рада України; від 16.12.1993 № 3723-ХІІ.
2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI (набрання чинності відбудеться 01.01.2013) / Верховна Рада України.
3. Про затвердження Положення про проведення атестації державних службовців : Постанова Кабінету Міністрів України / Положення від 28.12.2000 № 1922 ; редакція від 18.07.2012.
4. *Богуцький В. В., Богуцька В. В., Мартиновський В. В.* Проведення у справах про адміністративні правопорушення : навч. посібник. – Х., 2010.

*Надійшла до редакції 19.06.2012*

**Л. В. Межевська**

викладач

*(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)*

УДК 35.08

## **ПРАВОВИЙ СТАТУС ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

Визначено проблеми правового регулювання правового статусу державних службовців в Україні, зроблено аналіз нормативно-правового регулювання проблем відсторонення від роботи державних службовців.

**Ключові слова:** *державний службовець, правовий статус, відсторонення від роботи.*

Определяются проблемы правового регулирования правового статуса государственных служащих в Украине, проводится анализ нормативно-правового регулирования проблем отстранения от работы государственных служащих.

**Ключевые слова:** *государственный служащий, правовой статус, отстранение от работы.*

The article defined the problems of legal regulation of the legal status of public service in Ukraine, analyzes legal regulation problems suspension from work of public service.

**Keywords:** public service, legal status, suspension from work.

**Постановка проблеми.** В умовах реформування багатьох сфер суспільних відносин особлива увага приділяється розвитку законодавства про державну службу. Це обумовлено насамперед тими змінами, що відбулися і відбуваються в нашому суспільстві і державі. Кардинально змінилася структура, функції органів державної влади на всіх рівнях, роль державного апарату в цілому. У контексті зазначених змін постає необхідність підвищення ефективності функцій державного апарату, забезпечення професіоналізму державних службовців, вибір моделі розвитку державної служби. Саме державна служба покликана реалізувати положення статті 3 Конституції України про те, що людина, її життя, здоров'я, честь та гідність, недоторканність і безпека є найвищою соціальною цінністю, що є змістом діяльності органів державної влади та управління.

Незважаючи на те, що діяльність органів державної влади, як правило, регулюється окремими законодавчими чи спеціальними підзаконними (положеннями, інструкціями) актами, є єдиний нормативно-правовий акт, що встановлює загальні засади організації діяльності державної служби в Україні. Таким актом поки що залишається Закон України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. [1]. Положення цього нормативно-правового акта регулюють суспільні відносини, які охоплюють діяльність держави щодо створення правових, організаційних, економічних та соціальних умов реалізації громадянами України права на державну службу, визначають загальні засади діяльності та статус державних службовців. Однак з 1 січня 2013 р. набуває чинності новий Закон України «Про державну службу», прийнятий 17.11.2011 р. [2].

Тому є **актуальним** є питання законодавчого регулювання особливості нормативного закріплення механізму відсторонення державних службовців від виконання роботи та пошуків шляхів його оптимізації та забезпечення законності його реалізації.

**Метою** статті є визначення особливостей нормативного регулювання правового статусу державних службовців в Україні у період їх відсторонення від виконання посадових обов'язків.

Стаття 1 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 р., визначаючи державну службу як професійну діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів, відмежовує державно-управлінську діяльність від діяльності фахівців в інших сферах, а державну службу – від інших видів служб за такими ознаками, як: 1) приналежність службовця до апарату державної влади; 2) отримання заробітної плати за рахунок державних коштів. Натомість згідно з положеннями п. 1 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. державною службою

визнається професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг. Тобто тут вперше на законодавчому рівні застосовується поняття «державний службовець», що розуміється як «...громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету, крім випадків, визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з реалізацією завдань та виконанням функцій державного органу або органу влади Автономної Республіки Крим...» (п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про державну службу») [2]. Особи-службовці є кадровим складом (або особовим складом чи персоналом) органів державного управління. Будучи працівниками державного органу, вони фактично перебувають на службі у держави і виконують її завдання та функції. Саме вони є останньою ланкою державного управлінського механізму, через яку реалізується виконавча влада, втілюються в життя державні вимоги та управлінські рішення. Від того, як вони розуміють і виконують свою роботу, наскільки точно і правильно діють, залежить ефективність функціонування органу управління і всієї системи виконавчої влади.

**Аналіз останніх публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В юриспруденції під статусом, як правило, визначається сукупність прав, обов'язків та відповідальності, які визначають юридичний стан особи, державного органу чи організації. Істотний внесок у розвиток теорії правового статусу особи зробили такі вчені, як С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшенев, Н.І. Матузов, В.М. Манохін, В.В. Мальков, В.І. Новосьолов, Р.С. Павловський, Ю.А. Петров та ін.

В юридичній науці ще досі точиться дискусія щодо визначення поняття «правовий статус». Правовий статус юридично опосередковує найбільш важливі, основні зв'язки між індивідами, державою, суспільством. Його характерною рисою є врегульованість нормами права [3, с. 547]. Як зазначає М.А. Грибанова, правовий статус визначає місце, яке особа посідає в політичному, соціально-економічному, культурному житті країни, у сфері управління державними та суспільними справами, її соціальну роль [4, с. 233].

Правовий статус особи, як вважає П.М. Рабінович, є комплексною правовою категорією, яка розкриває всі грані закріпленого у праві статусу особи, його соціально-юридичні ознаки» [5, с. 74].

Слушною є позиція Д. Гоменюка, що складовими частинами правового статусу державних посадових осіб як працівників є трудова правосуб'єктність та їхні права та обов'язки, набуті після укладення трудового договору [6]. Тому правовий статус державних службовців як спеціальний вид правового статусу громадянина визначається на законодавчому рівні. В обох законодавчих актах «Про державну службу» є окремий роз-

діл, який визначає правовий статус державних службовців, однак при цьому питання їх відповідальності віднесено до окремих розділів, тобто законодавцем прямо не визнається складовою їх статусу [1; 2].

**Виклад основного матеріалу.** Новий Закон України «Про державну службу» містить перелік працівників органів державної влади та правоохоронних органів, на яких не поширюється його дія, а саме: «1) Президент України, члени Кабінету Міністрів України, перших заступників та заступників міністрів; 2) народні депутати України; 3) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; 4) депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, крім обраних на посади у Верховній Раді Автономної Республіки Крим, на яких вони працюють на постійній основі; 5) судді; 6) працівники прокуратури, яким присвоюються класні чини; 7) працівники державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим та їх апарату, які виконують функції з обслуговування; 8) працівники державних підприємств, установ та організацій, а також інших суб'єктів господарювання державної форми власності, працівників підприємств, установ та організацій, що знаходяться у власності Автономної Республіки Крим, крім осіб, які займають визначені законодавством посади державної служби у центрах зайнятості Державної служби зайнятості, Національній академії державного управління при Президенті України, Національному інституті стратегічних досліджень та Інституті законодавства Верховної Ради України; 9) військовослужбовці Збройних Сил України та інших військових формувань, утворених відповідно до закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ та інших органів, яким присвоюються спеціальні звання, якщо інше не передбачено законом» (ч. 2 ст. 2) [2].

Таким чином, нарешті на законодавчому рівні завершується полеміка щодо перебування під юрисдикцією Закону України «Про державну службу» окремих категорій працівників органів державної влади та правоохоронних органів [7, с. 91].

Враховуючи порядок влаштування до органів державної влади, а саме умови прийняття, призначення на посаду, виплату грошового забезпечення, на працівників державної служби безпосередньо розповсюджуються норми трудового законодавства, якщо про це прямо зазначається у Законі України «Про державну службу» (ч. 2 ст. 4 Закону України «Про державну службу») [2]. Наприклад, згідно з ч. 1 ст. 50 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. «тривалість та режим роботи, час відпочинку державного службовця визначаються законодавством про працю з урахуванням особливостей, передбачених цим Законом» [2].

Обома законодавчими актами «Про державну службу», окрім питання правового статусу державних службовців, вирішуються питання посадових найменувань, вироблення правил вступу до державної служби, проходження служби та просування по ній, укладання документів та порядок роботи з ними, виконання спеціальних доручень, прийом громадян і розгляд їх звернень, застосування заходів заохочення і відпові-

дальності, припинення службових відносин тощо. Крім того, слід сказати, що для державних службовців передбачені особливі умови декларування доходів, що передбачено Законом України «Про засади запобігання та протидії корупції» від 07.04.2011 р. [8].

Законом України «Про державну службу» в обох редакціях передбачається встановлення обмежень, пов'язаних з прийняттям на державну службу, та обмеження, пов'язані з проходженням державної служби. Наприклад, передбачається заборона для державних службовців під час проходження державної служби брати участь у проведенні страйків (ч. 2 ст. 13 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р.) [2]. Отже, особи, що претендують на посаду державного службовця або на виконання якихось певних функцій держави, повинні дотримуватися всіх норм і правил, якими регламентується їх діяльність.

Однією з проблем, яку, на наш погляд, не вирішено новим Законом України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. [2], є відсутність чіткого механізму відсторонення державних службовців від виконання покладених на них посадових обов'язків. Норми чинного Кодексу Законів про працю чітко не встановлюють порядок відсторонення державних службовців від роботи, обмежуючись лише наявною статтею 46, що зазначає: «відсторонення працівників від роботи власником або уповноваженим ним органом допускається у разі: появи на роботі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння; відмови або ухилення від обов'язкових медичних оглядів, навчання, інструктажу і перевірки знань з охорони праці та протипожежної охорони; в інших випадках, передбачених законодавством» [9]. Натомість стає незрозумілим, яким чином і за яких підстав можна відсторонити державного службовця від роботи: чи за нормами Закону України «Про державну службу України», чи відповідно до норм трудового законодавства. Крім того, ст. 22 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р. [8] прямо визначено, що особа, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді.

Особа, щодо якої складено протокол про адміністративне корупційне правопорушення, якщо інше не передбачено Конституцією і законами України, може бути відсторонена від виконання службових повноважень за рішенням керівника органу (установи, підприємства, організації), в якому вона працює, до закінчення розгляду справи судом.

Що стосується оплати часу відсторонення, то В.Г. Ротань, І.В. Зуб і О.Є. Сонін роблять висновок, що законодавець прямо чи побічно встановив такі варіанти норм: 1) заробітна плата за період відсторонення не зберігається; 2) заробітна плата за період усунення від виконання трудової функції не зберігається, але відшкодовується на підставі спеціального закону; 3) заробітна плата за період відсторонення зберігається повністю; 4) заробітна плата зберігається в розмірі двох третин тарифної ставки (посадового окладу); 5) за період усунення від роботи працівни-

кові виплачується допомога по соціальному страхуванню [10, с. 209].

Тобто йдеться про те, що немає уніфікованого підходу щодо застосування законодавства до державних службовців у випадку відсторонення від роботи. Поряд із цим відкритим залишається питання щодо порядку оплати праці у цей період і статусу особи, що є державним службовцем. Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 р. (ч. 2 ст. 56) передбачається збереження середньомісячного заробітку [2]. В абзаці 3 ч. 1 ст. 22 Закону України «Про засади протидії та запобігання корупції» визначено, що «у разі закриття провадження у справі про адміністративне корупційне правопорушення у зв'язку з відсутністю події або складу адміністративного правопорушення відстороненій від виконання службових повноважень особі відшкодовується середній заробіток за час вимушеного прогулу, пов'язаного з таким відстороненням» [8].

Наприклад, згідно зі ст. 114 КПК Російської Федерації, «... при необхідності временного отстранения от должности подозреваемого или обвиняемого дознаватель, следователь с согласия прокурора возбуждает перед судом соответствующее ходатайство...», і протягом 48 годин суддя зобов'язаний винести відповідну постанову про тимчасове відсторонення від посади або про відмову у цьому [11]. При цьому ч. 8 ст. 131 КПК РФ передбачає виплату щомісячної державної допомоги особам, відстороненим від роботи, у розмірі 5 мінімальних розмірів оплати праці, що становить близько 23 тис. рублів [12].

Відповідно до Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. № 950 [13], службове розслідування щодо державного службовця провадиться з усуненням останнього від виконання повноважень за посадою або без цього. Розслідування може відбуватися в разі: а) невиконання або неналежного виконання ним своїх службових обов'язків, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значну матеріальну чи моральну шкоду громадянину, об'єднанню громадян, державі, підприємству, установі чи організації; б) недодержання службовцем законодавства про державну службу, про боротьбу з корупцією, порушення етики поведінки; в) вимоги державного службовця з метою зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри.

За п. 7 зазначеного Порядку проведення службового розслідування стосовно державних службовців особа, стосовно якої проводиться службове розслідування, має відповідні права. Прикладом грубого порушення цієї норми може служити ухвала Вищого адміністративного суду України у справі про поновлення на роботі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу [14]. Громадянин О. працював на посаді начальника відділу освіти Дубровицької райдержадміністрації Рівненської області з 1998 р. Розпорядженням № 171 цієї держадміністрації 16 травня 2005 р. його було звільнено із займаної посади за п. 3 ст. 40 КЗпП України й за порушення п. 6 ст. 30 Закону України «Про державну службу». Підставами звільнення О. з роботи стали розпорядження голови



районної державної адміністрації № 221 від 25 червня 2004 р., яким його як державного службовця було попереджено про неповну службову відповідність за порушення, виявлені в процесі перевірки використання бюджетних коштів, і за незадовільне виконання своїх функціональних обов'язків. Згідно з п. 7 вказаного Порядку особа, щодо якої проводиться службове розслідування, має право в будь-який момент узяти в ньому участь, пояснювати факти, робити заяви, подавати відповідні документи і порушувати клопотання про залучення нових документів, вимагати додаткового аналізу пояснень осіб, причетних до справи. Підставою для проведення розглядуваного службового розслідування стало розпорядження Дубровицької райдержадміністрації від 4 травня 2005 р. № 162, яким було передбачено, що період службового розслідування визначено з 4 травня 2005 р. по 13 травня 2005 р. Про його проведення О. було попереджено 13 травня 2005 р., тобто в останній день і саме в період перебування його у відпустці, що позбавило О. права взяти участь у службовому розслідуванні й надати свої пояснення. Оскільки підставою для звільнення позивача О. із займаної посади послужило розпорядження голови Дубровицької райдержадміністрації № 221 від 25 червня 2004 р., яким його як державного службовця було попереджено про неповну службову відповідність за порушення, виявлені в процесі перевірки використання бюджетних коштів, що була проведена з порушенням норм, передбачених чинним законодавством, суд першої інстанції правомірно задовольнив позовні вимоги О., не врахувавши заходи дисциплінарного впливу, які відповідно до ч. 2 ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. не належать до дисциплінарних стягнень.

Отже, держава набуває реальності та сили завдяки представникам своїх органів, а завдання і функції держави стають за умови практичної реалізації завданнями і функціями контингенту державних службовців. Інститут державної служби продовжує і завершує організаційне оформлення державного механізму, а найголовніше – робить цей механізм здатним практично вирішувати будь-які питання галузі державного управління.

**Висновки.** Враховуючи вищезазначене, під державною службою слід розуміти професійну, відплатну діяльність спеціально підготовлених працівників (державних службовців) із забезпечення реалізації функцій і завдань держави (в особі державних органів). Визначення особливостей правового статусу державних службовців полягає передусім у первинності обов'язків і похідному спрямуванні її прав. Однак при цьому питання захисту державних службовців від неправомірного відсторонення від виконання посадових обов'язків характеризується складною сукупністю нормативно-правових актів, які за своїм змістом можуть бути джерелом як трудового законодавства, так і адміністративного.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3723-12/print1330264519359777>.

2. Про державну службу: Закон України від 17.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1330264519359777>.
3. Большой юридический словарь / Авт.-сост.: Додонов В.Н. и др.; Под ред. А.Я. Сухарева и др. – М., 1998.
4. Грибанова М.А. Зміст поняття адміністративно-правового статусу громадянина // Держава і право: Зб. наук. пр. – К., 2001. – Вип. 11: Юридичні і політичні науки. – С. 233-237.
5. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави: Навч. посіб. – 3-те вид., зі змінами і доп. – К., 1995.
6. Гоменюк Д. До питання джерел правового статусу державних посадових осіб // Публічне право. – 2011. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Pubpr/2011\\_3/Gomeniuk.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubpr/2011_3/Gomeniuk.pdf)
7. Телегин А.С. Некоторые вопросы прохождения государственной службы в органах милиции // Служба в государственных и общественных организациях: Межвуз. сб. науч. тр. / Редкол.: Д.Н. Бахрах (отв. ред.) и др. – Свердловск, 1988. – С. 91-95.
8. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 07.04.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/print1330264519359777>.
9. Кодекс Законів про працю від 10.12.1971 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/322-08/print1330264519359777>.
10. Ротань В.Г., Зуб І.В., Сонін О.Є. Науково-практичний коментар Законодавства України про працю. – К., 2008.
11. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/upkrf/>.
12. Минимальный размер оплаты труда в Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=15189>.
13. Офіційний вісник України. – 2000. – № 24.
14. Про поновлення на роботі, стягнення заробітної плати за час вимушеного прогулу: Ухвала Вищого адмін. суду України від 15.04.2008 р. № К-22858/07 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.

Надійшла до редакції 20.11.2012

**О.В. Попова**  
здобувач  
(Дніпропетровський державний  
університет внутрішніх справ)

УДК 342.95 : 35.086.2

## ПОНЯТТЯ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

Встановлено поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців в умовах тенденції виведення публічно-службових відносин зі сфери дії трудового права і переведення до виняткової сфери публічних галузей права, здебільшого адміністративного.

**Ключові слова:** деліктоздатність державного службовця, відповідальність державного службовця, дисциплінарна відповідальність державного службовця, підстави дисциплінарної відповідальності державних службовців, службові обов'язки.

Установлено поняття дисциплінарної відповідальності державних служачих в умовах тенденції вивода публічно-служебних відносин із сфери дії трудового права і переведення в виключальну сферу публічних галузей права, переважно адміністративного.

**Ключевые слова:** деликтоспособность государственного служащего, ответственность государственного служащего, дисциплинарная ответственность государственного служащего, основания дисциплинарной ответственности государственных служащих, должностные обязанности.

Established the concept of discipline civil servants in trend output public relations official from the scope of labor law and the transfer to the exclusive sphere of public law branches, mostly administrative.

**Keywords:** *deliktozdavnist civil servant, responsible public servant, the disciplinary responsibility of state employee disciplinary reasons civil servants duties.*

**Постановка проблеми.** В умовах становлення публічної служби в Україні постає питання розробки і прийняття узагальнюючого акта у цій сфері, який би об'єднав єдині правила організації і функціонування державної та служби в органах місцевого самоврядування. Окремий розділ цього акта слід присвятити відповідальності публічних службовців як одного з аспектів їх правового статусу.

При цьому слід враховувати, що, по-перше, підстави та порядок притягнення державних службовців до кримінальної, цивільної й адміністративної відповідальності визначаються в рамках таких спеціалізованих стосовно цих питань нормативно-правових актів, як Кримінальний кодекс, Цивільний кодекс, Кодекс України про адміністративні правопорушення, та відповідним процесуальним законодавством і додаткового правового регулювання в рамках узагальнюючого нормативно-правового акта у сфері публічної служби не потребують. Виняток можуть становити окремі норми щодо особливостей підстав чи порядку притягнення до означених видів відповідальності державних службовців, які конкретизують, блокують чи доповнюють загальнозастосовані правила.

По-друге, виключення державних службовців з кола суб'єктів трудового права було підставою для розробки і прийняття комплексу норм стосовно правового регулювання спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців в рамках Закону України «Про державну службу», оскільки норми Кодексу законів про працю в такому разі на державних службовців не поширюються. І якщо у ст. 14 Закону «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-XII [1] зазначається про існування певних особливостей порядку та підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності порівняно з встановленими Кодексом законів про працю України правилами, то в розділі VIII «Дисциплінарна та майнова відповідальність державного службовця» Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2] вже відбувається виняткове правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців нормами саме цього Закону як суб'єктів, виключених зі сфери дії трудового права.

Це означає, що в рамках даного Закону, сьогодні ще запропоновані

для застосування у перспективі, а з 01.01.2013 р. – обов'язкові для застосування, ухвалено норми щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, основна особливість яких полягає у врегулюванні на підставі норм адміністративного права без можливості застосування норм трудового.

Отже, весь комплекс норм стосовно правового регулювання спеціальної дисциплінарної відповідальності державних службовців сьогодні включено до Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2], на підставі якого і відбуватиметься притягнення державних службовців до цього різновиду юридичної відповідальності. В умовах же становлення публічної служби доцільним є виділення тих з закріплених правил, які слід викласти в узагальнюючому нормативно-правовому акті з питань правового регулювання публічної служби в цілому, включаючи необхідність врегулювання питання дисциплінарної відповідальності публічних службовців як суб'єктів, на яких норми трудового права не розповсюджуватимуться.

У цьому контексті одразу зауважимо, що норми стосовно дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування відсутні в Законі України «Про службу в органах місцевого самоврядування» від 07.06.2001 № 2493-III [3]. Виняток становить ст. 19 Закону, де лише зауважується, що особливості дисциплінарної відповідальності посадових осіб органів місцевого самоврядування визначаються законом. Це означає, що загальний порядок і підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, встановлені Кодексом законів про працю України, повинні бути конкретизовані у спеціальному законодавстві у сфері муніципальної служби стосовно службовців органів місцевого самоврядування як частина спеціальної деліктоздатності. Водночас констатуємо, що питання особливостей притягнення службовців органів місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності в рамках Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» не вирішуються. Виходячи з цього та зважаючи на неприпустимість застосування аналогії закону до відносин юридичної відповідальності, О.І. Бедний визначає доцільним законодавче визначення особливостей дисциплінарної відповідальності службовців органів місцевого самоврядування або включенням відповідних норм або до норм чинного Закону, або до кодифікованого акта про публічну службу [4, с. 109], з чим не можна не погодитись. І це по-третє.

**Виклад основного матеріалу.** Становлення в Україні публічної служби як поєднання державної і муніципальної вказує на доцільність включення єдиних норм щодо спеціальної деліктоздатності публічних службовців до узагальнюючого акта у сфері публічної служби без особливого дублювання у законодавстві у сфері державної та служби в органах місцевого самоврядування окремо.

Викладене означає, що увагу в рамках даного дослідження вважаємо доцільним акцентувати на дисциплінарній відповідальності публічних службовців, норми щодо підстав і порядку притягнення до якої, на

наш погляд, повинні бути включені до узагальнюючого акта у сфері публічної служби. Задля виконання такого завдання необхідною є теоретична розробка відповідних правил. Вважаємо, що за умови виключення публічних службовців зі сфери дії трудового права в межах узагальнюючого нормативно-правового акта у сфері публічної служби доцільним буде присвячення окремого розділу питанням дисциплінарної відповідальності публічних службовців, де необхідним вважаємо надання визначення дисциплінарної відповідальності публічних службовців, дисциплінарного проступку, встановлення підстав притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, визначення видів та загальних правил порядку накладення стягнень на публічних службовців, їх оскарження та зняття.

В рамках даного дослідження акцентуємо на понятті дисциплінарного проступку, підставах дисциплінарної відповідальності публічних службовців, визначення яких і буде завданням, виконання якого дозволить сформувати поняття дисциплінарної відповідальності публічних службовців, що є метою даної статті.

За основу розробки вказаних понять неможливо взяти положення ст. 14 Закону України «Про державну службу» від 16.12.1993 № 3723-ХІІ [1], оскільки в ній закріплено принцип розповсюдження дії Кодексу законів про працю України на державних службовців, а тому її зміст коротко визначає особливості застосування до державних службовців дисциплінарних стягнень та підстави для цього. Таке регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців не вписується у концепцію регулювання відносин державної служби, зокрема і публічної, в цілому нормами адміністративного права.

Щодо положень розділу VIII Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2], то в них вже відсутній Кодекс законів про працю України як нормативно-правовий акт, сферою дії якого є відносини державної служби. Водночас, на наш погляд, про досконалість правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в рамках вказаного розділу Закону стверджувати зарано.

Насамперед, у ст. 52 «Дисциплінарна відповідальність державного службовця та підстави притягнення до неї» Закону «Про державну службу» від 17.11.2011 поняття дисциплінарної відповідальності державного службовця відсутнє. Підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності визначається вчинення дисциплінарного проступку. При цьому замість введення загальної формули визначення дисциплінарних проступків службовців надається перелік таких проступків, який здебільшого відповідає службовим обов'язкам державного службовця, перерахованим у ст. 11 цього ж Закону. Зокрема, порушення більшості зі службових обов'язків державного службовця становить об'єктивну сторону дисциплінарного проступку.

При цьому звернемо увагу, що, по-перше, невиконання обов'язків «підвищувати рівень своєї професійної компетентності» та «додержува-

тися принципів державної служби» не являє собою об'єктивну сторону дисциплінарного правопорушення державного службовця відповідно ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу», хоча віднесене до числа обов'язків державного службовця в рамках ст. 11 цього ж Закону, що не може бути виправданим; по-друге, не зрозуміло, навіщо законодавець визначає три окремі підстави притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності, а саме: «порушення правил внутрішнього службового розпорядку», «прогул, тобто відсутність державного службовця на робочому місці більше трьох годин підряд протягом робочого дня без поважних причин» та «поява державного службовця на робочому місці у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння», коли дві останні доцільно визначити різновидами першої, а не окремими підставами. Втім, за відсутності тлумачення поняття «правила внутрішнього службового розпорядку» серед визначених у ст. 1 вказаного Закону термінів дане питання не має однозначності у вирішенні, що утруднить практичну реалізацію положень ст. 52.

Тим більше, ситуація ускладнюється наявністю такої підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця у переліку, визначеному в рамках ч. 3 ст. 52 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011, як порушення встановлених законодавством правил професійної етики державного службовця. Зокрема, закріплюючи дану підставу, законодавець не надає тлумачення конструкції «правила професійної етики державного службовця». Жоден з чинних нормативно-правових актів законодавства України такої назви не має. Аналіз же положень чинного наказу Голодержслужби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 04.08.2010 № 214 [5] (незважаючи на те, що вони ґрунтуються не тільки на Конституції України, але і на визначених у ст. 3 Закону України «Про державну службу» 1993 р. принципах державної служби, на зміну яких з 01.01.2013 р. прийдуть положення вже іншого Закону) дозволяє стверджувати про загальну відповідність більшості з обов'язків державного службовця (окрім, звичайно, обов'язку дотримуватися правил професійної етики), визначених у ст. 11 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2], змісту узагальнених стандартів етичної поведінки, доброчесності та запобігання конфлікту інтересів у діяльності державних службовців (правил професійної етики), викладених в рамках вказаного наказу. А тому незрозуміло, які саме дії чи бездіяльність державного службовця законодавець мав на увазі, коли серед підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності визначав «порушення правил професійної етики державного службовця», рівно як закріплюючи відповідний обов'язок. Адже аналіз ст. 11 Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 та Наказу Голодержслужби України «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця» від 04.08.2010, повторимось, дає підстави стверджувати про здебільшого збіг обов'язків державного службовця та правил професійної етики, якщо говорити про

доцільні й обов'язкові дії державного службовця.

Описані та інші недоліки правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців в рамках розділу VIII Закону України «Про державну службу» можливо усунути двома шляхами: 1) внести уточнення, доповнення до вказаного закону; 2) розробити і прийняти узагальнюючий акт у сфері державної служби з вирішенням тим проблемних моментів, які сьогодні наявні в чинному законодавстві України при врегулюванні питання дисциплінарної відповідальності державних службовців. Одразу зауважимо, що другий шлях, хоч і є більш складним, але доцільним з декількох причин, серед яких й усунення проблем правового регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців, й одночасно визначення основ правового регулювання цього різновиду відповідальності стосовно службовців органів місцевого самоврядування, і уніфікація понять та підстав притягнення публічних службовців до дисциплінарної відповідальності, і проблема фактичного існування відносин публічної служби за відсутності їх належного правового регулювання та інші.

Д.М. Овсянко пропонує дисциплінарну відповідальність у сфері державної служби визначати як застосування заходів дисциплінарного впливу у порядку службової підлеглих за винне порушення правил державної служби, що не являють собою злочини [6, с. 172]. Таке визначення в цілому враховує притаманні юридичній відповідальності ознаки, хоча не висвітлює головної специфіки дисциплінарної відповідальності.

Вже сама назва цього виду відповідальності вказує на її специфіку стосовно інших видів юридичної відповідальності – зв'язок з дисципліною. Якщо у трудових правовідносинах це трудова дисципліна, то у відносинах державної служби – службова. На це слід звертати особливу увагу за умови виведення публічних службовців зі сфери дії трудового права. Хоча слід зауважити, що, незважаючи на присвячення окремої глави X «Трудова дисципліна» Кодексу законів про працю України [7] врегулюванню однойменного інституту трудового права, поняття «трудова дисципліна» в рамках вказаного акта не надається. Більше того, як вказує С.М. Прилипко, в чинному законодавстві відсутнє і легальне визначення дисциплінарного проступку (на відміну від злочину та адміністративного проступку) [8, с. 456]. Цю прогалину слід усунути.

Виходячи з вторинності відповідальності щодо обов'язків, адже «без обов'язку нема відповідальності» [8, с. 91], вважаємо доцільним настання дисциплінарної відповідальності публічного службовця пов'язувати з невиконанням чи неналежним виконанням ним службових обов'язків, дотримання та неухильне виконання яких являтиме службову дисципліну у сфері публічної служби. В юридичній літературі висловлюється думка, що відповідальність відображає фактичне співвідношення між обов'язками і правами, які надані державному службовцю у зв'язку з його службовою діяльністю [9, с.152]. Якщо особа діє за межа-

ми своїх прав чи не виконує або неналежно виконує обов'язки – це є правопорушенням. Якщо йдеться про службові обов'язки, то це дисциплінарне правопорушення.

Саме у такому зв'язку поняття дисциплінарної відповідальності розглядають ряд адміністративістів. Наприклад, В.М. Манохін виділяє широке та вузьке його трактування. У широкому аспекті дисциплінарна відповідальність настає за порушення дисципліни, у вузькому – за порушення службових обов'язків [10, с. 159]. І.М. Пахомов вважає, що дисциплінарна відповідальність для державних службовців повинна наступати за всі провини, які є порушеннями їх службових обов'язків, якщо при цьому за ступенем своєї службової небезпеки вони не переслідуються в кримінальному порядку, а також не розглядаються як адміністративні проступки [11, с. 100]. Аналогічної думки щодо зв'язку відповідальності й обов'язків посадових осіб дотримується Б.М. Лазарєв, визначаючи, що такі несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку в усіх його аспектах: за повну і ефективну реалізацію наданих повноважень; за загальний стан на відповідній ділянці; за результати роботи; за досягнення встановленої мети і використання для цього найбільш раціональних шляхів; за організацію і налагодження роботи підлеглих осіб [12, с. 33].

В цьому контексті одразу зауважимо, що серед розтлумачених термінів Закону України «Про державну службу» від 17.11.2011 № 4050-VI [2] міститься такий, як «службова дисципліна державного службовця» (неухильне додержання присяги державного службовця, сумлінне виконання ним службових обов'язків). У свою чергу, службові обов'язки тлумачаться як сукупність обов'язків державного службовця, визначених вказаним Законом, правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату, та його посадових обов'язків. І нам зовсім не зрозуміло, чому ці терміни не застосовано законодавцем при врегулюванні питань дисциплінарної відповідальності державних службовців в рамках розділу VIII вказаного Закону.

Вважаємо за доцільне саме їх використати при визначенні поняття дисциплінарної відповідальності публічного службовця з узагальненням їх значення стосовно публічної служби. А саме, визначаючи службову дисципліну публічного службовця неухильним та сумлінним виконанням ним службових обов'язків як сукупності обов'язків публічного службовця (визначити які слід в окремій статті узагальнюючого акта у сфері публічної служби), правилами внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу чи органу місцевого самоврядування, органу влади Автономної Республіки Крим та його посадових обов'язків, пропонуємо:

1) підставою для притягнення публічного службовця до дисциплінарної відповідальності визначати невиконання чи неналежне виконання ним службових обов'язків;



2) дисциплінарним правопорушенням (проступком) публічного службовця пропонуємо визначити винне протиправне невиконання чи неналежне виконання ним службових обов'язків;

3) обов'язками публічного службовця, які доцільно встановити на законодавчому рівні, вважаємо такі:

– діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією та законами України;

– додержуватися принципів державної служби та присяги;

– з повагою ставитися до державних символів України;

– сумлінно виконувати свої посадові обов'язки;

– виконувати в межах посадових обов'язків рішення державних органів та/або органів влади Автономної Республіки Крим, а також накази, розпорядження та доручення керівників, надані в межах їх повноважень;

– додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання і протидії корупції;

– не розголошувати відомості, які становлять таємницю, що охороняється законом, в тому числі інформацію про громадян, що стала відома публічному службовцю у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

– запобігати виникненню конфлікту інтересів під час проходження державної служби;

– додержуватися правил внутрішнього службового розпорядку відповідного державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;

– підвищувати рівень своєї професійної компетентності;

– декларувати майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

**Висновок.** Отже, дисциплінарну відповідальність публічного службовця вважаємо за доцільне визначати як накладення дисциплінарних стягнень у порядку службової підлеглості за вчинення дисциплінарного проступку – винного протиправного невиконання чи неналежного виконання публічним службовцем службових обов'язків. При наданні визначення дисциплінарного проступку вважаємо за доцільне окремо зазначити, що дисциплінарна відповідальність за правопорушення настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної чи адміністративної відповідальності.

#### *Бібліографічні посилання*

1. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 № 3723-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

2. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4050-17/print1330851930859049>.

3. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 № 2493-ІІІ. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

4. Бедний О. І. Організаційно-правові основи служби в органах місцевого само-

врядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук / Бедний О. І. – О., 2002.

5. Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця : наказ Головдержслужби України від 04.08.2010 № 214. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1089-10>.

6. *Овсянко Д. М.* Государственная служба Российской Федерации / Д. Овсянко – М., 1996.

7. Кодекс законів про працю України : Закон від 10.12.1971 № 322-VIII / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08>.

8. *Прилипко С. М., Ярошенко О. М.* Трудове право України : підруч. / С. М. Прилипко, О. М. Ярошенко. – Х., 2008.

9. Ответственность в управлении / отв. ред. А. Е. Лунев, Б. М. Лазарев. – М., 1985.

10. *Манохин В. М.* Советская государственная служба / В. М. Манохин. – М., 1966.

11. *Пахомов І. М.* Адміністративно-правові питання державної служби в СРСР / І. М. Пахомов. – К., 1971.

12. *Лазарев Б. М.* Специфика ответственности должностных лиц / Лазарев Б. М. // СССР-ГДР: государственная служба : сб. научн. труд. – М., 1986. – С. 32-38.

*Надійшла до редакції 11.09.2012*

**М.О. Прилуцька**

*(Головне управління юстиції у Луганській області)*

УДК 349.2 : 35.084

## **КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Досліджено критерії класифікації посад державних службовців, проаналізовані категорії посад, особливості присвоєння рангів державних службовців.

**Ключеві слова:** *державний службовець, спеціальний статус, категорія, посада.*

Исследованы критерии классификации должностей государственных чиновников, проанализированы категории должностей, особенности присвоения рангов государственных чиновников.

**Ключевые слова:** *государственный чиновник, специальный статус, категория, должность.*

The criteria of post classification of civil servants were studied in the article, categories of posts, especially the assignment of ranks of civil servants were analysed.

**Keywords:** *civil servant, special status, category, post.*

**Постановка проблеми.** Одним із видів трудової діяльності є проходження державної служби. Законодавче відокремлення статусу державних службовців викликало пошук громадський інтерес насамперед через надання цій категорії працівників ряду переваг матеріального характеру (доплати за вислугу років, за ранги, умови соціально-побутового та пенсійного забезпечення). Однак зазначені пільги є складовою їх правового становища, що насамперед пов'язано з підвищеними вимогами й відповідальністю за належне виконання ними службових повноважень, необхідністю дотримуватись встановлених обмежень [1, с.110].

Відповідно зайняті на державній службі працівники наділені

певним колом правомочностей для виконання своїх трудових функцій. Отже, перша ознака державної служби відображає характер діяльності. Уявлення про державну службу як професійну діяльність реалізується в нормативних положеннях про статус державного службовця, у вимогах, які до нього пред'являються, насамперед, професійні, правові, службово-етичні та ін. Друга ознака державної служби - зміст діяльності, визначається як забезпечення виконання повноважень державних органів. Діючи в конституційній системі розподілу влади, органи держави наділені владними повноваженнями, вони можуть приймати нормативні правові акти. А також здійснювати організаційно - розпорядчу, контрольну, наглядову, правоохоронну та інші види адміністративної діяльності. Надавати державні послуги, керувати державним майном.

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Теоретичною основою статті стали праці Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяка, Б.К. Бегічева, Н.Б. Болотіної, П.А. Буценка, О.В. Гаврилюк, І.В. Зуба, С.А. Іванова, М.І. Іншина, Д.О. Карпенка, Р.І. Кондратьєва, В.В. Лазор, Л.І. Лазор, Р.З. Лівшиця, А.Р. Мацюка, Ю.П. Орловського, В.І. Прокопенка, О.І. Процевського, В.Г. Ротаня, Ю.М. Старілова, В.М. Толкунової, Н.М. Хуторян, Л.О. Чіканової, О.М. Ярошенка та інших правознавців.

**Мета** статті полягає в дослідженні диференціації і спеціалізації як основи для поділу державної служби на види, в з'ясуванні особливостей і специфіки класифікації посад і рангів державних службовців.

**Виклад основного матеріалу.** Трудова діяльність державних службовців щодо виконання завдань і реалізації функцій державно організованого суспільства відбувається в різних за характером та природою державних органах. Багатофункціональність державних органів передбачає виділення підвидів державної служби. Структурна диференціація та спеціалізація державної служби за предметом діяльності відзначаються різноманітністю й різнорідністю виконуваних державно-управлінських завдань і функцій. Диференціація і спеціалізація забезпечують основу для поділу державної служби на види. «Аналіз наукової літератури з цього питання призвів до висновку, що в силу цілого комплексу причин - багаторідність видів державних органів, неоднаковість їх статусів, дублювання виконуваних ними завдань, функцій, повноважень – неможливо знайти єдиний критерій, що дозволяє чітко розмежувати особливості та специфіку державної служби за багатьма видами» [1, с.87-88].

У вітчизняній правовій науці питання про структуру державної служби є одним із самих гостродіскуссионних. Д. М. Бахрах ділить державну службу на два основних види - цивільну та мілітаризовану. До цивільної він відносить службу в державних органах, а до мілітаризованої – військову службу, службу в органах внутрішніх справ, податкової поліції, митних органах, залізничних військах, гірничорятувальної служби.

Цивільна і мілітаризованна служби, на думку Д. М. Бахраха, можуть включати в себе різні підвиди, які створені для реалізації спеціальних функцій держави та особливою внутрішньогалузевої компетенції. В цивільній державній службі автор виділяє загальнофункціональну (наприклад, діяльність персоналу в адміністрації області) і спеціальну (наприклад, суддівська служба) [2, с.13].

Ю.М. Старілов пропонує класифікувати державну службу відповідно до конституційно-правового принципу поділу влади на службу в органах представницької, виконавчої та судової влади. Хоча сам же і відзначає суттєві недоліки цієї класифікації: за її межами залишається служба в органах прокуратури. Згодом він змінює свої погляди на класифікацію служби взагалі, і ділить її на два основних види: державну службу і цивільну службу (муніципальну службу, службу в державних організаціях та установах, в апаратах політичних партій, громадських об'єднань, неурядових, некомерційних організаціях, приватних підприємствах та ін.) [3, с.127]

Л. О. Чіканова висловлює точку зору, відповідно до якої в основі поділу державної служби на види лежить конкретний орган державної влади (міністерство і т.д.). Прихильники цієї позиції не прагнуть до об'єднання численних видів державної служби (за кількістю органів) в більш загальні за ознакою родової приналежності, обмежуючись простим їх перерахуванням [4, с.11].

В Україні в основу класифікації посад державних службовців та рангів, які їм присвоюються, покладені зовсім інші критерії.

«Посада - це визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень».

Посадовими особами вважаються керівники та заступники керівників державних органів та їх апарату, інші державні службовці, на яких законами або іншими нормативними актами покладено здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій» [5].

Основними критеріями класифікації посад державних службовців є організаційно-правовий рівень органу, який приймає їх на роботу, обсяг і характер компетенції на конкретній посаді, роль і місце посади в структурі державного органу.

Встановлюються такі категорії посад службовців:

- перша категорія - посади голів державних комітетів, що не є членами Уряду України, голів інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, представників Президента України в областях, містах Києві та Севастополі, перших заступників міністрів, перших заступників голів державних комітетів, що входять до складу Уряду, керівників Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України та інші прирівняні до них посади;

- друга категорія - посади заступників керівника Адміністрації Президента України, заступників керівника Секретаріату Верховної Ради України, заступників керівника апарату Кабінету Міністрів України, керівників структурних підрозділів Секретаріату Верховної Ради України, секретаріатів постійних комісій Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, апарату Кабінету Міністрів України, радників та помічників Президента України, Голови Верховної Ради України, Прем'єр-міністра України, заступників міністрів, заступників голів державних комітетів, які входять до складу Уряду, перших заступників, заступників голів комітетів та інших центральних органів державної виконавчої влади при Кабінеті Міністрів України, першого заступника Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, перших заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

- третя категорія - посади заступників керівників структурних підрозділів, завідуючих секторами, головних спеціалістів, експертів, консультантів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників Постійного Представника Президента України в Республіці Крим, заступників глав обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, начальників управлінь, самостійних відділів у складі міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади та інші прирівняні до них посади;

- четверта категорія - посади спеціалістів Адміністрації Президента України, Секретаріату Верховної Ради України і апарату Кабінету Міністрів України, заступників начальників управлінь, самостійних відділів (підвідділів) міністерств та інших центральних органів державної виконавчої влади, керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

- п'ята категорія - посади спеціалістів міністерств, інших центральних органів державної виконавчої влади, заступників представників Президента України в районах, районах міст Києва та Севастополя, заступників керівників управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, спеціалістів апарату цих адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

- шоста категорія - посади керівників управлінь, відділів, служб районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, спеціалісти управлінь, відділів, служб обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій та інші прирівняні до них посади;

- сьома категорія - посади спеціалістів районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністрацій, їх управлінь і

відділів та інші прирівняні до них посади.

Ранги, які відповідають посадам першої категорії, присвоюються президентом України.

Ранги, які відповідають посадам другої категорії, присвоюються Кабінетом Міністрів України, крім рангів, що присвоюються державним службовцям, які є працівниками Апарату Верховної Ради України. Ранги, що відповідають посадам другої категорії, державним службовцям - працівникам Апарату Верховної Ради України присвоюються Головою Верховної Ради України.

Ранги, які відповідають посадам третьої – сьомої категорій, присвоюються керівником державного органу, в системі якого працює державний службовець.

При прийнятті на державну службу службовцю присвоюється ранг у межах відповідної категорії посад.

Для присвоєння чергового рангу в межах відповідної категорії посади державний службовець повинен успішно відпрацювати на займаній посаді два роки. За виконання особливо відповідальних завдань державному службовцю може бути присвоєно черговий ранг достроково в межах відповідної категорії посад.

За сумлінну працю державному службовцю при виході на пенсію може бути присвоєно черговий ранг поза межами відповідної категорії посад.

Державний службовець може бути позбавлений рангу лише за вироком суду.

Якщо державний службовець перейшов на посаду нижчої категорії або залишив державну службу, на яку потім повернувся, за ним зберігається присвоєний ранг.

«Схема категорій посад державних службовців та їх рангів, закріплена в ст. 25 Закону про державну службу, не може бути визнана універсальною, оскільки навряд чи можливе її використання при класифікації посад державних службовців, що працюють у державних навчальних, медичних закладах, міліції, армії, на державних підприємствах. Тому, на нашу думку,» - пише професор Ю.П. Битяк, - «потрібно розробити нову схему класифікації посад державних службовців, яка дозволяла б провести уніфікацію державної служби в Україні, відповідала європейській, що дозволить нашій державі більш вільно запроваджувати ті процеси, які йдуть в європейських та інших державах світу. Тим більше, що відповідно до Програми кадрового забезпечення державної служби вивчення та творче використання зарубіжного досвіду з питань державного управління є одним із засобів інтеграції української держави у світову спільноту, а стратегічне завдання міжнародного співробітництва у цій галузі полягає у забезпеченні участі України у світових процесах удосконалення державних і міжнародних управлінських структур, комплектування їх високо кваліфікованими фахівцями» [6, с.121]. Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського

Союзу від 05.03.2004 р. спрямована на подальше вдосконалення інституту державної служби в Україні в рамках адаптації його до стандартів Європейського Союзу, що, зрештою, сприятиме більш повній реалізації конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян, наданню їм у належному обсязі якісних державних послуг.

Адаптація інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу має здійснюватись за такими пріоритетними напрямками:

- вдосконалення правових засад функціонування державної служби;
- реформування системи оплати праці державних службовців;
- встановлення порядку надання державних послуг та вдосконалення нормативного регулювання вимог професійної етики державних службовців;
- вдосконалення та підвищення ефективності управління державною службою;
- професіоналізація державної служби [7].

Класифікація державних службовців на види (групи) може здійснюватися за різними критеріями (ознаками). Залежно від такого критерію, як виконання спеціальних професійних обов'язків, та характеру державної служби виділяються цивільні та мілітаризовані державні службовці. Перші — крім відповідних рангів, що належать до певних категорій посад державних службовців, інших звань не мають. Їх правовий статус регулюється в повному обсязі Законом України «Про державну службу», що, однак, не виключає можливості встановлення деяких особливостей проходження державної служби в окремих галузях та сферах.

Якщо в основу поділу державних службовців покласти такий критерій, як вид діяльності (виконуваної роботи), то доцільно сказати про державних службовців, крім вже названих, які працюють в апараті органів прокуратури, Вищої ради юстиції України, Центральної виборчої комісії, Рахунковій палаті, оскільки ці державні органи не належать до жодної з визначених у Конституції України гілок влади.

Таким чином, положення Закону України про державну службу дають можливість виділити дві групи державних службовців. Так, виходячи зі змісту приписів ч. 1 ст. 1 названого Закону, державними службовцями є особи, які займають посади в державних органах та їх апараті і отримують заробітну плату із державних коштів. Критерієм поділу державних службовців на види в даному випадку виступають виконувані функції та повноваження. Одні службовці реалізують політику, визначену в тій чи іншій галузі (сфері) державного управління, інші забезпечують цю діяльність або ж діяльність судових, прокурорських органів, Рахункової палати та ін. При цьому перші, як правило, завжди виступають як посадові особи, другі ж можуть бути як посадовими особами, так і просто державними службовцями. Державні службовці, які не належать до посадових осіб, обіймають посади спеціалістів різних галузей і сфер державного управління, але не

наділені державно-владними, розпорядчими повноваженнями, їх функції полягають у виконанні дорадчих, консультативних повноважень, забезпеченні ефективного вирішення питань, що стосуються діяльності відповідного державного органу. Спеціалісти різних департаментів, управлінь, відділів міністерств, місцевих державних адміністрацій готують рішення, надають допомогу у вирішенні тих чи інших питань як керівництву органу, так і нижчим за посадою особам: секретаріати судів, помічники суддів, працівники апарату прокуратури забезпечують нормальне функціонування цих органів. Керівники апаратів відповідних органів безумовно є посадовими особами, оскільки, крім виконавських, здійснюють ще і розпорядчі повноваження.

Посадові особи державних органів та їх апарату є завжди державними службовцями, оскільки виконують державно-владні, організаційно - розпорядчі функції. Серед них особливе місце посідають керівники та заступники керівників відповідних органів та їх апарату. Вони є носіями влади відносно підпорядкованих їм працівників. Якщо ж керівники та заступники керівників є представниками влади, то їх повноваження поширюються і на не підпорядкованих їм суб'єктів. За певних обставин представники влади можуть застосовувати до не підпорядкованих їм осіб, у тому числі громадян, заходи адміністративного примусу. На думку автора, при виконанні службових обов'язків, незалежно від того, яку посаду займає представник влади, він є носієм влади, а тому може бути віднесений до посадових осіб.

Існує і класифікація, за якою виділяють: допоміжний (технічний) персонал, спеціалістів, посадових осіб та представників адміністративної влади.

Діяльність допоміжного персоналу пов'язується з виконанням матеріально-технічних дій (операцій), які не тягнуть за собою юридичних наслідків, але мають велике значення в управлінській практиці, оскільки в процесі такої діяльності готуються умови для здійснення юридично значущих дій. До складу допоміжного персоналу відносять секретарів, діловодів, архіваріусів, лаборантів, стенографістів та ін.

Спеціалістами вважаються службовці, які мають професійні знання в окремих галузях та здійснюють професійну діяльність. Це лікарі, вчені, агрономи, юрисконсультанти та ін. їх посади не пов'язані з керівною діяльністю і не породжують юридичних наслідків. Лише в окремих випадках їх дії можуть створювати юридичні наслідки, наприклад, викладач приймає іспити, лікар видає лікарняний листок і т. ін.

До посадових осіб традиційно відносять тих службовців, які наділені державно-владними повноваженнями та на яких покладалося здійснення організаційно-розпорядчих, консультативно-дорадчих та контрольних-наглядових функцій. Їх дії, пов'язані з виконанням цих функцій, завжди тягнуть за собою юридичні наслідки, оскільки здатні породжувати, змінювати, припиняти конкретні правові відносини.

Представниками адміністративної влади визнаються службовці, чий



дії поширюються на осіб, що їм не підпорядковані (працівники міліції, державних інспекцій, державної контрольно-ревізійної служби та ін.). Вони наділені правом застосовувати адміністративний примус, а деякі з них - і адміністративні стягнення за адміністративні правопорушення [6, с.125-126]. Далі Ю.П. Битяк запропонував два можливих варіанти регулювання державної служби в Україні, прийнявши за основу єдине поняття (тлумачення) «державної служби».

Перший варіант (який формально прийнятий нині) - це трактування державної служби лише як інституту публічної служби, що здійснюється у державних органах та їх апараті і органах місцевого самоврядування. За таких умов поняття державної служби не буде охоплювати роботу найманих працівників у приватному секторі та найманих працівників в апараті державних органів і органів місцевого самоврядування. Безперечно, правове регулювання роботи найманих працівників у державному секторі відрізнятиметься від правового регулювання роботи найманих працівників у приватному (недержавному секторі). Працівники державного сектору виконують публічні функції та завдання, оскільки суб'єкти, в яких вони працюють, інституційно належать до публічного сектору, що вимагає особливого режиму праці. Залежно від обсягу публічних завдань, виконання яких є необхідним для держави і суспільства, поняття публічної служби може розширюватися.

За умов визначення державної служби як складової частини публічної служби, яка здійснюється лише в органах виконавчої влади та їх апараті й органах місцевого самоврядування та їх виконавчих органах, всі державні службовці можуть поділятися на посадових осіб, а також тих службовців, які не здійснюють функцій «публічної адміністрації», виконують роботу як наймані працівники. В такому разі всі працівники апарату законодавчого органу, судів, прокуратури, Центральної виборчої комісії, Рахункової палати, Вищої ради юстиції тощо будуть виступати не як державні службовці, а як наймані працівники. Враховуючи, що нині вони віднесені до певних категорій посадових осіб, виключення їх з числа державних службовців погіршить їхній правовий статус, а це призведе до звуження змісту та обсягу наявних у них прав. У зв'язку з цим доцільно чітко визначити і законодавчо оформити зміст інституту державної служби як служби в державних органах та їх апараті, що дозволить виокремити та врегулювати в законі службу в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів.

Другий варіант визначення груп (видів) державних службовців пов'язується з визнанням державної служби як «служби державі» і включає в себе такі сфери:

а) службу в державних установах (підприємствах) та інших організаціях, що не пов'язана з реалізацією повноважень державної влади (освіта, охорона здоров'я, культура тощо);

б) службу в державних органах, що наділені державно-владними повноваженнями (всі органи державної влади та інші суб'єкти з

делегованими повноваженнями державної влади);

в) мілітаризовану службу (крім строкової), яка охоплює такі види:

- службу в усіх видах Збройних Сил України;
- службу в Прикордонних військах України;
- службу у Внутрішніх військах МВС України;
- службу у Службі безпеки України;
- службу в Державній службі охорони України;
- службу в органах виконання покарань;
- службу в озброєних формуваннях органів внутрішніх справ тощо.

Відтак, ключовою об'єднуючою ознакою інституту державної служби виступає наявність у відповідних органів, де відбувається служба, державно-владних повноважень.

У цьому значенні державна служба також не є цілком однорідною і охоплює дві основні сфери.

1. Служба в органах виконавчої влади, їх апараті та апараті інших державних органів. Сюди мають бути віднесені державні службовці, які не мають спеціальних звань і здійснюють зазвичай - ну управлінську (адміністративну) діяльність.

Використовуючи практику ряду європейських країн, цей вид державної служби доцільно визначити як «цивільну службу» і включити до неї службу:

- у Секретаріаті Президента України та органах, створених при Президентові України;

- в Апараті Верховної Ради України та секретаріатах комітетів Верховної Ради;

- у Секретаріаті Кабінету Міністрів України та в апараті урядових органів;

- в апараті центральних і місцевих органів виконавчої влади;

- в апараті органів прокуратури;

- неатестованих працівників апарату органів внутрішніх справ;

- неатестованих працівників апарату (штабу) військових формувань;

- в апараті судових органів;

- державних судових виконавців та працівників деяких інших органів.

Зазначений вид державної служби може бути предметом регулювання окремого закону з орієнтовною назвою - Закон «Про цивільну державну службу», який має виконувати функції чинного Закону «Про державну службу», оскільки останній фактично присвячений саме службі в органах виконавчої влади, апараті цих та інших державних органів [6, с.125-126].

2. Служба в інших державних органах (суд, прокуратура), а також у тих органах виконавчої влади, повноваженням яких властива суттєва специфіка, а їх службовці мають спеціальні звання і виконують специфічні функції (дипломатичні, пожежні, податкові, природоохоронні, митні тощо).

Цю службу слід вважати спеціалізованою державною службою, в яку входять такі самостійні види:

- а) дипломатична служба;
- б) служба в апараті Міністерства з надзвичайних ситуацій та його структурних підрозділах (у тому числі пожежна);
- в) служба в органах внутрішніх справ (у тому числі в міліції);
- г) служба в органах прокуратури;
- д) служба в судовій системі;
- е) митна служба;
- є) податкова служба і деякі інші види.

Другий варіант визначення державної служби дає можливість для розвитку інституту державної служби в Україні. В перспективі він дозволяє поширити коло державних службовців. До них будуть відноситися не лише посадові особи власне державних органів та їх апарату, а й працівники всіх інших державних організацій бюджетної сфери - наукових установ, установ охорони здоров'я, навчальних закладів та ін., що виконують організаційно-управлінські чи професійні функції за профілем відповідної установи. До цієї системи можна віднести і працівників (управлінський апарат) державних підприємств.

До політичних державних службовців належать особи, які займають керівні посади в органах державної влади. Коло політичних державних службовців чітко визначається чинним законодавством - міністри, їх заступники, вищі посадовці державних органів, у тому числі виконавчих (відомств). Протягом проходження служби на «політичних посадах» вони зобов'язані поділяти погляди, завдання та цілі уряду. Політичні чиновники можуть бути звільнені з посад без пояснення причин. Якщо політичному чиновнику не може бути надана рівноцінна посада (наприклад, заступника міністра) з організаційних чи інших причин, то йому призначається пенсія незалежно від віку та стажу роботи. При зміні політичного складу уряду (приходу до влади іншої партії) чиновник вправі претендувати на призначення його на попередню чи рівноцінну посаду [8, с. 236, 245, 277].

Таким чином, наведені раніше міркування залежно від функцій та повноважень державних службовців на певних посадах «цивільної» служби дозволяють службові посади поділити на чотири або три категорії.

У разі встановлення чотирьох категорій виділяються такі: 1. Категорія А - корпус вищих державних службовців - посади керівників органів державної влади чи їх апаратів, посади їх заступників (крім політичних посад). Державні службовці, що перебувають на цих посадах, приймають рішення, управляють персоналом, фінансовими, матеріальними та інформаційними ресурсами, наділені державно-владними повноваженнями.

Для цієї категорії службовців доцільно встановити спеціальні умови прийняття на державну службу, проходження державної служби та звільнення з державної служби для забезпечення достатніх гарантій

захисту від впливу політиків, а також з метою збереження та раціонального використання потенціалу цих осіб для системи державного управління. Наприклад, однією з таких особливостей може бути обов'язковість погодження будь-яких рішень (про призначення, переведення, звільнення) щодо цих службовців з органом управління державної служби чи незалежним колегіальним органом (за зразком Вищої ради юстиції). Іншими особливостями правового статусу службовців цього корпусу є вимоги щодо політичної нейтральності, право на відставку тощо.

2. Категорія Б - посади керівників структурних підрозділів органів державної влади чи їх апаратів або прирівняні до них посади, державні службовці на яких здійснюють організаційно-розпорядчі функції.

3. Категорія В - посади спеціалістів, консультантів, радників, експертів та інші посади, державні службовці на яких здійснюють консультативно-дорадчі (експертні) функції.

4. Категорія Г - посади, державні службовці на яких здійснюють технічне та інше обслуговування праці державних службовців, що займають посади категорії А, Б та В (посади помічників, секретарів, друкарок та інші).

За такого поділу посад державних службовців у межах кожної категорії можна встановити чотири ранги, тобто їх загальна кількість складе 16.

При встановленні трьох категорій державних службовців до них не будуть відноситися посади обслуговуючого персоналу, але в такому випадку є можливим збільшити кількість рангів (чинів) у межах однієї категорії.

Другий варіант дозволяє виділити корпус державних службовців (чиновників) [6, с. 134-136].

На останок Ю.П. Битяк робить цілком виправданий висновок, особливо з огляду на необхідність практичного застосування правових норм, що «поділ посад на категорії, в свою чергу, повинен бути ефективним з точки зору зручності правового регулювання прийняття на державну службу, її проходження та звільнення з державної служби». Тобто, на нашу думку, будь-яка класифікація повинна, насамперед, мати практичне значення та могла бути застосована при розробці норм спражно діючого законодавства, втілена у життя.

**Висновки.** Наявність великої кількості наукових класифікацій свідчить про складність і багатогранність державної служби, а також про те, що існуючі нормативні акти про державну службу у силу своєї недосконалості і певній нелогічності посилює полеміку. На нашу думку, проводячи системно-структурний аналіз державної служби, необхідно виходити насамперед з методу здійснення державними органами своїх функцій, як сукупності прийомів і засобів впливу на об'єкт, а також характеристики методу регулювання службових відносин. Беручи за основу ці критерії, можна виділити три базових класи державної служби: цивільна, воєнізована і військова, які у свою чергу підрозділяються на ряд підкласів.

Суб'єкти цивільної державної служби реалізують повноваження держави шляхом владних приписів, що не містять у своїй переважній більшості потенційних можливостей застосування силових, примусових методів впливу на об'єкти. Службові відносини даної категорії державних службовців регулюються в основній своїй частині нормами трудового законодавства з особливостями, передбаченими спеціальним законодавством. Трудове право тут має найбільш сильне розповсюдження та вплив. Метод регулювання відносин з цивільної державної служби має досить високий ступінь диспозитивності, що чітко проявляється при укладанні сторонами службово-трудоного правовідношення трудового договору, який дійсно має характер угоди, а не адміністративного акта. Крім того, конституційні політичні і трудові права цивільних державних службовців піддаються найменшому обмеженню в порівнянні з іншими категоріями державних службовців.

Таким чином, важливо, щоб нове законодавство України про державну службу враховувало традиції, досвід у регулюванні ряду проблем, чітко визначало, що таке державна служба, різні її види, а відповідно і види державних службовців, встановлювало правові засади режимів кожного з видів державної служби, розвивалося системно, з урахуванням головної мети - ефективного виконання функцій державних органів, публічних завдань. Встановлення чітких і зрозумілих критеріїв для класифікації державної служби сприятиме формуванню логічно вивіреної системи законодавства про неї. Представляється доцільним розробити і прийняти спеціальні закони, що мають форму кодифіцированих актів про цивільну, воєнізовану та військову державні служби.

#### ***Бібліографічні посилання***

1. Іншин М. І. Правове регулювання службово-трудогих відносин в Україні : монографія / М. І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – С.110.
2. Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание, принципы // Государство и право. - 1996. - № 12. - С. 13.
3. Стариков Ю.П. Службное право. - М, 1996. - С. 127.
4. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отношениям на государственной гражданской службе: теория и практика. – М.: изд. Института сравнительного законодательства и сравнительного правоведения. – 2005. – С. 11.
5. Ст. 2 Закона України «Про державну службу» - Відомості Верховної Ради (ВВР), 1993, N 52, ст.490.
6. Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Харків:«Право». – 2005. – С. 121.
7. Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу: Указ Президента України від 05.03.2004 р. // Офіційний вісник України. - 2004. - № 10. - Ст. 578.
8. Государственная служба основных капиталистических стран. – С. 236, 245, 277. – У праці Битяк Ю.П. Державна служба в Україні: організаційно-правові засади. – Харків:«Право». – 2005. – с. 131.

*Надійшла до редакції 11.04.2012*

## ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

**Авдєєв Олександр Олександрович** – здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**Андрєєва Олена Олександрівна** – здобувач Національної академії внутрішніх справ

**Белінський Юрій Євгенович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Бєлік В.О.** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Богатирьов Іван Григорович** – головний науковий співробітник Інституту кримінально-виконавчої служби, доктор юридичних наук, професор

**Бойко Дмитро Дмитрович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Буцьких Ольга Олександрівна** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Гаркуша Вячеслав Вікторович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Гнатюк Степан Сергійович** – заступник начальника факультету з підготовки слідчих Львівського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Гончарук Валентина Василівна** – провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник

**Дорош Василь Степанович** – викладач Вінницького торговельно-економічного інституту Київського національного торговельно-економічного університету

**Дубинський Олег Юрійович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Духневич Олександр Сергійович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Єфремова Марія Олександрівна** – здобувач Національного університету «Юридична академія України імнеі Ярослава Мудрого»

**Журавель Олег Євгенович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Заброда Дмитро Григорович** – кандидат юридичних наук, доцент (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

**Заброда Світлана Миколаївна** – начальник відділення методичного забезпечення навчального процесу навчально-методичного центру Дніпро-

петровського державного університету внутрішніх справ

**Іщук Євген Миколайович** – помічник адвоката (м. Київ)

**Казанчук Ірина Дмитрівна** – кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ

**Калашник Марина Володимирівна** – докторант Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Кікінчук Василь Юрійович** – проректор Харківського національного університету внутрішніх справ з кадрового забезпечення та міжнародних зв'язків, кандидат юридичних наук

**Кіреєв Денис Володимирович** – здобувач Харківського національного університету внутрішніх справ

**Кісінь Зоряна Романівна** – професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

**Кобко Євген Васильович** – здобувач Національної академії внутрішніх справ

**Костенко Ірина Володимирівна** – ад'юнкт Національної академії внутрішніх справ

**Кравець Марина Олександрівна** – асистент кафедри цивільного та господарського права Національного гірничого університету

**Кривий Андрій Олександрович** – доцент кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Криворучко Лариса Сергіївна** – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Університету економіки та права «КРОК», кандидат юридичних наук

**Легеза Євген Олександрович** – старший викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Лібенко Ілля Юрійович** – а'д'юнкт кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Маштак Кирило Сергійович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Межевська Лілія Володимирівна** – старший викладач кафедри цивільного права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Мінка Тетяна Павлівна** – начальник кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, доцент

**Могилко Ірина Вікторівна** – викладач кафедри цивільно-правових

дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Моргунов Олександр Анатолійович** – здобувач Запорізького національного університету

**Музичук Олександр Миколайович** – начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання Харківського національного університету внутрішніх справ, доктор юридичних наук, старший науковий співробітник

**Надієнко Олена Іванівна** – доцент кафедри правознавства Запорізького національного технічного університету, кандидат юридичних наук

**Наконечна Галина Ярославівна** – інспектор навчального відділу Навчально-наукового центру післядипломної освіти Волинського національного університету імені Лесі Українки

**Обушенко Олександр Миколайович** – професор кафедри цивільно-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

**Острах Маргарита Борисівна** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Петренко Олег Артурович** – доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Петров Євген Вікторович** – кандидат юридичних наук, доцент завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України

**Посєдинок Ярослава Анатоліївна** – здобувач Національної академії внутрішніх справ

**Попова Олена Вікторівна** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Прилуцька Марина Олександрівна** – начальник управління державної виконавчої служби Головного управління юстиції у Луганській області

**Рамазанова Ульяна Іванівна** – здобувач Національної академії внутрішніх справ

**Ратушняк Віктор Іванович** – заступник Міністра внутрішніх справ України

**Репан Микола Іванович** – викладач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності ОВС Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Савіщенко Вікторія Миколаївна** – директор Навчально-наукового інституту права та безпеки Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат педагогічних наук, доцент

**Самбор Микола Анатолійович** – заступник начальника штабу Прилуцького міського відділу УМВС України в Чернігівській області, кандидат юридичних наук



**Сидоренко Костянтин Олександрович** - здобувач Національної академії внутрішніх справ

**Сіроштан Юрій Володимирович** – старший викладач кафедри загальноправових дисциплін Криворізького факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Службський Ігор Йосипович** – доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Львівського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Теремецький Владислав Іванович** – доцент кафедри цивільно-правових дисциплін Харківського національного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Фролов Юрій Миколайович** – декан юридичного факультету Бердянського університету менеджменту і бізнесу, кандидат юридичних наук, доцент

**Чистяков Петро Михайлович** – доцент кафедри загальноправових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук

**Шевцова Ольга Володимирівна** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**Шкварко Тарас Володимирович** – здобувач Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

**З М І С Т****АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВООХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ****В.І. Ратушняк**

Принципи управління  
міліцією громадської безпеки: поняття та види ..... 3

**З.Р. Кісіль**

Юридичний зміст службової деліктоздатності посадової особи  
органів внутрішніх справ України як фактор протидії  
корупційним правопорушенням ..... 10

**О.М. Музичук**

Аналіз норм законодавчих та підзаконних актів, які визначають  
поняття та ознаки правоохоронних органів ..... 18

**М.В. Калашник**

Реформування органів внутрішніх справ: причини гальмування ..... 24

**В.Ю. Кікінчук**

Сутність та особливості проходження служби  
в органах внутрішніх справ ..... 31

**А.О. Кривий**

Принципи діяльності чергової служби  
органів внутрішніх справ в сучасних умовах ..... 36

**Є.О. Легеза**

Стадії процедури надання адміністративних послуг  
міліцією громадської безпеки ..... 43

**О.А. Петренко**

Право міліції на безперешкодний вхід до житла  
та перевірка документів як складові комплексної  
структури адміністративного нагляду ..... 51

**В.М. Савіщенко**

Сутність та значення організації відомчої освіти  
для підготовки персоналу ОВС України ..... 62

**М.А. Самбор**

Роль та місце прокуратури України під час нагляду за додержанням законів про адміністративні правопорушення: необхідність розширення повноважень – потреба дня чи абсолютний контроль? ..... 69

**І.Й. Слубський**

Адміністративно-правові засади організаційно-штатної структури (ГУ)УМВС України в областях ..... 78

**П.М. Чистяков**

Застосування геоінформаційних систем та засобів відеоспостереження в діяльності чергової служби ОВС щодо охорони громадського порядку та безпеки ..... 84

**В.В. Гаркуша**

Методи адміністративно-правової діяльності працівників ДАІ щодо контролю за правомірністю експлуатації транспортних засобів ..... 90

**О.Ю. Дубинський**

Етапи здійснення відомчого контролю в органах внутрішніх справ України ..... 96

**С.М. Заброта**

Актуальні питання взаємодії міліції з громадськими організаціями у протидії насильству в сім'ї (за результатами соціологічного опитування працівників ОВС) ..... 104

**І.Ю. Лібенко**

До проблем адміністративно-юрисдикційної діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю ..... 109

**М.І. Репан**

Актуальні проблеми діяльності служби дільничних інспекторів міліції в умовах прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України ..... 115

**Ю.В. Сіроштан**

Становлення патрульної служби в Україні: історичний аспект ..... 119

**Т.В. Шкварко**

Поняття та роль цивільного контролю за правоохоронною діяльністю міліції України ..... 128

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ  
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА  
ТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ**

**Т.П. Мінка**

Особливості застосування адміністративними судами України принципів адміністративного судочинства, закріплених у КАСУ ..... 135

**С.С. Гнатюк**

Особливості апеляційного оскарження постанови про притягнення до адміністративної відповідальності ..... 141

**Л.С. Криворучко**

Значення міжнародних стандартів для організаційно-правового забезпечення захисту прав людини в Україні ..... 147

**Є.В. Петров**

Юридичні факти у теорії адміністративно-господарського права ..... 157

**О.О. Буцьких**

Принцип верховенства права та особливості його застосування адміністративними судами України при здійсненні провадження за нововиявленими обставинами ..... 164

**В.С. Дорош**

Система адміністративних судів за новим Законом України «Про судоустрій і статус суддів» ..... 170

**О.С. Духневич**

Особливості реалізації принципів провадження щодо оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування ..... 178

**Д.В. Кіреєв**

Сучасний стан адміністративно-правового регулювання діяльності адміністративних судів України та шляхи його удосконалення ..... 186

**М.О. Кравець**

Щодо визначення поняття «кваліфікація адміністративного проступку»: проблемні питання та шляхи їх вирішення ..... 193

**І.В. Могилко**

Особливості адміністративного договору в умовах реформування органів публічної адміністрації ..... 199

**Г.Я. Наконечна**

Поняття та структура адміністративно-правових відносин за участю судів ..... 204

**М.Б. Острах**

Щодо визначення провадження з надання адміністративних послуг органами виконавчої влади .....210

**О.В. Шевцова**

Поняття та види суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції ..... 215

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ  
ОКРЕМИХ ВИДІВ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

**І.Г. Богатирьов**

Стадії провадження у справах про адміністративні правопорушення прав на об'єкт права інтелектуальної власності ..... 223

**В.В. Гончарук**

Адміністративно-правові засади профілактики згвалтувань ..... 229

**Д.Г. Заброда**

Класифікація суб'єктів державної антикорупційної політики ..... 236

**І.Д. Казанчук**

Формування та розвиток законодавства України про охорону навколишнього природного середовища: історико-правові аспекти ..... 250

**О.І. Надієнко**

Принципи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні ..... 258

**О.М. Обушенко**

Адміністративна відповідальність за порушення законодавства у сфері охорони праці ..... 266

**В.І. Теремецький**

Проблеми вдосконалення обслуговування великих платників податку .....272

**Ю.М. Фролов**

Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів України як суб'єктів адміністративного права .....280

**О.О. Авдєєв**

Форми та методи державного контролю  
за діяльністю вищих навчальних закладів України ..... 288

**О.О. Андрєєва**

Особливості адміністративної відповідальності за порушення  
норм, якими урегульована літакобудівна промисловість України ..... 297

**Ю.Є. Белінський**

Вогнепальна зброя як засіб забезпечення права на самозахист ..... 302

**В.О. Белік**

Взаємодія органів, які ведуть боротьбу з корупцією ..... 310

**Д.Д. Бойко**

Притягнення до адміністративної відповідальності  
за порушення правил дорожнього руху України ..... 315

**А.С. Бочарникова**

Сутність та значення правового регулювання  
охорони праці на підприємствах ..... 320

**О.Є. Журавель**

Правові засади протидії безпритульності та бездоглядності дітей ..... 327

**Є.М. Іщук**

Класифікація адміністративних корупційних правопорушень ..... 333

**Є.В. Кобко**

Зміст цивільного захисту населення ..... 341

**І.В. Костенко**

Нормативно-правове забезпечення державної таємниці  
в Україні та напрями його вдосконалення ..... 347

**К.С. Маштак**

Форми адміністративно-правового забезпечення права  
на доступ до публічної інформації ..... 351

**О.А. Моргунов**

Юридичні факти як підстава виникнення, зміни та припинення  
адміністративно-спортивних правовідносин ..... 359

**Я.А. Посдинок**  
Дефініція поняття «біженець» у сучасному законодавстві України ..... 364

**У.А. Рамазанова**  
Характерні ознаки громадських об'єднань .....370

**К.О. Сидоренко**  
Адміністративно-правовий статус  
отримувачів волонтерської допомоги ..... 376

### АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

**М.О. Єфремова**  
Адміністративно-правові засади  
атестації державних службовців ..... 383

**Л.В. Межевська**  
Правовий статус державних службовців:  
особливості нормативно-правового регулювання ..... 387

**О.В. Попова**  
Поняття дисциплінарної відповідальності державних  
службовців в умовах становлення публічної служби в Україні ..... 394

**М.О. Прилуцька**  
Класифікація видів посад державних службовців ..... 402

*Довідка про авторів* ..... 414

Наукове видання

НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ДНІПРОПЕТРОВСЬКОГО ДЕРЖАВНОГО  
УНІВЕРСИТЕТУ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Збірник наукових праць*

2012. – Спеціальний випуск № 2 (61)

*«АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ НАУКИ»*

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*  
Редактор *Н.Ю. Веріго*, коректор *Т.В. Толошна*

---

Підп. до друку 29.11.2012 р. Формат 60x84/16. Друк – RISO.  
Гарнітура – Times. Ум.-друк. арк. 26,00. Обл.-вид. арк. 26,50. Тираж – 100 прим.

---

Відділ ОНР та РВД ДДУВС  
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26, т. (056) 370-96-59