

**Новиков В.В. К вопросу о правовом статусе и виды религиозных организаций.**

*В статье рассматриваются вопросы, связанные с видами религиозных организаций их правовым статусом и характеристикой.*

**Ключевые слова:** религиозные организации, церковь, вероисповедание, религиозные общины, монастыри, религиозные братства, культ, миссионерское общество.

**Novikov V.V. On the problem of legal status and types of religious organizations.**

*The problems related to the types of religious organizations, their legal status and characteristics are examined.*

**Key words:** religious organizations, church, religion, religious society, cloister, religious brotherhood, a cult, missionary society.

*Стаття надійшла 11 червня 2012 р.*

УДК 34.023

**А.В. Перепелиця**

## **ЮРИДИЧНИЙ ЗМІСТ СЛУЖБОВОЇ ДЕЛІКТОЗДАТНОСТІ ПОСАДОВОЇ ОСОБИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

*Розглядаються теоретичні, методологічні і прикладні проблеми адміністративної відповідальності працівників ОВС, аналізуються підстави і механізм реалізації адміністративної відповідальності посадових осіб ОВС*

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, корупційне діяння, корупція, профілактика, державне управління

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

Сьогодні значної уваги заслуговує питання юридичної відповідальності посадових осіб органів внутрішніх справ України. Ця про-

блема є актуальною не тільки в адміністративно-правовій науці, але й набула особливої актуальності на практиці, що зумовлено проведенням правової реформи в усіх сферах державного управління.

**Мета** статті – вивчення проблеми юридичної відповідальності посадової особи органів внутрішніх справ через з'ясування змісту службової деліктоздатності як складового елементу службової правосуб'єктності.

**Стан дослідження.** Актуальність дослідження посилюється недостатньою розробленістю відповідної проблематики у вітчизняній юридичній науці. Так, у радянський період дослідження поняття «посадова особа» здійснювалося у звуженому обсязі – лише у межах державної служби. 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.

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 цієї проблематики знайшли своє відображення в працях представників української науки адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, С.Д. Дубенко, З.Р. Кісіль, В.В. Коваленка, Л.В. Ковалюк, О.Д. Крупчана, Є.Б. Кубка, Н.Р. Нижника, В.Ф. Опришка, В.Ф. Сіренка, Г.Й. Ткач та інших.

**Виклад основних положень.** У юридичній літературі службову деліктоздатність визначають як здатність суб'єкта нести юридичну відповідальність за порушення адміністративно-правових норм [1, с. 97]. Уперше це поняття було вжито В.Г. Чмутовим під час характеристики 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, в адміністрації підприємства. Крім загальних ознак деліктоздатності, якими є вік особи та її здатність усвідомлювати протиправний характер вчинюваних дій, у службовій деліктоздатності виявляється 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 з моменту одночасно з державно-службовими відносинами. 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, охоплюючи і здійснення управління персоналом ОВС.

У юридичній літературі слушно зауважено, що юридична відповідальність має сенс тільки тоді, коли вона є «персоніфікована у конкретній формі» [3, с. 54].

Юридична відповідальність посадових осіб – це правова категорія, яка, з одного боку, є засобом впливу на їх неправомірну поведінку, а з іншого – 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 шляхом забезпечення 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. Своєю чергою до суб'єктивних передумов належать 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 конкретна життєва ситуація, яка зазвичай сприймається правопорушником через «призму» раптових бажань, випадкових спонукань і інших поді-

бних 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 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-трудова відносин;
- свободи вибору працівником варіанту поведінки;
- усвідомлення необхідності дотримання і виконання нормативно закріпленої моделі поведінки;
- фактичної поведінки працівників ОВС;
- оцінки цієї поведінки і її соціально значущих наслідків з боку конкретного уповноваженого органу, службово-трудова колективу, громадських організацій, а також самою особистістю відповідно до юридично закріплених критеріїв;
- застосування заохочень за сумлінне виконання службово-трудова обов'язків або заходів впливу за відхилення від еталону 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 в двох аспектах – активному (перспективному) і пасивному (ретроспективному). Перший виник у кінці 60-х років минулого століття і характеризується «дедалі більшим розширенням і проникненням елементів морального впливу у сферу юридичної відповідальності» [5, с. 521]. Її 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 «активної відповідальності» [3, с. 55].

При позитивній відповідальності, як зазначає О.І. Щербак, проходить «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 службових завдань та функцій. Значний внесок у дослідженні психологічного аспекту відповідальності посадових осіб зроблено К. Муздибаєвим [9, с. 24–30]. Позитивна відповідальність посадової особи виступає як моральний обов'язок посадової 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 – органічна 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 шляхом правомірної поведінки. Суб'єктивна сторона позитивної відповідальності державних службовців органів системи Міністерства внутрішніх справ обіймає знання працівниками вимог, що ставляться до них нормами загального і спеціального нормативно-правового забезпечення, переконання в необхідності їх високоякісного виконання. Суб'єктивні елементи позитивної відповідальності працівників органів внутрішніх справ 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. Вона є наслідком вчинення посадовою особою протиправного діяння. Позитивний і негативний аспекти діалектично взаємопов'язані: чим вищий рівень відповідальності в позитивному сенсі, тим рідше виникає відповідальність ретроспективна.

Ретроспективний аспект юридичної відповідальності настає лише у тому випадку, коли не спрацював механізм позитивного аспекту юридичної відповідальності.

Ретроспективна юридична відповідальність працівників органів внутрішніх справ настає за скоєне правопорушення, під яким слід ро-

зуміти суспільно небезпечно, протиправне, карне діяння у сфері службово-трудової правоохоронної діяльності щодо захисту, охорони й забезпечення прав, свобод і законних інтересів суб'єктів правовідносин, що має винний та свідомовольовий 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 у нормах загального або спеціального законодавства. Цей висновок впливає з принципу права: «де не передбачена санкція, там немає юридичної відповідальності». Саме санкція, як невід'ємна і необхідна частина складу службово-трудового правопорушення, надає йому особливий якісний стан, що дозволяє конкретному протиправному діянню виконувати роль підстави службово-трудової 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-трудової юридичної відповідальності необхідно більш чітко сформулювати склади дисциплінарних, матеріальних та інших видів протиправних діянь.

На суб'єктів управління і насамперед на посадових осіб органів внутрішніх справ покладено завдання забезпечувати службову дисципліну та правомірну поведінку персоналу органів внутрішніх справ під час і в 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 питання юридичної відповідальності посадових осіб.

Так, професор П. Стайнов визначає її як сукупність вимог щодо 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 наголосив, 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 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 в 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 настільки взаємопов'язані, що вимагають комплексного дослідження.

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

Характеризуючи особливості юридичної відповідальності посадових осіб, Б.М. Лазарев зазначав, що вони несуть відповідальність за неналежне виконання свого обов'язку у всіх 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.

Отже, особливості адміністративно-правового статусу посадової особи одночасно визначає і особливості відповідальності у сфері державно-службових відносин. Юридична відповідальність посадових осіб є наслідком неналежного виконання чи невиконання ними службових обов'язків.

Як зазначено у 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 елементу адміністративно-правового статусу посадової особи, та у правовій науці є різні думки. Вказуючи на зв'язок відповідальності і владних повноважень посадових осіб, деякі науковці визначають юридичну відповідальність як елемент правового статусу посадової особи. До них належать: 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 безпосередньо впливають вид і ступінь виконання службових обов'язків, які є безапеляційно віднесені до елементів адміністративно-правового статусу.

Третю позицію з цього приводу висловив О.І. Щербак. Він наголошує на віднесенні відповідальності до статусу посади і обов'язковому врахуванні цього при конструюванні управлінських структур [7, 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 відношення 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, яка визначена 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. Отож, посадова особа виступає спеціальним суб'єктом усіх видів юридичної відповідальності.

У юридичній літературі виділяють ознаки, які характерні для посадової особи, як спеціального суб'єкта юридичної відповідальності:

1) правові норми про відповідальність посадових осіб за порушення по службі враховують особливості служби як виду трудової діяльності;

2) для них установлюється підвищена відповідальність, оскільки наслідки посадових правопорушень негативно виявляються 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) [18, 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 осіб і юридичних осіб за порушення адміністративного законодавства, що усуне випадки підміни суб'єкта відповідальності і запобігатиме випадкам безвідповідальності відповідних осіб.

Водночас вимагає удосконалення система заходів дисциплінарної відповідальності посадових осіб ОВС. Урегулювання цих питань певним чином сприятиме виконанню службових обов'язків і здійснен-

ню необхідних заходів щодо забезпечення управління відповідним державним органом, установою чи підприємством.

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков. – 3-є вид., стер. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 736 с.
2. Чмутов В.Г. К вопросу о понятии должностного лица в советском праве / В.Г. Чмутов. – М.: Юридическая литература, 1982. – 258 с.
3. Кісіль З.Р. Адміністративне право / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2011. – 646 с.
4. Додин Е.В. Акты санкционированного вмешательства в сфере торгового мореплавания / Е.В. Додин, В.В. Серафимов. – Одесса: Юрид. лит., 2008. – 152 с.
5. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 663 с.
6. Алексеев С.С. Общая теория права: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
7. Щербак А.И. Социальный механизм юридической ответственности должностных лиц / А.И. Щербак. – К.: Наук. думка, 1986. – 246 с.
8. Венедиктов В.С. Юридична відповідальність працівників ОВС України: монографія / В.С. Венедиктов. – Х.: Вид-во нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 269 с.
9. Негодченко О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів внутрішніх справ щодо забезпечення прав і свобод людини: монографія / Олександр Володимирович Негодченко. – Дніпропетровськ: Вид-во Дніпропетровського університету, 2003. – 445 с.
10. Воронков А.В. Проблемы теории административного права: сравнительно-правовое исследование / А.В. Воронков. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 2001. – 222 с.
11. Государственная служба: теория и организация: курс лекций / под общ. ред. Е.В. Охотского, В.Г. Игнатова. – Р-на-Д.: Феникс, 1998. – 640 с.
12. Спиридонов Л.И. Теория права и государства / Л.И. Спиридонов. – М.: Проспект, 1996. – 197 с.
13. Лавренко А.В. Субъекты публичного права: теоретико-правовое исследование: автореф. дис. ... на соискание ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 – теория и история государства и права; история политических и правовых учений / А.В. Лавренко. – М., 2007. – 20 с.
14. Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации / Дмитрий Михайлович Овсянко. – М.: Юрист, 1996. – 456 с.
15. Петришин О.В. Статус службової особи: природа, структура, спеціалізація / О.В. Петришин. – К.: УНКВОО, 1990. – 76 с.
16. Костоюков А.Н. Правовой статус должностного лица (административно-правовой аспект): автореф. дис. на соискание ученой степени канд.

юрид. наук: спец. 12.00.07 – еорія управління; административное право и процесс / А.Н. Костюков. – Л., 1988. – 20 с.

17. Самощенко И.С. О нормативно-правовых средствах регулирования поведения людей / И.С. Самощенко // Правоведение. – 1967. – № 1. – С. 37.

18. Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование / В.М. Манохин. – М.: Юрист, 1997. – 296 с.

**Перепелица А.В. Юридическое содержание служебной деликтоспособности должностного лица органов внутренних дел Украины.**

*Рассматриваются теоретические, методологические и прикладные проблемы административной ответственности сотрудников ОВД, анализируются основание и механизм реализации ответственности должностных лиц ОВД.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, коррупционное деяние, коррупция, профилактика, государственное управление.

**Perepelytsia A.V. Legal sense of official tortuous capacity of an officer of Internal affairs of Ukraine.**

*Theoretical, methodological and applied problems of administrative responsibility of internal affairs of Ukraine officers are examined. Causes and mechanism of administrative responsibility realization of internal affairs of Ukraine officers are analyzed.*

**Key words:** administrative responsibility, corruption act, corruption, prevention, state administration.

Стаття надійшла 14 червня 2012 р.

УДК: 342.721

О.А. Петренко

**КОНТРОЛЬ З БОКУ МІЛІЦІЇ ЗА ВИКОНАННЯМ  
ОБОВ'ЯЗКІВ ОСОБАМИ, ЯКІ ПЕРЕБУВАЮТЬ  
ПІД АДМІНІСТРАТИВНИМ НАГЛЯДОМ**

*Проаналізовано позитивні зобов'язання, котрі особи, які перебувають під гласним адміністративним наглядом міліції, повинні неухильно виконувати.*

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

**Постановка проблеми.** Правила адміністративного нагляду складаються із сукупності спеціальних заборон, яких піднаглядний повинен дотримуватись, та позитивних зобов'язань, які він повинен виконувати. Означена сукупність правових засобів може називатися правилами адміністративного нагляду або сукупністю правил адміні-