

стема. – Харків, 2002.

13. Савонюк Р.О. Загальна декларація прав людини та проблеми забезпечення прав суб'єктів кримінального процесу // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2011. – № 6. – С. 51-57.

14. Сімонович Д.В. Європейські стандарти забезпечення прав людини у досудових стадіях кримінального процесу України: Монографія. – Х., 2011.

15. Стан дотримання та захисту прав і свобод людини в Україні. Перша щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. – К., 2000.

16. Тертишник В.М. Кримінально-процесуальне право України: Підруч. – 5-те вид., доп. і перероб. – К., 2007.

17. Чернова А.К. Концептуальні аспекти проекту закону «Про тимчасове затримання особи» // Державна політика у сфері кримінальної юстиції та забезпечення правопорядку в Україні. – Дніпропетровськ, 2008. – С. 160-162.

Надійшла до редакції 13.10.2011

І.М. Шопіна

кандидат юридичних наук
(Державний науково-дослідний
інститут МВС України)

УДК 342.951 : 351.74

УДОСКОНАЛЕННЯ ОКРЕМИХ ПРАВОВИХ ФОРМ УПРАВЛІННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

На підставі аналізу сутності окремих правових форм управління органами внутрішніх справ визначаються напрями їх удосконалення.

Ключові слова: форми управління, адміністративний договір, юридично значущі дії, органи внутрішніх справ.

На основе анализа сущности отдельных правовых форм управления органами внутренних дел определяются направления их совершенствования.

Ключевые слова: формы управления, административный договор, юридически значимые действия, органы внутренних дел.

On the basis of an analysis of several legal forms of law-enforcement bodies' management the directions of their improvement are defined.

Keywords: forms of management, administrative contract, relevant in law actions, law-enforcement bodies.

Постановка проблеми. В умовах прагнення до створення ефективної системи управління органами внутрішніх справ особливої уваги заслуговує дослідження таких видів правових форм управління, як укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій. Як свідчить правозастосовна практика, під час застосування вказаних форм управління досить часто виникають правові колізії, викликані прогалинами і суперечностями у нормативно-правових ак-

тах, якими регулюються означені процеси. Вказане зумовлює необхідність більш детального розгляду причин такої ситуації.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зазначені правові категорії досліджувалися багатьма вченими, зокрема, були предметом досліджень В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, К.К. Афанасьєва, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, В.В. Галуцька, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, В.В. Конопльова, Є.В. Курінного, О.В. Негодченка, Н.Р. Нижник, О.Ю. Синявської, С.С. Скворцова, О.І. Харитонові, М.К. Якимчука та інших авторів. Однак єдиної точки зору щодо особливостей реалізації правових форм управління у діяльності органів внутрішніх справ ще не вироблено, що потребує здійснення окремих досліджень за даними напрямками.

Метою даної статті є виокремлення проблемних питань, пов'язаних із використанням таких правових форм адміністративного управління, як укладення адміністративних договорів та здійснення юридично значущих дій у розрізі діяльності органів внутрішніх справ, а також визначення шляхів подолання існуючих у цій сфері проблем.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративний договір у науці адміністративного права розуміється як добровільна угода двох або більше суб'єктів адміністративного права, один з яких наділений власними повноваженнями або делегованими повноваженнями у сфері державного управління з приводу вирішення питань виконавчо-розпорядчого характеру, укладеного у формі правового акта, що встановлює (припиняє, змінює) їх взаємні права, обов'язки та відповідальність [1, с. 8]; як укладена відповідно до норм адміністративного права угода, що є взаємним узгодженим проявом волі сторін стосовно єдиної мети між двома чи більше формально рівними суб'єктами, предметом якої є здійснення юридично значимих управлінських або організаційних дій, в яких хоча б однією із сторін є орган державного управління або його законний представник [2, с. 52]; як заснована на правових нормах добровільна угода двох чи більше суб'єктів адміністративного права, один із яких завжди є самостійним суб'єктом державної виконавчої влади, наділений владними повноваженнями у сфері державного управління, за допомогою якого формуються акти державного управління, на основі яких встановлюються, змінюються чи припиняються взаємні права й обов'язки учасників договору, визначається їх відповідальність [3, с. 197].

Висловлюється думка, що адміністративний договір за своєю характеристикою відповідає основним ознакам підзаконного правового акта, а за юридичним змістом може бути як нормативним, так і індивідуальним правовим актом. Тому в умовах становлення нової правової системи України використання договірної регулювання управлінських правовідносин слід вважати об'єктивно необхідним, а адміністративний договір, на думку деяких дослідників, може бути включений до числа джерел адміністративного права.

До особливостей адміністративного договору як джерела права відносять те, що він є актом правотворчості за участю органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування України; регулює управлінську діяльність публічного характеру; як правило, адресується формально визначеному колу учасників; укладається у формі та порядку, передбачених законодавством України; має визначений масштаб дії; передбачає юридичну відповідальність його учасників у разі порушення прийнятих зобов'язань [4, с. 65].

Як свідчить аналіз наведених вище теоретичних положень щодо сутності адміністративного договору, в цілому вони є несуперечливими і дозволяють виділити такі суттєві ознаки означеного договору: наявність у його сторін статусу суб'єктів адміністративного права, а у щонайменш однієї сторони – статусу суб'єкта виконавчої влади; встановлення, припинення та зміна положеннями договору адміністративно-правових відносин: предметом такого договору виступає управлінська діяльність публічного характеру.

Якщо звернутися до існуючих класифікацій адміністративних договорів, можна зауважити, що до останніх відносять договори про компетенцію (розмежування та делегування повноважень і предметів ведення); договори у сфері управління державною власністю (наприклад, концесійні договори); договори, які забезпечують державні потреби (державні контракти між центральним органом виконавчої влади та підприємством на основі державних замовлень); контракти (наприклад, з державними службовцями, студентами); фінансові та податкові угоди (наприклад, між підрозділом державної податкової адміністрації та адміністрацією державного підприємства з питань податкових зобов'язань); тарифні угоди (наприклад, договір між органом державного управління та професійною спілкою); договори про взаємодію та співробітництво (наприклад, між галузевими міністерствами); інвестиційні угоди (наприклад, між місцевою державною адміністрацією та підприємством, яке функціонує в правовому режимі вільної економічної зони, з питань звітності за використання коштів); договори про надання деяких послуг приватним особам (наприклад, сприяння зайнятості населення, комунальні послуги, перевезення в громадському транспорті тощо) [5, с. 62]; договори про компетенцію; договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією); договори про вступ громадян на державну службу (адміністративно-трудова угоди); договори в соціальній сфері; фінансові і податкові угоди; договори, що забезпечують державні потреби; договори про обмін інформацією [6, с. 50]. На нашу думку, не може не викликати заперечення змішування у таких класифікаціях відносин, що регулюються нормами адміністративного права та інших галузей права – господарського, фінансового, цивільного. Разом з тим, незважаючи на визнання у багатьох теоретичних джерелах адміністративного договору як форми управління (управлінської діяльності), дана проблематика розроблена ще недостатньо.

В аспекті нашого дослідження такими, що однозначно мають вказані вище ознаки адміністративних договорів і укладаються органами внутрішніх справ, ми вважаємо договори про співробітництво (про спільну роботу, про обмін інформацією). Як приклад такого договору можна назвати укладену 14 травня 2010 р. Угоду про співробітництво між Українською Православною Церквою та Міністерством внутрішніх справ України. Предметом цієї Угоди, відповідно до її пп.1.1, є співробітництво сторін на засадах прозорості, професійності з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства. Угода передбачає здійснення співробітництва шляхом: узагальнення практики застосування нормативно-правових актів з питань свободи совісті та подальшої гармонізації державно-конфесійних відносин у галузі освіти; підтримання постійного діалогу з церквами та релігійними організаціями, більш ефективного використання їх потенціалу; запобігання правопорушенням та злочинності у сфері свободи совісті та віросповідання, в тому числі в дитячому середовищі; проведення заходів загальнонаціонального значення, присвячених пам'ятним подіям в історії української держави, тощо. Сторони зобов'язуються надавати одна одній необхідну методичну та консультативну допомогу з питань, визначених у рамках цієї Угоди, з метою координації зусиль щодо реалізації завдань, спрямованих на відродження духовності, заснованої на традиційних моральних цінностях, що є найважливішим чинником благополуччя й безпеки суспільства, сприяти одна одній в організаційно- та інформаційно-правовому забезпеченні; надавати одна одній консультативно-методичну допомогу з метою плідного співробітництва в межах, передбачених цією Угодою [7].

Однак ані Закон України «Про центральні органи виконавчої влади», ані Положення про Міністерство внутрішніх справ України не надають право міністру чи іншим посадовим особам укладати договори (угоди) від імені Міністерства, за винятком міжнародних та деяких цивільно-правових. А як ми пам'ятаємо, в силу ч. 2 ст. 19 Основного Закону органи державної влади, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [8]. Отже, можна констатувати, що укладення адміністративних договорів органами внутрішніх справ України знаходиться сьогодні поза межами правового поля. Враховуючи важливість цієї форми управління для зміцнення взаємодії між органами внутрішніх справ та іншими державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими суб'єктами громадянського суспільства, ми приєднуємося до науковців і практиків, які вважають за необхідне прийняття Закону України «Про адміністративні договори», в якому було б визначено поняття останніх, вимоги до їх змісту та правового статусу сторін, основні засади відповідальності за

порушення умов договору тощо. Після цього логічним було б внесення відповідних змін до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та до Положення про Міністерство внутрішніх справ України щодо уповноваження певного кола посадових осіб на підписання адміністративних договорів.

Стосовно здійснення юридично значущих дій як іншої правової форми управління, зазначимо, що під нею ми розуміємо підзаконні дії органів виконавчої влади чи їхніх посадових осіб, які призводять до певних юридичних наслідків [9, с. 73]. Серед юридично значущих дій органів внутрішніх справ у сфері управління можна виділити атестацію працівників органів внутрішніх справ, дисциплінарне провадження у справах про дисциплінарні правопорушення, видання суб'єктами адміністративно-правового регулювання нормативно-правових актів у межах їх компетенції.

Що стосується впливу адміністративно-правових норм на процеси атестації працівників органів внутрішніх справ, то слід зазначити, що в цілому порядок її проведення детально регламентований пп. 47, 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР, затвердженого постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 [10] та Інструкцією про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України, затвердженою наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. № 181 [11]. Разом з тим необхідно вказати на основний недолік названої вище Інструкції, який негативно впливає на ефективність атестації як юридично значущої дії, – критерії оцінювання працівника органів внутрішніх справ визначені таким чином, що створюють широкі можливості для суб'єктивного тлумачення.

Так, в атестаційному листі зазначаються такі відомості про працівника, який атестується: теоретична та практична підготовленість, компетентність, здатність якісно та ефективно реалізовувати на службі свої потенційні можливості; результати службової діяльності згідно з функціональними обов'язками; дисциплінованість, принциповість у вирішенні службових питань, уміння правильно будувати свої стосунки з громадянами та колегами по службі, здатність працювати над усуненням особистих недоліків, авторитет у колективі та серед населення; прагнення до вдосконалення службової діяльності, почуття особистої відповідальності, стійкість моральних принципів, сміливість, рішучість, організованість, здатність контролювати власні емоції, поведінка поза службою тощо (п. 4.6). Жоден з означених вище критеріїв не може бути визначений відповідно до якоїсь єдиної моделі, еталону, оскільки єдині професійно-кваліфікаційні характеристики, які б давали змогу об'єктивно підійти до оцінювання рівня розвитку професійно важливих знань, вмінь та навичок [12, с. 257], в органах внутрішніх справ відсутні. Отже, таке оцінювання має повністю суб'єктивний характер. Виняток складає лише атестація випуск-

ників (ад'юнктів), в атестаційних листах яких зазначається їх успішність з провідних дисциплін навчального курсу. Така ситуація породжує, з одного боку, формалізм та сліпе копіювання атестаційних листів з «правильними» формулюваннями, а з іншої – судові позови до Міністерства внутрішніх справ щодо поновлення на службі внаслідок різного розуміння оціночних критеріїв придатності працівника до служби різними суб'єктами правозастосування. Так, рішенням Ленінського місцевого суду м. Кіровограда було поновлено на службі дільничного інспектора міліції Ленінського відділу міліції Кіровоградського міського відділу УМВС України в Кіровоградській області Тарана А.В., звільненого з органів внутрішніх справ через службову невідповідність п. 64 «д» 48 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ за результатами атестації. На судовому засіданні було встановлено, що безпосередній керівник Тарана А.В. – начальник відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції Огарь О.В. – до атестації поставився необ'єктивно, у тексті не зазначив реальні показники роботи. Крім того, як повідомив суду Огарь О.В., Таран А.В. виконував свої обов'язки сумлінно і мав показники у службовій діяльності вищі за середні серед працівників відділення дільничних інспекторів міліції Ленінського відділу міліції [13, с. 56].

По-друге, п. 1.4 Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України дає досить широку можливість для довільного тлумачення періодичності проведення атестування. Вказаним пунктом визначено, що атестування осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу проводиться: на кожній із займаних посад – через 4 роки; при призначенні на вищу посаду, переміщенні на нижчу посаду і звільненні з органів внутрішніх справ, якщо переміщення по службі або звільнення провадиться по закінченні року з дня останньої атестації, а у виняткових випадках (зокрема при скороченні штатів чи реорганізації органів внутрішніх справ України) незалежно від цього строку [11]. На практиці такі виняткові випадки мають місце майже при кожній зміні керівництва Міністерства внутрішніх справ України.

Схожі проблеми спостерігаються під час накладання дисциплінарних стягнень. Відповідно до ст. 12 Дисциплінарного статуту органів внутрішніх справ України, затвердженого Законом України від 22 лютого 2006 р. № 3460-IV, на осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ за порушення службової дисципліни можуть накладатися такі види дисциплінарних стягнень: 1) усне зауваження; 2) зауваження; 3) догана; 4) сувора догана; 5) попередження про неповну посадову відповідність; 6) звільнення з посади; 7) пониження в спеціальному званні на один ступінь; 8) звільнення з органів внутрішніх справ [14]. Однак диференціація між тяжкістю дисциплінарного проступку та видом дисциплінарного стягнення на нормативно-правовому рівні не визначена. Більш того, відсутнє легальне визначен-

ня самого дисциплінарного проступку. Розуміння його сутності у теоретичних джерелах є неоднозначним: його визначають як небезпечне, протиправне, винне діяння осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ, що полягає в порушенні обов'язків, встановлених для осіб, які займають певну посаду в органах внутрішніх справ, порушенні ними встановлених обмежень, а також використанні наданих їм повноважень не за призначенням, за скоєння якого передбачена дисциплінарна відповідальність [15, с. 188]; як шкідливе, протиправне, винне діяння, яке полягає в невиконанні чи неналежному виконанні особою рядового або начальницького складу ОВС службових повноважень, наданих їй відповідно до займаної посади, чи інших нормативно закріплених обов'язків, та за яке щодо цієї особи може бути застосоване дисциплінарне стягнення [16, с. 93]; як протиправне порушення трудової або службової дисципліни, яке полягає у невиконанні або неналежному виконанні трудових або службових обов'язків, які визначаються чинним законодавством України [17, с. 56], та ін.

Отже, суб'єкти, на яких покладено право накладати адміністративні стягнення, вимушені кожного разу довільно тлумачити розпливчасті правові норми щодо підстав дисциплінарної відповідальності, не будучи при цьому самі убезпечені від покарання у разі скасування судом накладеного стягнення як незаконного.

Висновки. На підставі викладеного вище можна зробити висновок, що для удосконалення правових форм управління органами внутрішніх справ необхідно вжити низку заходів, серед яких мають бути правова регламентація вимог до адміністративного договору, деталізація повноважень керівного складу Міністерства внутрішніх справ України, підвищення прозорості атестаційних процедур, встановлення чітких критеріїв відповідності працівника органів внутрішніх справ займаній посаді, встановлення диференціації між тяжкістю дисциплінарного проступку та дисциплінарним стягненням.

Бібліографічні посилання

1. *Неугодніков А.О.* Правовой статус адміністративного суду в Україні: адміністративно-правовий аспект: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Одеса, 2006.
2. *Савостин А.А.* Административно-правовой договор в системе регулирования общественных отношений (понятие и классификация) // Юрист. – 2001. – № 11. – С. 52-56.
3. *Скворцов С.С.* Поняття і юридичне значення адміністративного договору в управлінській діяльності держави // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ МВС України. – 2004. – № 2. – С. 194-198.
4. *Афанасьєв К.К.* Адміністративний договір як форма виконавчо-розпорядчої державної діяльності // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. – 2001. – № 1. – С. 63-75.
5. *Афанасьєв К.К.* Актуальні проблеми використання адміністративних договорів // Українське адміністративне право: актуальні проблеми реформування: Зб. наук. праць. – Суми, 2000. – С. 61-63.
6. *Скворцов С.С.* Класифікація адміністративного договору як засобу управлінської діяльності // Динаміка наукових досліджень – 2004: Зб. матер. III Міжнар. наук.-практ. конф. – Т. 3: Право. – Дніпропетровськ, 2004. – С. 49-52.
7. Угода про співробітництво між Українською Православною Церквою та Мініс-

терством внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://orthodox.org.ua/uk/node/7416>.

8. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // ВВР. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

9. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. – К., 2008.

10. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ Української РСР: Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=114-91-%EF>.

11. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування особового складу органів внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 22 березня 2005 р. №181 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 21. – Ст. 1159.

12. *Савельєв О.С.* Професіоналізм як основна оціночна категорія діяльності працівників органів внутрішніх справ при проведенні їх атестації // Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України. – 2005. – № 4. – С. 253-261.

13. *Бурлака О.С.* Проблемні питання оскарження та опротестування висновків атестації // Адміністративне право і процес: шляхи вдосконалення законодавства і практики: Зб. матер. наук.-практ. конф. / Ред. кол.: О.М. Джужа, В.М. Дзюба, С.Г. Стеценко та ін. – К., 2006.

14. Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // ВВР. – 2006. – № 29. – Ст. 245.

15. *Синявська О.Ю.* Засоби забезпечення службової дисципліни в органах внутрішніх справ України (організаційно-правові питання): Дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2000.

16. *Колюка М.М.* Сутність та особливості службової дисципліни в органах внутрішніх справ // Проблеми законності: Респ. міжвідом. наук. зб. – Х., 2002. – Вип. 54. – С. 90-94.

17. *Бугайчук К.Л.* Відмежування адміністративних проступків від інших правопорушень // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2001. – Спецвипуск. – С. 54-58.

Надійшла до редакції 14.11.2011

Ю.В. Фомін

здобувач

*(Харківський національний
університет внутрішніх справ)*

УДК 351.74(477)

НАПРЯМКИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ ЯК СКЛАДОВОГО ЕЛЕМЕНТУ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Визначено стратегічну мету та пріоритетні завдання реформування органів внутрішніх справ України як складового елемента публічної адміністрації. Розкрито зміст напрямів реформування, реалізація яких сприятиме вдосконаленню діяльності органів внутрішніх справ України та виведенню її на якісно новий рівень відповідно до європейських стандартів публічного адміністрування.

Ключові слова: публічна адміністрація, органи внутрішніх справ України, реформування, вдосконалення, оптимізація, європейські стандарти.

Определяется стратегическая цель и приоритетные задачи ре-