

³ Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁴ Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁵ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13.01.2011 р. // Офіційний вісник України від 18.02.2011 р. – 2011. – № 10. – С. 21.

⁶ Закон України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» від 16.11.1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 1. – Ст. 1.

⁷ Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію» від 13.01.2011 р. // Офіційний вісник України від 18.02.2011 р. – 2011. – № 10. – С. 21.

⁸ Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 17.03.2004 р. № 326 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 11. – С. 45.

Резюме

У статті на основі аналізу чинних нормативно-правових актів та результатів досліджень провідних науковців розкрито перспективи розвитку правового статусу суб'єктів діяльності друкованих засобів масової інформації в Україні.

Ключові слова: друковані засоби масової інформації, інформація, електронні засоби масової інформації, інформаційне право.

Резюме

В статье на основании анализа действующих нормативно-правовых актов и результатов исследований ведущих ученых раскрыты перспективы развития правового статуса субъектов деятельности печатных средств массовой информации в Украине.

Ключевые слова: печатные средства массовой информации, информация, электронные средства массовой информации, информационное право.

Summary

In the article are exposed the perspectives of development of legal status of subjects' printing mass medias activity in Ukraine on the basis of analysis of normatively legal acts and results of researches of leading research workers.

Key words: printing mass medias, information, electronic mass medias, information law.

Отримано 20.02.2012

М. В. КОВАЛЬ

Микола Васильович Коваль, кандидат юридичних наук, професор Національного університету ДПС України

ПРО НЕОБХІДНІСТЬ ВИЗНАЧЕННЯ СТАТУСУ ПРАЦІВНИКА ПРАВООХОРОННОГО ОРГАНУ В УКРАЇНІ ТА ЙОГО ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ

Конституція України у ст. 17, ч. III закріпила положення проте, що забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладається на відповідні *військові формування та правоохоронні органи* держави, організація і порядок діяльності яких визначаються законом¹. Вказане положення на конституційному рівні зафіксувало, що військові формування та правоохоронні органи це самостійні державні інституції з різним правовим положенням, і аналіз поточного законодавства, яке регулює ці питання, є тому підтвердженням.

Однією з проблем у цій сфері державного регулювання є проблема, пов'язана із законодавчим визначенням «статусу працівник правоохоронного органу», який як термін вживається в поточному законодавстві, однак формалізоване поняття вказаного терміна в законодавстві відсутнє.

Досліджуючи проблему статусного положення працівника правоохоронного органу, слід зазначити, що на різних етапах державотворення в Україні законодавець по-різному підходить до вживання в нормативно-правових актах терміна *працівник правоохоронного органу*.

У законодавство незалежної України для вживання термін *працівник правоохоронного органу* був імплементований із започаткування його в Указі Президії Верховної Ради Української РСР «Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів» Згідно цього Указу, у чинний на той час Кримінальний кодекс України були внесені доповнення у вигляді нових редакцій ст.ст. 189-1 і 189-2, у яких поряд з терміна-

ми працівник міліції, органів внутрішніх справ, прокуратури, державної безпеки, народний дружинник та військовослужбовець був введений для вживання і термін *працівник правоохоронного органу*². Однак у цьому Указі законодавець не визначив коло органів держави, які він відносить до правоохоронних, і не дав поняття, хто є працівником правоохоронного органу.

Законодавчим визначенням кола органів, який законодавець відніс до правоохоронних, було започатковано з прийняттям Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», де у ст. 2 «Основні поняття» наводиться перелік органів у державі Україна, які по волі законодавця слід відносити до *правоохоронних органів*³.

На конституційному рівні, як вже було зазначено, термін *правоохоронні органи* був закріплений у 1996 р. Більш предметним поняттям у аспекті відображення на законодавчому рівні терміна *працівник правоохоронного органу* з'явилося з прийняттям у жовтні 1996 р. Закону України, яким у редакцію ст. 190-1 Кримінального кодексу України внесено доповнення, у тому числі й одна з приміток, де зазначається, що під терміном *працівник правоохоронного органу*, який вживається у статтях 123-1, 189-1, 189-2, 189-3, 189-4, 190-1, необхідно розуміти осіб, які вказані у ч. 1 ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»⁴. Таким чином, слід зазначити, що вказані законодавчі акти, які діяли на той час, цей термін у правовому оформленні більш конкретизували і він отримує відносно однозначне трактування з боку законодавця у різних нормативно-правових актах.

У даний час закріплений у Конституції України термін *правоохоронні органи* зобов'язує законодавця та інших суб'єктів державної влади використовувати його у своїй правотворчій та правозастосовчій діяльності в тих чи інших термінологічних словосполученнях, причому це треба робити, вкладаючи в їх сутність однакові ознаки. Слід зазначити, що законодавець вводячи на той час, тобто до прийняття чинної нині редакції Кримінального кодексу України, для вживання в законодавстві термін *працівник правоохоронного органу*, запровадив на законодавчому рівні однозначне його трактування. Тому не зовсім зрозумілою є позиція законодавця в подальшому, а саме після прийняття у квітні 2001 р. Кримінального кодексу України, де в редакціях ряду статей вживається термін *працівник правоохоронного органу* (ст.ст. 342, 343, 345 і т.д.), а на законодавчому рівні не визначається при цьому, кого ж із службовців державного апарату слід віднести до *працівників правоохоронних органів*⁵.

Це питання на даний час є проблематичним, воно пов'язане з законодавчим вирішенням кола органів, які законодавець відносить до *правоохоронних*, тому що в чинних діючих законодавчих актах законодавець надто «вільно» дає визначення поняття кола органів у державі України, які слід рахувати як правоохоронні, а це веде до вирішення питання а кого ж і службовців державного апарату слід рахувати *працівником правоохоронного органу*.

Слід відмітити, що зазначена проблема є не просто риторична. Воно має суттєве значення, у першу чергу, для забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а по-друге, для законодавчого забезпечення діяльності слідчих апаратів МВС, СБУ, прокуратури і податкової міліції (ст. 102 Кримінально-процесуального кодексу України)⁶, які в процесі розслідування злочинів зобов'язані кваліфікувати проправні діяння, особи, що вчинили їх при виконанні службових обов'язків, являючись при цьому працівником правоохоронного органу.

Як зазначалось, термін *правоохоронні органи* є конституційно зафіксованим, тобто він є засадничим терміном, і завданням поточного законодавства є його закріплення у правових приписах, причому як з позиції матеріального, так і процесуального права.

Аналізуючи нормативно-правові акти, в яких закріплюється поняття правоохоронний орган, та те, що по своїй суті він являє як державна інституція, і які ознаки йому притаманні, слід констатувати про певну неузгодженість у діях законодавця при закріпленні на рівні Закону поняття *правоохоронний орган* та їх кола в системи державних органів.

Підставами вести мову про цю проблему є те, що наприклад, вводячи одночасно в дію два законодавчі акти, в яких дається визначення таких державних інституцій, як *Воєнна організація держави та правоохоронні органи* (а це червень 2003 року, коли Верховна Рада України ці закони прийняла, а Президент України їх підписав) законодавець наступним чином дає поняття правоохоронного органу, зокрема: в Законі України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами», це *державний орган, який відповідно до законодавства здійснює правозастосовні або правоохоронні функції*⁷, одночасно з указаним Законом був прийнятий і Закон України «Про основи національної безпеки України», в якому поняття **правоохоронного органу** дається вже в трошки іншій інтерпретації (*це орган державної влади, на якій Конституцією і законами України покладено здійснення правоохоронних функцій*)⁸.

Як бачимо, ці законодавчі акти, по-перше, досить розпливчаті, а по-друге, не тотожно (*підкреслено авт. – М. К.*) закріплюють поняття правоохоронного органу. Більше того, аналіз поточних нормативно-правових актів дає підстави зробити висновок, що законодавець не зовсім чітко і однозначно підходить до проблеми закріплення поняття *правоохоронний орган* і в інших законах, причому це стосується також і визначення їх кола, а це, звичайно, не дає конкретної відповіді на питання, кого слід вважати працівником правоохоронного органу, в тому числі і при вирішенні про притягнення працівників правоохоронних органів до адміністративної і кримінальної відповідальності.

Аналіз нормативно-правових актів, які фіксують положення відносно питань, пов'язаних з визначенням правового статусу працівників, що працюють у військових формуваннях, а також у правоохоронних органах

дає підстави говорити про те, що співробітники Воєнної організації і співробітники правоохоронних органів мають кожен свій правовий статус у нашій державі. Відмінність між правовими статусами працівника Воєнної організації і працівника правоохоронних органів започатковується поряд із вказаними нормативно-правовими актами і в ряді інших законодавчих актах. Наприклад, не є суб'єктами відносин, які регулюються Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»⁹ працівник міліції Міністерства внутрішніх справ України, у той же час військовослужбовець внутрішніх військ МВС України підпадає під дію цього Закону. Слід зазначити, що не підпадає під регулятивну дію цього Закону також рядовий та начальницький склад міліції¹⁰ та посадові й службові особи податкової міліції Державної податкової служби України¹¹, а також працівники ряду інших органів, що здійснюють правоохоронну функцію. У той же час окремі військовослужбовці по своєму правовому статусу є одночасно і працівниками правоохоронного органу. Зокрема, згідно з ст. 19 Закону України «Про Службу безпеки України», працівниками цієї державної інституції є як: співробітники військовослужбовці; працівники, які уклали трудовий договір із СБУ; а також військовослужбовці строкової служби. Одночасно слід зазначити, що в ст. 1 цього ж таки Закону зафіксовано, що Служба безпеки України є *державний правоохоронний орган спеціального призначення*, який забезпечує державну безпеку¹². Аналогічне положення з визначенням правового статусу співробітників прослідковується і в такому органі, як Управління державної охорони України, яке є *державним правоохоронним органом спеціального призначення*, підпорядкованим Президентові України та підконтрольним Верховній Раді України, де у ст. 16 Закону України «Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб» зазначається, що особовий склад Управління державної охорони України складаються з: військовослужбовців, прийнятих на військову службу в Управління державної охорони України за контрактом; військовослужбовці строкової служби; працівників, які уклали трудовий договір з Управлінням державної охорони України¹³. Положеннями ст. 6 Закону України «Про Державну прикордонну службу України» закріплено, що Державна прикордонна служба України є *правоохоронним органом спеціального призначення*, у ст. 14 цього Закону закріплено, що особовий склад Державної прикордонної служби України складається з військовослужбовців та працівників Державної прикордонної служби України¹⁴. У ст. 1 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» зафіксовано, що Військова служба правопорядку у Збройних Силах України – це *спеціальне правоохоронне формування у складі Збройних Сил України*, а в ст. 12 закріплено, що Військова служба правопорядку у Збройних Силах України комплектується офіцерським складом, прапорщиками, сержантами і рядовими та працівниками Збройних Сил України¹⁵.

У Законі України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей»¹⁶ у статті, де йдеться про сферу дії вказаного нормативно-правового акта зафіксовано, що його дія поширюється на військовослужбовців, які проходять службу у Збройних Силах України, інших утворених відповідно до законів України військових формуваннях та *правоохоронних органах спеціального призначення*.

Всі інші державні органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, і які згідно Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», віднесені законодавцем до правоохоронних органів, а це – *органи прокуратури, внутрішніх справ, митні органи, державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони та інші*, що здійснюють правозастосовні і правоохоронні функції у нормативно-правових актах, які закріплюють їх правовий статус правоохоронними не називаються¹⁷. Вони називаються по-різному, але в них не фіксується посилення на використання терміна *правоохоронний орган*.

Так, наприклад, Конституція України і Закон України «Про прокуратуру» прокуратуру не іменують правоохоронним органом, вони тільки закріплюють, що органи прокуратури становлять єдину централізовану систему¹⁸.

У Законі України «Про міліцію» також не зафіксовано, що міліція є правоохоронний орган, а закріплено, що міліція України є державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права, свободи та законні інтереси громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань¹⁹.

Закон України «Про державну податкову службу України» у ст. 4 фіксує, що Державна податкова адміністрація України є центральним органом виконавчої влади, якій підпорядковані ДПС АРК, ДПС областей та ДПС міст Києва і Севастополя та державні податкові інспекції на місцях. Згідно ст. 19 вказаного закону у складі відповідних органів державної податкової служби діє податкова міліція, яка складається із підрозділів по боротьбі з податковими правопорушеннями, що виконують оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну та охоронну функції і здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства²⁰. Таким же чином законодавець підходить до формування поняття таких державних інституцій, як органи і установи виконання покарань, контрольно-ревізійна служба, рибоохорона, державна лісова охорона, розвідувальних органів України в статусних законах про ці органи, установи або ж служби не зовсім чітко і однозначно, а то і взагалі не фіксує їх приналежності до системи правоохоронних органів. Це стосується також Антимонопольного комітету України²¹ та Фонду держаного майна України²², Департаменту державної виконавчої служби Міністерства юстиції України²³ і інших аналогічних державних формувань, що здійснюють правозастосовні і правоохоронні функції.

Наведені нормативно-правові акти по-різному підходять до переліку органів, що одержали найменування *правоохоронні*, звідси і до самого поняття правоохоронного органу, а також до осіб, які працюють в цих органах і відповідно більшістю по своєму службовому статусу (становищу) є «правоохоронцями». На нашу

думку, це є проблемним питанням, тому що може призвести до порушення законності у правозастосовчій діяльності.

У чому ж вбачається суть цієї проблеми? Чинний Кримінальний кодекс України передбачає, що поряд з іншими суб'єктами, відносно яких можуть бути вчинені протиправні діяння, такими суб'єктами є і працівники правоохоронних органів. Так у конструкціях таких статей як ст. 342 – *опір працівникові правоохоронного органу (далі – ППО)*; ст. 343 – *втручання у діяльність ППО*; ст. 345 – *погроза або насильство щодо ППО*; ст. 347 – *умисне знищення або пошкодження майна ППО*; ст. 348 – *посягання на життя ППО*; ст. 349 – *захоплення ППО як заручника* законодавець закріплює працівника правоохоронного органу як співробітника, що має спеціальний статус, не даючи при цьому тлумачення, кого із державних службовців слід вважати працівником правоохоронного органу²⁴. Більше того, у цьому ж Кодексі є статті, які передбачають, що суб'єктами притягнення до кримінальної відповідальності за окремі протиправні діяння можуть бути тільки працівники правоохоронних органів, а саме у ст. 364 – *Зловживання владою або службовим становищем*, де законодавець у ч. 3, поряд з службовою особою, яка вказана у ч. 1 та 2, закріплює суб'єктом кримінальної відповідальності працівника правоохоронного органу, який несе підвищену кримінальну відповідальність за ті ж самі дії, що і службова особа, причому у примітці, яка відноситься до ч. 1 і 2 частини цієї статті дається визначення лише службової особи, а визначення *працівника правоохоронного органу* законодавець не дає²⁵, тобто законодавець не визначає при цьому, кого ж із працівників державного апарату слід віднести до працівників правоохоронних органів.

Аналогічне положення зафіксоване і у ч. 2 ст. 370 Кримінального кодексу України, де законодавець в якості суб'єкта кримінальної відповідальності за провокацію хабара закріплює, причому вже *службову особу правоохоронного органу*²⁶. Тому, якщо чітко дотримуватись букви Закону, а не його «духу», бо це зобов'язує *правозастосовців* та правова система, на щаблях якої побудована система законодавства України, в основі знаходиться нормативно-правовий акт, то порушення кримінальної справи по ст. 348 Кримінального кодексу України (посягання на життя працівника правоохоронного органу), мається на увазі посягання на життя заступника Генерального прокурора Н. Голомоши йде в суперечку букви закону, так як у Кримінальному кодексі України не дається поняття *працівник правоохоронного органу*, а тільки дається поняття посадова особа²⁷.

Обґрунтовуючи сказане, слід констатувати, що в даний час законодавець чіткіше формує правовий статус військовослужбовців, аніж працівників правоохоронних органів. У силу різних причин це, мабуть, так і повинно бути. Але хотілося б звернути увагу на те, що останнім часом в Україні створені державні органи, які за тими чи іншими ознаками підпадають під статус правоохоронного органу і відповідно працівники цих органів, тією чи іншою мірою є потенційними суб'єктами, які потребують державного захисту та соціально-правового забезпечення. Правове положення працівників цих органів зумовлене певним правовим статусом, який має відмінності від правового статусу державного службовця. Ці відмінності зумовлюються специфікою проходження державної служби в правоохоронних органах, як і проходження державної служби у військових формуваннях. У зв'язку з цим слід зазначити, що в Законі України «Про державну службу»²⁸, у ст. 1, повинно бути зафіксовано положення про те, що державна служба в Україні – *це професійна діяльність фізичних осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті, правоохоронних органах і в військових формуваннях щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів*.

Такий підхід до різновидів здійснення державної служби в різного роду державних інституціях зумовлено тим, що працівники правоохоронних органів, маючи певні обмеження у здійсненні закріплених в Основному Законі держави прав, свобод та законних інтересів, а також перебуваючи під час несення служби в умовах постійного ризику для життя і здоров'я, повинні мати певний загальнодержавний правовий статус, який би чітко окреслював права, свободи, законні інтереси, обов'язки, обмеження, відповідальність, соціальний і правовий захист осіб, які є працівниками правоохоронних органів, членів їх сімей і близьких родичів. Такий комплекс прав, свобод, законних інтересів, обов'язків обмежень, відповідальності, соціальний та правовий захист повинні бути передбачені в окремому законодавчому акті, яким може бути Закон України «Про статус працівника правоохоронного органу». Як це зафіксовано, наприклад, у законах України «Про статус народного депутата України», «Про судоустрій та статус суддів», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» та інших.

¹ Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

² Про посилення правового захисту працівників правоохоронних органів: Указ Президії Верховної Ради Української РСР від 18 січня 1991 року за № 647 // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 7. – Ст. 45.

³ Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

⁴ Уголовный кодекс Украины: Научно-практический комментарий / Отв. ред. Яценко С. С., Шакур В. И. – К.: Правові джерела, 1998. – 1088 с. – С. 788–790.

⁵ Науковий коментар Кримінального кодексу України / Проф. Коржанський М. Й. – К.: Атіка, Академія, Ельга – Н, 2001. – 656 с. – С. 119–120.

⁶ Кримінально-процесуальний кодекс України. – К.: Видавничий дім «Скіф». – 2009. – 168 с.

⁷ Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами: Закон України від 19 червня 2003 року // Юридичний вісник України № 32 від 15 серпня 2003 року

⁸ Про основи національної безпеки України. Закон України від 19 червня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

⁹ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ.

¹⁰ Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

¹¹ Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

¹² Про Службу безпеки України: Закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

¹³ Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб: Закон України від 4 березня 1998 року № 160/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998 – № 35. – Ст. 236.

¹⁴ Про Державну прикордонну службу України: Закон України від 3 квітня 2003 року № 661-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 27. – Ст. 206.

¹⁵ Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України: Закон України від 7 березня 2002 року № 3099-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

¹⁶ Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей. Закон України від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ.

¹⁷ Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів: Закон України від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

¹⁸ Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 року // Відомості Верховної Ради УССР: – 1991. – № 53 – Ст. 793.

¹⁹ Про міліцію. Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

²⁰ Про державну податкову службу в Україні: Закон України від 4 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.

²¹ Про Антимонопольний комітет України: Закон України № 3659 – XII від 26 листопада 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

²² Про впорядкування структури і умов оплати праці працівників апарату органів виконавчої влади, органів прокуратури, судів та інших органів: Постанова Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 року за № 268. Додаток 27 // Баланс – Бюджет. – № 15 від 28 травня 2007 року.

²³ Про державну виконавчу службу: Закон України від 24 березня 1998 року № 202 / 98- ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243.

²⁴ Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України – 4-те вид., перероб. та допов. / Відп. ред. С. С. Яценко. – К.: А.С.К., 2006. – 848 с. – С. 678–684, 686–689, 691–695.

²⁵ Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України – 4-те вид., перероб. та допов. / Відп. ред. С. С. Яценко. – К.: А.С.К., 2006. – 848 с. – С. 723–726.

²⁶ Науково-практичний коментар до Кримінального кодексу України – 4-те вид., перероб. та допов. / Відп. ред. С. С. Яценко. – К.: А.С.К., 2006. – 848 с. – С. 733–734.

²⁷ Крайнич А. Заместителя генпрокурора пытались отравить ртутью. / Всеукраинская газета «Вечерние Вести», № 004 (1925), 2008.

²⁸ Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 року № 3723-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

Резюме

У даній науковій статті автором розглядається проблема, пов'язана з законодавчим закріпленням поняття «працівник правоохоронного органу», та обґрунтовується позиція про прийняття законодавчого акта, який би чітко визначив, які державні інституції слід віднести до правоохоронних органів.

Ключові слова: правоохоронний орган, працівник правоохоронного органу, статус працівника правоохоронного органу.

Резюме

В данной научной статье автором рассматривается проблема, связанная с законодательным закреплением понятия «работник правоохранительного органа», и обосновывается позиция о принятии законодательного акта, который бы четко определил, какие государственные учреждения нужно отнести к правоохранительным органам.

Ключевые слова: правоохранительный орган, работник правоохранительного органа, статус работника правоохранительного органа.

Summary

In this research article the author considers the problem related to the legislative consolidation of police and justified position on adoption legislation, which would clearly determined that state institutions should be referred to the police.

Key words: law enforcement agency, law enforcement personnel, the status of a law enforcement officer.

Отримано 23.03.2012

Т. О. МАЦЕЛИК

Тетяна Олександрівна Мацелик, кандидат юридичних наук, доцент Національного університету ДПС України

ПУБЛІЧНА АДМІНІСТРАЦІЯ: ПИТАННЯ ПОНЯТІЙНО-КАТЕГОРІАЛЬНОГО АПАРАТУ

Питання публічного управління суспільством, шляхи та способи оптимального впорядкування суспільних відносин, варіанти взаємодії людини і громадянина з публічною владою у контексті адміністративної реформи в Україні посідають чільне місце в науці адміністративного права.

Варто лише зазначити, що дослідженню проблем публічної адміністрації, суб'єктів владних повноважень присвятили свої роботи такі провідні вчені-адміністративісти, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Коліушко, Т. Коломоєць, В. Колпаков, А. Комзюк, В. Тимошук та інші.

Проте, відаючи належне напрацюванням вчених, проблема суб'єктів публічної адміністрації залишається актуальною.

Поняття «публічна адміністрація» досить часто зустрічається у працях науковців, але в сучасній науці не сформовано єдиного підходу щодо його визначення.

Поняття публічної адміністрації не є новиною для українського права взагалі. Воно присутнє в роботах українських адміністративістів, які працювали за межами радянської правової школи. Так, Ю. Л. Панейко в роботі «Теоретичні основи самоврядування» (1963 рік) писав, що основою адміністративного права є те, що воно регулює організацію та діяльність публічної адміністрації¹.

А. Пухтецька вважає, що в науку адміністративного права України категорія публічної адміністрації потрапила з адміністративного права європейських країн. Роботи європейських вчених під поняттям «публічна адміністрація» розуміють: сукупність органів, установ та організацій, які здійснюють адміністративні функції; адміністративну діяльність, яка здійснюється цією адміністрацією в інтересах суспільства; сферу управління публічним сектором з боку тієї ж публічної адміністрації².

Видатний український вчений у галузі адміністративного права В. К. Колпаков акцентує увагу на тому, що публічна адміністрація в адміністративному праві європейських країн, у більшості випадків, визначається як сукупність органів та установ, які реалізують публічну владу шляхом виконання закону, підзаконних актів та вчинення інших дій у публічних інтересах³. На його слушний погляд, таке її розуміння є актуальним і для української правової системи.

Під терміном «публічна адміністрація» професор В. Б. Авер'янов пропонував розуміти сукупність органів виконавчої влади та органів виконавчого самоврядування, підпорядкованих політичній владі, які забезпечують виконання закону та здійснюють інші публічно-управлінські функції⁴.

Визначаючи поняття публічної адміністрації В. К. Колпакова зазначає, що публічна адміністрація – це система організаційно-структурних утворень, які на законних підставах набули владних повноважень для їх реалізації в публічних інтересах. Все це зумовлює необхідність розглядати теорію публічної адміністрації як методологічну основу адміністративного права і використовувати її поняття як базове у формуванні адміністративно-правових відносин⁵.

Аналіз визначень поняття «публічна адміністрація дозволяє виокремити основні категорії, з якими воно пов'язане – це владні повноваження, публічна влада, публічний інтерес, управлінські, адміністративні функції.

Категорія владних повноважень викликала палку дискусію в наукових колах, пов'язану з поняттям суб'єкта владних повноважень, закріпленим у Кодексі адміністративного судочинства.

Адже, «влада – поняття не тільки державне. Вона спостерігається в рамках кожного організованого колективу. Владними повноваженнями в тій чи іншій формі наділені і громадські організації. Проте зміст її і характер різні, в залежності від того, де і в яких цілях влада здійснюється»⁶.

Безумовно, функціонування будь-якого організованого співтовариства неможливо без елемента влади, оскільки в будь-якому з них виникає необхідність дотримання певних правил поведінки, виражених у тій чи іншій правовій формі (звичай, прецедент, нормативно-правовий акт і т.п.). Влада необхідна, щоб організувати повсюдне виконання встановлених правил поведінки, а в необхідних випадках – застосувати і певні заходи впливу. Продовжуючи думку, висловлену Ю. М. Козловим, що «відмінності в характері владних повноважень визначаються місцем, займаним тими чи іншими організаціями (державними або громадськими)»⁷, хотілося б відзначити, що такі відмінності визначаються скоріше в залежності від того, від чийого імені і в чий інтерес суб'єкт права реалізує ці владні повноваження.

Реалізуючи на практиці суспільні (публічні) інтереси, суб'єкти владних повноважень формують державну або суспільну волю у формі правового рішення і адресують її іншим учасникам правовідносин – громадянам, організаціям, моделюючи поведінку останніх. А вони, своєю чергою, зобов'язані виконувати встановлені правила (приписи). Наявність владних повноважень вказує на реальну здатність суб'єкта забезпечити