



Колінько Ц.В.

здобувач

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 343.139 : 342.9

ВСТАНОВЛЕНИЙ ПОРЯДОК УПРАВЛІННЯ ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Досліджено сферу публічного управління як об'єкта адміністративно-правової охорони. З'ясовано сутність, визначено правову природу та характерні ознаки встановленого порядку управління. Визначено поняття порядку управління та чинники, що зумовлюють необхідність його адміністративно-правової охорони.

Ключові слова: публічне управління, адміністративно-правова охорона, порядок управління, адміністративна відповідальність, адміністративне правопорушення.

Вступ. Побудова прозорої системи публічного управління, створення професійного інституту державної служби передбачає створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій, яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики. Досягнення омріяної мети неможливе без підтримання в належному стані суспільних відносин, що забезпечують законно встановлений і регламентований державою порядок управління.

На сьогодні забезпечення ефективності органів державного управління, в тому числі і правоохоронної спрямованості, визначається в якості одного з пріоритетних напрямків розвитку інституційного середовища, необхідної для інноваційного соціально-орієнтованого типу розвитку держави. Повноцінна реалізація положень Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015, може бути забезпечена, в тому числі і за допомогою адміністративно-правової охорони інтересів органів управління. Ефективна та відповідна сучасним вимогам діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування є запорукою формування правової держави, дотримання прав та інтересів громадян, успішного вирішення завдань, що стоять перед суспільством. Інтереси органів управління, як об'єкт адміністративно-правової охорони, є різновидом державних інтересів, тобто мають публічно-правову природу, зумовлену соціальними потребами, стосовно яких держава в особі її органів може і повинна виступати як гарант. Щодо зазіхань на порядок управління, інтереси державної влади враховуються і охороняються тільки як інтегровані в публічно-

правову форму і, відповідно, не можуть суперечити один одному. Ця обставина виключає можливість протистояння інтересів.

Нормальна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, повинна розумітися як сукупність відносин, що складаються між органами державного управління та інституціями громадянського суспільства, з приводу здійснення першими адміністративно-розпорядчих функцій суворо в межах закону, а з боку громадян – підпорядкованості, обов'язковості виконання та дотримання законних рішень і вимог даних органів. Посягання на порядок управління не лише порушують нормальну діяльність органів державного управління, а й підривають авторитет влади та її представників в очах громадськості, що в сучасній Україні і так викликає особливе занепокоєння. До того ж подібного роду діяння нерідко ставлять під загрозу заподіяння шкоди особистій безпеці представників влади, їх життю, здоров'ю, честі і гідності, а також відповідні блага їхніх близьких. Так, поширеними залишаються такі адміністративні правопорушення, як вчинення злісної непокори законному розпорядженню або вимозі поліцейського, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (ст. 185-1 КУпАП); прояв неповаги до суду (ст. 185-3 КУпАП); самоуправство (ст. 186 КУпАП); порушення правил адміністративного нагляду (ст. 187 КУпАП); порушення громадянами порядку придбання, зберігання, передачі іншим особам або продажу вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї (ст. 190 КУпАП) тощо.

Вказане переконує в необхідності застосування широкого спектра засобів адміністративно-правової охорони відповідних суспільних відносин. Однак складність належної охорони та захисту встановленого порядку управління полягає в тому, що коло відносин, які потребують регулювання з боку держави, постійно зростає. Тому вдосконалення теоретичних засад функціонування та розвитку суспільних відносин у сфері встановленого порядку управління, поліпшення діяльності інститутів державної влади та місцевого самоврядування є однією із найактуальніших проблем науки адміністративного права.

Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Попри те, що проблеми адміністративно-правової охорони різних сфер життя суспільства постійно перебувають у центрі уваги відомих вчених-адміністративістів, зокрема: О. М. Бандурки, В. М. Бевзенка, Д. М. Бахраха, К. С. Бельського, Ю. П. Битяка, В. В. Галуцька, В. М. Гаращука, І. С. Гриценка, Т. О. Гуржія, Р. А. Калюжного, С. В. Ківалова, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, С. Ф. Константінова, М. В. Лошицького, Р. С. Мельника, С. О. Мосьондза, В. Я. Настюка, В. І. Олефіра, Д. В. Приймаченка, Ю. М. Старилова, Ю. О. Тихомирова, М. М. Тищенко, О. І. Харитонові, Х. П. Ярмачі та ін., спеціальних досліджень, спрямованих на вивчення особливостей адміністративно-правової охорони встановленого порядку управління в Україні не проводилося, зазначена тематика не була повноцінно ви-

вчена в теоретико-методологічних роботах з адміністративного права.

Мета статті полягає у необхідності визначення загальних та специфічних ознак встановленого порядку управління як об'єкта її адміністративно-правової охорони в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категорія «порядок управління» в законодавстві України використовується досить часто. Однак таке використання не означає, що зміст цього поняття з'ясований на достатньому рівні. Це пов'язано з тим, що коло відносин, які виникають у сфері встановленого порядку управління, досить складно визначити, виходячи з об'єктивних причин, бо вони неоднорідні і взаємопов'язані. Тому видається за необхідне детальніше розглянути етимологію цього терміна.

Управління є найважливішою сферою суспільного життя. Ще Платон свого часу стверджував, що діяльність з управління являє основний елемент механізму життєзабезпечення суспільства. Від вирішення питань управління суспільними справами залежать поступальний розвиток країни, створення умов для ефективної взаємодії усіх інститутів держави, повноцінна реалізація особистістю своїх прав, свобод і законних інтересів.

В юридичній літературі управління розглядається як вид діяльності, основна сутність якої полягає в адміністративному впливі на керований об'єкт, здійсненні виконавчо-розпорядчих повноважень, нормотворчої діяльності. Чимало наукових робіт висвітлює питання управління як відносини в людській життєдіяльності: в ієрархічній суспільній структурі ці відносини, як правило, вертикальні за характером і пов'язані з наявністю у вищій сторони здатності владно виражати і здійснювати свою волю. На думку Г.В. Атаманчука, найбільш близьким, адекватним, що відповідає сутності управління, є його визначення за допомогою терміна «вплив», який вказує на головне в управлінні – момент впливу на свідомість, поведінку і діяльність людей. Управління існує тоді, коли якийсь суб'єкт на щось впливає, щось змінює, перетворює, переводить з одного стану в інший, чомусь надає новий напрямок руху або розвитку. У багатьох процесах можуть бути діяльність, відносини, але якщо немає дійсного впливу – впливу, що забезпечує якусь мету, то немає і управління [1, с. 46].

Об'єктивно управління передбачає ставлення двох суб'єктів, один з яких впливає на формування мети, характер дій по її реалізації, виникнення або скасування ряду функцій іншого суб'єкта, що сприймає даний вплив. Управління завжди пов'язане з орієнтацією, напрямком, підпорядкуванням керованого об'єкта – системи, відносин, процесу. Іншими словами, управління характеризується такою властивістю, як цілеспрямованість, або цілепокладання. Мета управління визначається на початку впливу на керований об'єкт або формулюється в його процесі. Такі елементи управління, як облік, аналіз, прогнозування, планування, контроль, спрямовані на встановлення мети, способів, конкретних дій керованого об'єкта для досягнення оптимального результату процесу управління. Комплекс цих елементів, широко використовуваних в державному управлінні, в управлінській практиці, дозволяє най-

більш ефективно і раціонально – з використанням наукових основ – удосконалювати принципи управління і сам процес управлінської діяльності.

Таким чином, управління визначає узгоджені дії людей, спільна або соціальна діяльність яких вимагає цільового спрямування задля досягнення бажаного результату. Разом з тим власне процес управління необхідно підтримувати у належному стані, забезпечувати його порядок (організованість, цілеспрямованість).

Під «порядком» загалом розуміють певним чином врегульований стан суспільних відносин. Цей термін використовується також у значенні процедури, механізму реалізації повноважень, прав і обов'язків, вчинення відповідних дій суб'єктами правовідносин [2, с. 660]. Порядок – це стан, коли все робиться, виконується так, як слід, відповідно до певних вимог, правил [3, с. 888]. Управління (керування) – це спрямування діяльності, роботи когочого-небудь [3, с. 1300], а устанавлювати означає організовувати, здійснювати, налагоджувати що-небудь, визначати що-небудь якимись заходами [3, с. 1305]. Порядок, врегульований нормами права, називається правопорядком. Правопорядок – це режим упорядкованості, організованості суспільних відносин, що існує в державі [4, с. 390].

Під порядком управління, на думку деяких учених, розуміється «сукупність правил, що закріплюють і регулюють організацію та компетенцію органів влади та управління і громадських організацій, а також їх відносини з громадянами» [5, с. 433]. Інші визначають порядок управління як «правильну діяльність державного апарату», розуміючи при цьому її у вигляді діяльності органів влади та управління [6, с. 385].

Свого часу Г.Ф. Поленов зазначав, що порядок управління є поняттям доволі широким, яке включає в себе не лише діяльність державного апарату, але й діяльність будь-яких органів управління [7, с. 25]. Таку позицію поділяє Л.Д. Рукавіцин, визначаючи порядок управління як конституційно, законодавчо або підзаконно встановлений чи дозволений та охоронюваний державою порядок здійснення будь-якої діяльності [8, с. 96].

Також у наукових публікаціях можна зустріти визначення порядку управління як відносин у процесі «управлінського впливу державних і громадських органів управління (в особі їх представників) на членів суспільства з метою підтримання стану стабільності, упорядкованості економічних та інших соціально-політичних відносин» [9, с. 8].

Отже, в загальному вигляді деякі українські вчені під терміном «встановлений порядок управління» розуміють визначену певними заходами діяльність когочого-небудь відповідно до конкретних вимог або правил» [10, с. 20].

Порядок управління являє собою складну соціальну систему з усіма властивими їй ознаками, включаючи сукупність елементів, що утворюють її структуру, їх внутрішній взаємозв'язок і взаємодію з такими соціальними системами, як державний і громадський порядок, громадська безпека та інші. Свідомо приречені на невдачі спроби розкрити сутність порядку управління без розгляду його в якості системи суспільних відносин. Попередній висно-

вок про те, що елементами порядку управління є суспільні відносини, а в кінцевому рахунку, дії і вчинки людей, має принципове значення, проте, до кінця не вирішує проблем порядку управління як об'єкта правової охорони.

Для теорії і практики важливо визначити, якою ж є сукупність цих відносин, щоб не залишати без уваги ті з них, які потребують правового захисту.

У процесі життєдіяльності з метою задоволення різноманітних інтересів громадянин вступає в різноманітні управлінські відносини з державними та муніципальними органами та їх посадовими особами, з громадськими об'єднаннями. Складаються індивідуальні відносини, які мають такі ознаки, як суб'єктивність, активність, свідомість і предметність [11, с. 6–7].

З маси індивідуальних відносин складається, а точніше кажучи інтегрується, система суспільних управлінських відносин, яка набуває таких інтегративних якостей, як об'єктивність, типовість, стійкість, масовість і інші, які не властиві окремо взятим індивідуальним відносинам [12, с. 112]. Сутність управлінських відносин стає більш зрозумілою, якщо спочатку в будь-якій соціальній спільності виділяються і досліджуються такі ознаки, як збіг інтересів і єдність цілей.

Суспільні відносини у сфері порядку управління регламентуються значною кількістю законодавчих та інших нормативних актів, але їх чисельність не повинна викликати ілюзію міцності і стабільності цих відносин, скоріше, навпаки.

Так, наприклад, за порушення порядку правил адміністративного нагляду (стаття 187 КУпАП) у 2016 році було накладено адміністративні стягнення на 17 тис. осіб. Загалом до адміністративної відповідальності було притягнуто 394 тис. осіб [13].

Прагнення охопити правовим регулюванням якомога більше коло суспільних відносин у сфері управління на практиці призводить до бюрократизації державного апарату, зниження ефективності його роботи, зниження ролі державного управління, корупції, розвитку негативних тенденцій, що ведуть до системної кризи влади.

Порядок управління охоплює, в основному, дві великі групи суспільних відносин:

а) відносини, що забезпечують умови для реалізації індивідами прав і законних інтересів в соціально-значущих сферах суспільного життя;

б) відносини, у процесі яких забезпечується обстановка нормального функціонування органів державної влади, місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства тощо.

Порядок реалізації громадянами їх прав і законних інтересів регламентується і охороняється нормами різних галузей права, в тому числі і адміністративного. Сутність адміністративно-правової охорони порядку реалізації прав і свобод громадян полягає в застосуванні до порушників заходів адміністративного впливу з метою не тільки їх покарання, а й надання певного профілактичного впливу і на порушників, і на оточуючих.

Держава, наділяючи свій «апарат» великими правами в порівнянні зі

звичайними громадянами, пред'являє до них і більш високі вимоги, аж до залучення у випадках порушення законів до адміністративної відповідальності. В даному випадку слід особливо підкреслити, що законодавець проводить послідовну, виважену адміністративно-правову політику при регламентації відповідальності правопорушень проти інтересів органів управління. З одного боку, при виконанні посадовими особами своїх службових обов'язків вони забезпечуються посиленою охороною, в тому числі і застосуванням до осіб, що перешкоджають такій діяльності, суворих заходів відповідальності. Наслідки посягань на порядок управління безпосередньо визначають ступінь їх суспільної небезпеки.

На сьогодні значна кількість статей Особливої частини КУпАП передбачає відповідальність за вчинення протиправних дій (бездіяльності), які мають об'єктивні та суб'єктивні ознаки посягання на встановлений порядок управління і кваліфікуються як адміністративні проступки. Їх аналіз дає підстави погодитися з висловленою думкою Л.В. Ковалю про те, що порушення встановленого порядку управління посадовими особами загалом виражається у таких діях: 1) порушення встановлених загальнообов'язкових правил своїми власними діями, у тому числі неправомірними вказівками; 2) невжиття заходів щодо забезпечення виконання правил іншими особами, якщо забезпечення їх дотримання входить до кола службових повноважень цих посадових осіб [14, с. 82]. Висловлена точка зору вимагає її конкретизації в частині того, що порушення встановленого порядку управління посадовими особами може виражатися, по-перше, у неправомірному використанні чи самовільному здійсненні якихось дій; по-друге, у порушенні визначених законом порядку, правил чи режиму; по-третє, у створенні перешкод чи незабезпеченні умов; по-четверте, у невиконанні чи ухиленні від виконання вимог, розпоряджень, приписів чи постанов; по-п'яте, у несвоєчасному поданні чи неподанні інформації [10, с. 84].

Адміністративно-правова охорона порядку управління включає в себе комплекс різноманітних організаційно-правових, профілактичних заходів, здійснюваних органами державної влади при безпосередній участі громадян та їх об'єднань, які реалізуються за допомогою різних форм контролю та нагляду за виконанням чинного законодавства у даній сфері, забезпечення порядку управління, захисту прав і законних інтересів суб'єктів управлінських відносин, виявлення і припинення правопорушень, притягнення винних до адміністративної відповідальності і реалізації засобів адміністративно-правового та громадського впливу на правопорушників.

На думку В.М. Манохіна «забезпечення порядку ... досягається системою заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, відповідних загрозам життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави» [15, с. 422]. З цього випливає, що забезпечення порядку управління продовжується й надалі в безпосередній його охороні. При цьому вже у процесі охорони порядку управління можуть застосовуватися запобіжні заходи та заходи адміністративної відповідальності.

Отже, забезпечення порядку управління і пов'язану з цим сукупність су-

спільних відносин можна розглядати в широкому і вузькому розумінні. Забезпечення порядку управління, в широкому розумінні, включає комплекс політичних, економічних, ідеологічних, організаційних, правових та інших заходів, призначених і використовуваних у рамках відповідної компетенції органами законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, Президентом України та його апаратом, прокуратурою, іншими державними структурами, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, для збереження сформованих управлінських відносин, подальшого вдосконалення та стимулювання прогресивних тенденцій їх розвитку.

Порядок управління у вузькому сенсі забезпечується сукупністю (системою) державних органів, що реалізують правотворчі, правозастосовні, правоохоронні та забезпечувальні функції, а також громадських об'єднань за умови надання їм владних повноважень.

Висновок. Підсумовуючи викладене, слід наголосити на особливій ролі управління в суспільстві та акцентувати увагу на тому, що без підтримання належного порядку неможливе досягнення бажаного управлінського результату. У зв'язку з цим порядок управління можна визначити як врегульовану нормами права та охоронювану адміністративними санкціями сукупність (систему) суспільних відносин, що складаються під час реалізації органами публічної влади зовнішніх управлінських функцій, спрямованих на забезпечення законності та правопорядку, державної, громадської та особистої безпеки.

Важливість адміністративно-правової охорони встановленого порядку управління, на нашу думку, зумовлено: необхідністю забезпечення ефективності функціонування усього державного механізму; значним спектром відносин, які підлягають охороні; найбільшою кількістю правопорушень, які зазначено не тільки у главі 15 КУпАП, а й в інших главах Кодексу; різноманітністю родового об'єкта посягання; значною кількістю нормативних приписів, які регулюють відповідну сферу державно-управлінських відносин, тощо.

Бібліографічні посилання

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций / Г.В. Атаманчук. – Изд. 2-е, доп. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь : Перун, 2003. – 1440 с.
4. Популярна юридична енциклопедія / Гіжевський В.К., Головченко В.В., Ковальський В.С. (кер.) та ін. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 528 с.
5. Уголовное право. Часть Особенная : учеб. для вузов / под. ред. И.Я. Козаченко, З.А. Незнамовой. – М., 1968. – 550 с.
6. Меньшагин В.Д. Иные преступления против порядка управления : учебник по Особенной части. – М., 1957. – 600 с.
7. Поленов Г.Ф. Ответственность за преступления против порядка управления : дис. ... д-ра юрид. наук / Г.Ф. Поленов. – Алма-Ата, 1971. – 180 с.
8. Рукавицын Л.Д. Правопорядок: социально-правовое понятие и содержание / Л.Д. Рукавицын // Актуальные проблемы правоохранной деятельности. – Калининград, 1995. – С. 95–97.
9. Замосковцев П.В. Уголовная ответственность за посягательства на управленчес-

кую деятельность работников милиции и народных дружинников по охране общественного порядка / П.В. Замосковцев. – Омск, 1980. – 56 с.

10. Марчук В.І. Адміністративно-правове забезпечення встановленого порядку управління в Україні органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Валерій Іванович Марчук. – Львів, 2011. – 234 с.

11. Плеханов В. Д. О содержании категорий «общественные отношения», «общество», «личность» и их взаимосвязи / В.Д. Плеханов // Перестройка общественных отношений и личность. СПб., 1998. – С. 6–7.

12. Яценко Б. В. Общественное отношение как объект преступления / Б.В. Яценко // Укрепление общественного порядка и законности в правовом государстве : межвуз. сб. научн. трудов. – М. : МЮИ МВД РФ, 2000. – С. 112–113.

13. Огляд даних про стан здійснення правосуддя у 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/userfiles/file/DSA/DSA_2017_all_docs/TRAVEN_17/ogl_2016_copy.pdf

14. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / Л.В. Коваль. – К. : Вентури, 1998. – 208 с.

15. Российское административное право : учебник / Адушкин Ю.С., Багишаев З.А., Манохин В.М. – М. : Юристъ, 1996. – 472 с.

Колинько Ц.В. Установленный порядок управления как объект административно-правовой охраны. Исследована сфера публичного управления как объект административно-правовой охраны. Выяснена сущность, определены правовая природа и характерные признаки установленного порядка управления. Определено понятие порядка управления и факторы, обуславливающие необходимость его административно-правовой охраны.

Ключевые слова: публичное управление, административно-правовая охрана, порядок управления, административная ответственность, административное правонарушение.

Kolin'ko Ts.V. Established management order as object of administrative legal protection. The article deals with the study of the field of public administration as an object of administrative and legal protection. The essence is determined, the legal nature and the characteristic features of the established order of management are determined.

The order of management covers two large groups of social relations:

a) relations that provide conditions for the realization of rights and legitimate interests by individuals in socially significant spheres of public life;

b) relations in the course of which the situation of the normal functioning of state authorities, local self-government, civil society institutions, etc. is ensured.

The concept of the order of management as regulated by the norms of law and protected by administrative sanctions is determined by the totality (system) of social relations, which are formed during the implementation by external public administration functions of public authorities aimed at ensuring law and order, state, public and personal security.

Administrative and legal protection of the management order includes a complex of various organizational and legal, preventive measures carried out by state authorities with the direct participation of citizens and their associations, which are implemented through various forms of control and supervision over the implementation of the current legislation in this area, ensuring order of management, protection of rights and legal interests of subjects of administrative relations, detection and termination of offenses, bringing the perpetrators to administrative liability and realization of administrative-legal and public influence on offenders.

The importance of administrative and legal protection of the established order of management is due to: the need to ensure the effectiveness of the functioning of the entire state mechanism; a significant range of relations that are subject to protection; the largest number of offenses located not only in Chapter 15 of the Code of Ukraine on Administrative Offenses, but also in other chapters of the Code; the diversity of the generic object of the attack; a significant number of normative regulations that regulate the relevant sphere of state-management relations, etc.

Keywords: public administration, administrative-legal protection, administrative procedure, administrative liability, administrative offense.