

3. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / под ред. А. П. Коренева. – Изд. 4-ое, с изм. и доп. – М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2003. – 309 с.

*Надійшла до редколегії 30.03.2011*

### **РЕЗАНОВ С. А. ПРИМЕНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО УСМОТРЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

Исследованы суть и процесс применения административного усмотрения в деятельности органов внутренних дел и его стадии. Рассмотрена проблема соотношения дискреционных полномочий и эффективности как принципа управления. Исследованы понятие и механизм использования дискреционных полномочий и факторы, которые его ограничивают, а также возможные пути усовершенствования.

### **REZANOV S. APPLICATION OF ADMINISTRATIVE DISCRETION IN ACTIVITY OF ORGANS OF INTERNAL AFFAIRS**

The essence and process of application of administrative discretion in activity of organs of internal affairs and its stages are researched. The problem of correlation of discretionary plenary powers and efficiency as management principle is examined. A concept and mechanism of the use of discretionary plenary powers and factors which limit him, possible ways of improvement, are researched.

УДК 351.74(477)

**О. І. ДОВГАНЬ,**

*ад'юнкт*

*Харківського національного університету внутрішніх справ*

## **ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ В ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ: ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ**

У рамках постановки проблеми виконано аналіз теоретичних засад та нормативно-правового регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України.

Запровадження в Україні системи управління якістю належить до невід'ємних чинників передбаченої Конституцією України побудови сучасної демократичної правової соціально орієнтованої держави та громадянського суспільства, що зумовлюється необхідністю практичної реалізації засад ефективності та прозорості державного управління та регулювання суспільним розвитком в Україні. Передусім це виявляється щодо органів виконавчої влади, діяльність яких спрямована на втілення у життя державної політики в різних сферах суспільних відносин. При цьому як один із найбільш пріоритетних напрямків запровадження системи управління якістю слід виділити діяльність саме органів внутрішніх справ України. Хоч склад, статус і повноваження системи органів внутрішніх справ наразі все ще не дістали свого нормативного визначення, однак, виходячи з положень статей 1, 2 Закону України «Про міліцію» [1] чільне місце у компетенції міліції посідають питання захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини і

громадянина, що відповідно до ч. 1 ст. 3 Конституції України [2] визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Відтак у контексті забезпечення дотримання встановленого режиму законності нагальним і доцільним є належне нормативно-правове регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України. Разом із тим, з огляду на новизну, складність та важливість даного напрямку правотворчості таке правове регулювання має ґрунтуватись на засадах комплексності, ієрархічності, внутрішньої цілісності та єдності з іншими нормативно-правовими актами, що дещо ускладнюється існуючими особливостями організації та функціонування державного апарату в Україні [3]. Відтак питання правового регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України вбачаються нами актуальними.

Дану проблему частково розглядали українські науковці, серед яких О. М. Бандурка,

І. П. Голосніченко, А. Т. Комзюк, В. Ю. Котляр, П. П. Кульчицький, Т. О. Проценко, О. Г. Циганов тощо, але новизна тематики та обсяг питань, що підлягають дослідженню, потребують подальшого її розроблення. Передусім зазначимо, що з метою забезпечення найбільш повного впорядкування відносин у сфері запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України необхідно встановити сутність нормативно-правового регулювання, його місце та значення при забезпеченні відповідного правового режиму функціонування органів внутрішніх справ в Україні, що і є **метою** даної статті. Так, як відмічає С. С. Алексєєв, правове регулювання полягає у здійсненні за допомогою системи юридичних засобів (правових норм, правовідносин, індивідуальних приписів) результативного, нормативно-організаційного впливу на суспільні відносини з метою їх впорядкування, охорони та розвитку [4, с. 289]. При цьому, як на нас, таке правове регулювання слід розглядати в рамках державного регулювання як різновиду державної діяльності. Зокрема, в загальних рисах під державним регулюванням в адміністративному праві також розуміють форму державного впливу на певні суспільні відносини шляхом встановлення та застосування уповноваженими державними органами правил, спрямованих на забезпечення належних умов здійснення таких суспільних відносин, що підтримується можливістю застосування правових санкцій при порушенні зазначених правил [5, с. 85]. Отже, правове регулювання виступає як своєрідний елемент, різновид державного регулювання, що в поєднанні з іншими формами державного впливу на відповідні правовідносини комплексно забезпечує запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України.

Також зауважимо, що поняття державного регулювання тісно пов'язане з поняттям державного управління, одним зі способів і засобів якого і є державне регулювання. Тобто запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України має здійснюватись шляхом державного правового регулювання в процесі державного управління в галузі організації функціонування органів виконавчої влади в цілому і зокрема органів внутрішніх справ. До того ж, і державне регулювання, і державне управління охоплюються загальним змістом державної політи-

ки з певної сфери суспільного життя [6]. Згідно з цим і до правового регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України висуваються вимоги щодо його спрямування на дотримання державної внутрішньої політики, взаємоузгодженості з іншими формами державного впливу та повноти впорядкування відповідних суспільних відносин.

Визначаючи пріоритетні напрямки правового регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України, вбачаємо за необхідне *встановити сутність та правове значення такої категорії, як система управління якістю*. Зазначимо, що відповідно до положень Державного стандарту України ISO 9001:2001 [7], *система управління якістю визначається як сукупність взаємопов'язаних або взаємодійних елементів, що дає змогу встановлювати політику та цілі й досягати їх, а також спрямовує і контролює діяльність організації щодо якості як ступеня, до якого сукупність власних характеристик задовольняє сформульовані загальнозрозумілі або обов'язкові потреби або очікування*. Наведена дефініція розкриває зміст системи управління якістю в найбільш типових її ознаках безвідносно конкретних сфер застосування систем управління якістю, що не спроможне задовольнити актуальні потреби запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України. А відтак виникає потреба в поглибленому розумінні системи управління якістю залежно від напрямків її використання – у сфері господарювання, державного врядування тощо, що, у свою чергу, дозволить достатньою мірою врахувати існуючу специфіку діяльності органів внутрішніх справ України.

Основу правового регулювання запровадження системи управління якістю в діяльність не тільки органів внутрішніх справ України, але й загалом усіх «організацій, незалежно від їх типу та чисельності працівників» [8] становлять державні стандарти України серії ISO 9000. Зауважимо, що хоч вони й містять окреме посилання на відповідні міжнародні стандарти ISO 9001:2000 Quality management systems – Requirements та ISO 9000:2005 Quality management systems – Fundamentals and vocabulary, однак правовою формою їх зовнішнього вираження є саме національні підзаконні накази Держспоживстандарту України. Тобто державні стандарти України серії ISO 9000 насправді не мають жодного правового зв'язку з означеними

міжнародно-правовими документами, які можуть бути визнані хіба що ідеальним джерелом права [9], позаяк містять у собі правові концепції та ідеї щодо запровадження системи управління якістю. Щодо матеріальних джерел державних стандартів України серії ISO 9000, то ними є вже відмічені нами вже об'єктивні потреби суспільного розвитку, сукупність суспільних відносин, що виникають у суспільстві та вимагають підвищення якості діяльності певних суб'єктів.

Безпосередньо саме як юридичне джерело державних стандартів України серії ISO 9000 й виступають відповідні накази Держспоживстандарту України, а саме: Національний стандарт України ISO 9001:2009 [10]; Державний стандарт України ISO 9000:2007 [8]; Державний стандарт України ISO 9004:2001 [11]. У даному контексті варте уваги те, що усі вказані державні стандарти України (які є вдосконаленими версіями попередніх ДСТУ серії ISO 9000, зокрема таких, як Державний стандарт України ISO 9001:2001, ДСТУ 3230-95, ДСТУ ISO 9001-95, ДСТУ ISO 9002-95, ДСТУ ISO 9003-95 тощо) були розроблені та прийняті відповідно до положень Закону України «Про стандартизацію» [12], який і визначає правові та організаційні засади стандартизації в Україні.

При цьому для використання вказаних державних стандартів України як правову базу запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України важливого значення набуває *об'єкт* такої *стандартизації*. Передусім відзначимо, що згідно зі ст. 4 Закону України «Про стандартизацію», до об'єктів стандартизації можуть належати *продукція, процеси та послуги, зокрема системи, правила, процедури, функції, методи чи діяльність тощо* [12]. При цьому, з одного боку, безпосереднім об'єктом стандартизації Національного стандарту України ISO 9001:2009 та державних стандартів України ISO 9000:2007 і 9004:2001 виступає саме система з питань управління якістю, що формально відповідає положенням ст. 4 вказаного вище Закону України.

Однак, з іншого боку, слід брати до уваги також і те, на що саме така система управління якістю спрямовується, інакше кажучи, властивістю чого має бути вказана якість. Відповідно до п. 1 Національного стандарту України ISO 9001:2009 [10] та пунктів 1.1, 1.2 Державного стандарту України ISO 9000:2007 [8] вони мають застосовуватись щодо організацій, що надають відповідну продукцію на вимогу замовника, користувачів і постачальників такої

продукції тощо. На нашу думку, означене не стосується безпосередньо діяльності органів внутрішніх справ України, зокрема *основні завдання міліції* згідно зі ст. 2 Закону України «Про міліцію» [1] жодною мірою *не пов'язуються з виробленням та реалізацією будь-якої продукції*.

В аспекті поставлених питань маємо відзначити існуючу невідповідність між розумінням терміна «продукція» в законодавстві України та Національному стандарті України ISO 9001:2009, що зумовлено недоліками підготовки останнього, який, окрім лише достеменного перекладу відповідного міжнародного стандарту, мав би також передбачати і його адаптацію до чинного законодавства. Так, відповідно до широкого розуміння, закріпленого п. 3.4.2 Національного стандарту України ISO 9001:2009 [10], продукція є результатом процесу та представлена чотирма категоріями – послуги, інтелектуальна продукція, технічні засоби та перероблені матеріали, тоді як вище вже зазначалось, що продукція, процеси та послуги не мають ототожнюватись, тим більше що вони визнаються самостійними об'єктами стандартизації за ст. 4 Закону України «Про стандартизацію» [12], при тому, що послуга за ст. 1 Закону України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» [13] – це результат економічної діяльності, яка не створює товар, але продається та купується під час торговельних операцій. Наближена до цього характеристика послуги міститься у примітці 2 до п. 3.4.2 Національного стандарту України ISO 9001:2009, згідно з чим вона є результатом принаймні однієї дії, обов'язково виконуваної у взаємодії постачальника та замовника, що зазвичай має нематеріальну сутність.

У даному разі маємо зазначити, що наведене в державних стандартах України серії ISO 9000 розуміння системи управління якістю передбачає її використання передусім у сфері господарської діяльності, а також застосування до господарських правовідносин між організацією-постачальником, з одного боку, та замовником – з іншого, з приводу забезпечення постачальником замовника певною продукцією, у тому числі й послугами, що надаються постачальником. Такий підхід повною мірою відповідає положенням ст. 901 Цивільного кодексу України [14], що містить загальне цивільно-правове визначення послуг, однак навряд чи саме таку дефініцію можна перенести і на запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України.

Відзначимо, що діяльність органів внутрішніх справ України з огляду на предмет їх відання, призначення і компетенцію з охорони правопорядку та забезпечення законності у державі, має не приватну, а публічно-правову природу, втім, так само як і діяльність інших органів виконавчої влади. Так, наприклад, відповідно до Загальних положень Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [15], послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. При цьому виходячи з положень указаної Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади може йтися саме про державні послуги, які надають відповідними органами державної влади на виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Публічно-правовий характер таких послуг виявляється й у тому, що вони надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень, а результатом розгляду звернень громадян є індивідуальний адміністративний акт.

Вказане дозволяє говорити про *адміністративні послуги* органів виконавчої влади, у тому числі й *органів внутрішніх справ України*, що визначаються як *результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо)* [15]. При цьому, на відміну від приватноправових послуг, публічні державні адміністративні послуги передбачають збереження статусу суб'єкта владних повноважень за відповідними органами внутрішніх справ

при прийнятті ними певного адміністративного акта за зверненням громадянина, тобто нівелюється одна з ознак приватних послуг – рівність сторін. Це, у свою чергу, дещо звужує можливість передбаченого п. 7.2.1 Національного стандарту України ISO 9001:2009 [10] вільного визначення замовником вимог до постачання продукції та дій постачальника після такого постачання. Таким чином, застосування державних стандартів України серії ISO 9000 до надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ України ускладнюється неврахуванням означеними державними стандартами державно-правової специфіки процесу надання таких адміністративних послуг у процесі реалізації органами внутрішніх справ своєї владної компетенції.

Акцентуємо також увагу на тому, що реальне запровадження системи управління якістю в діяльність органів внутрішніх справ України в контексті підвищення якості надання ними адміністративних послуг безпосередньо зумовлює конкретні зміни в організації та діяльності органів внутрішніх справ України [16]. При цьому означене має відповідати конституційному принципу, за яким органи державної влади та їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України згідно з ч. 2 ст. 19 Конституції України [2]. Таким чином, питання управління якістю адміністративних послуг органів внутрішніх справ України, так само як і саме забезпечення такої якості, можуть вирішуватись виключно у площині законодавчого регулювання основ діяльності органів внутрішніх справ України. Зокрема, належним вбачається саме законодавча регламентація реалізації органами внутрішніх справ України окремих своїх повноважень у спосіб надання адміністративних послуг. Крім цього, механізм надання адміністративних послуг певною мірою стосується й прав та обов'язків громадян, тоді як останні за ч. 1 ст. 19 Конституції України також підлягають законодавчому регулюванню.

#### Список використаної літератури

1. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. № 565-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Зозуля О. І. Секретаріат Президента України: нормативно-правові засади організації та діяльності : монографія / О. І. Зозуля ; за ред. О. В. Марцеляка. – Х. : Харків юрид., 2008. – 304 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : акад. курс : в 2 т. Т. 1 / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1981. – 360 с.
5. Адміністративне право України : акад. курс : підручник : у 2 т. Т. 2. Особлива частина / ред. кол. : В. Б. Авер'янов (гол.) та ін. – К. : Юрид. думка, 2005. – 624 с.
6. Державне управління : проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.

7. Державний стандарт України ISO 9001:2001. Системи управління якістю. Основні положення та словник : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 27 черв. 2001 р. № 317.

8. Державний стандарт України ISO 9000:2007. Системи управління якістю. Основні положення та словник термінів : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 3 верес. 2007 р. № 209.

9. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

10. Національний стандарт України ISO 9001:2009. Системи управління якістю. Вимоги : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 22 черв. 2009 р. № 225.

11. Державний стандарт України ISO 9004:2001. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності : наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 27 черв. 2001 р. № 317.

12. Про стандартизацію : закон України від 17 трав. 2001 р. № 2408-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 1057.

13. Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності : закон України від 1 груд. 2005 р. № 3164-IV // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 3246.

14. Цивільний кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 461.

15. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.

16. Задахайло О. А. Правове регулювання надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / О. А. Задахайло // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 379–384. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11zaorvu.pdf>.

*Надійшла до редколегії 14.06.2011*

#### **ДОВГАНЬ Е. И. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ КАЧЕСТВОМ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ**

В рамках постановки проблемы выполнен анализ теоретических основ и нормативно-правового регулирования внедрения системы управления качеством в деятельность органов внутренних дел Украины.

#### **DOVGAN E. LEGAL REGULATION OF INTRODUCTION OF A CONTROL SYSTEM BY QUALITY IN ACTIVITY OF LAW-ENFORCEMENT BODIES OF UKRAINE: TO PROBLEM STATEMENT**

Within the limits of problem statement the analysis of theoretical bases and standard-legal regulation of introduction of a control system by quality in activity of law-enforcement bodies of Ukraine is made.

УДК 342.951

**Б. М. ГУК,**

*кандидат юридичних наук,*

*начальник навчально-консультативного пункту*

*Харківського національного університету внутрішніх справ у м. Сміла*

### **ПОНЯТТЯ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ ТА ЇЇ МІСЦЕ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ**

Досліджено проблеми понятійного апарату Державної виконавчої служби, проаналізовано наукові підходи до формування дефініції «державна виконавча служба». Розглянуто можливості віднесення Державної виконавчої служби до правоохоронних органів.

Одним із важливих напрямів юридичної практики, що відображає ефективність усього механізму правового регулювання, є виконання юрисдикційних актів, що приймаються на захист прав та інтересів суб'єктів правовідно-

син. Реальне виконання рішень судових та інших органів чи уповноважених посадових осіб (далі - рішення) є головним результатом судового чи адміністративного процесу відновлення порушених прав та інтересів фізичних і