

## РОЗДІЛ 7 АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.92(477)

### ВНУТРІШНЬО-ОРГАНІЗАЦІЙНІ ВІДНОСИНИ В ОРГАНАХ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ТА ЇХ АПАРАТАХ ЯК СКЛАДОВА ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

### INTRA-ORGANIZATIONAL RELATIONS IN PUBLIC AUTHORITIES AND THEIR APPARATUS AS PART OF THE SUBJECT OF ADMINISTRATIVE LAW

Бедний О.І.,

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного та фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*

Стаття присвячена з'ясуванню місця та ознак внутрішньоорганізаційних відносин в органах публічної влади та їх апаратах у предметі адміністративного права. Аналізується зв'язок цієї групи відносин із зовнішньоорганізаційними та публічно-службовими відносинами. Розглядаються класифікації внутрішньоорганізаційних відносин за різними критеріями.

**Ключові слова:** адміністративне право, предмет адміністративного права, органи публічної влади, суспільні відносини, організаційні відносини, внутрішньоорганізаційні відносини.

Статья посвящена определению места и признаков внутриорганизационных отношений в органах публичной власти и их аппаратах в предмете административного права. Анализируется связь этой группы отношений с внешнеорганизационными и публично-служебными отношениями. Рассматриваются классификации внутриорганизационных отношений по разным критериям.

**Ключевые слова:** административное право, предмет административного права, органы публичной власти, общественные отношения, организационные отношения, внутриорганизационные отношения.

The article is devoted to study of place and features of intra-organizational relations in public authorities and their apparatus as part of subject of administrative law. Interactions between this group of relations and external organizational relations and public service relations are analyzed. Classifications of intra-organizational relations according to different criteria are considered.

**Key words:** administrative law, subject of administrative law, public authorities, relations in society, organizational relations, intra-organizational relations.

**Актуальність теми.** Однією з базових категорій галузі права, яка дозволяє охарактеризувати певну сукупність правових норм у системі права саме як галузь, є предмет регулювання. Предмет визначає коло суспільних відносин, які мають ознаки особливості (відокремленості), на регулювання яких спрямовують свою дію норми відповідної галузі права [1, с. 387; 2, с. 67]. Для адміністративного права визначення такого кола суспільних відносин протягом певного часу є предметом наукового переосмислення у зв'язку з трансформацією суспільного призначення цієї галузі, що також знаходить своє відображення у поглядах на його ключові наукові категорії, в тому числі на предмет регулювання. Це стосується, зокрема, з'ясування ролі і місця внутрішньоорганізаційних відносин в органах публічної влади як складової предмета адміністративного права.

У сучасній доктрині адміністративного права більшість дослідників називає складовою предмета регулювання галузі відносини, пов'язані з внутрішньоорганізаційною діяльністю в органах публічної влади. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що у предметі адміністративного права слід

розглядати управлінські відносини у системі та у структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини державної та муніципальної служби), управлінські відносини, що складаються у процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів, а також в адміністраціях державних підприємств, установ та організацій [3, с. 21]. У свою чергу В.Б. Авер'янов визначив, що до предмета адміністративного права входять, зокрема, відносини, що формуються у процесі внутрішньої організації та діяльності апаратів усіх державних органів, адміністрацій державних підприємств, установ та організацій [2, с. 71]. Російські вчені Д.М. Бахрах, Б.В. Россинський та Ю.М. Старілов виділяють у предметі адміністративного права внутрішньоапаратні відносини, в межах яких закріплюється система виконавчих органів влади, організація служби в них та взаємозв'язки, форми та методи внутрішньоапаратної роботи [4, с. 66]. У той же час інші іноземні дослідники адміністративного права можуть не визначати відносини, пов'язані з внутрішньою організацією в органах публічної влади, як

окрему складову предмета регулювання цієї галузі [5, с. 4; 6, с. 242].

**Виклад основного матеріалу.** На наш погляд, внутрішньоорганізаційні відносини в органах публічної влади слід розглядати як окрему складову предмета адміністративного права, яка має особливий характер. Специфічна риса цієї групи відносин полягає в тому, що вони існують та регулюються переважно на єдиних базових засадах незалежно від того, до якої підсистеми публічної влади (державна влада або місцеве самоврядування) або до якої складової державної влади (законодавча, виконавча, судова гілка тощо) належить відповідний орган. Основним призначенням адміністративно-правового регулювання внутрішньоорганізаційних відносин необхідно вважати визначення внутрішніх структур та форм і методів взаємодії між ними в органах публічної влади та їх апаратах, які дозволяють реалізувати покладені на них завдання та функції.

При цьому, на нашу думку, внутрішньоорганізаційні відносини на підприємствах, установах та організаціях державної та комунальної власності не можуть в цілому вважатися складовою предмета адміністративного права, оскільки значною мірою регулюються універсальними нормами господарського та іншого законодавства [7–10], які не визначають будь-якої специфіки внутрішньої організації у відповідних типах підприємств, установ та організацій у залежності від їх форми власності.

Суспільні відносини щодо внутрішньої організації в органах публічної влади та їх апаратах регулюються за допомогою нормативно-правових актів різного рівня ієрархії. При цьому значна роль в упорядкуванні цих відносин належить локальним нормативно-правовим актам (положенням, правилам, посадовим інструкціям тощо), оскільки це дозволяє враховувати певну специфіку конкретних органів та сприяти втіленню принципу персональної відповідальності їх керівників за реалізацію покладених на них завдань та функцій. Одночасно можуть встановлюватися певні рамкові правила (єдині, типові, рекомендовані тощо), що сприяє одноманітному підходу в упорядкуванні відповідних внутрішньоорганізаційних питань. Окремо слід звернути увагу на такий спосіб регулювання внутрішньоорганізаційних відносин у системі місцевого самоврядування, як статуси територіальних громад.

Внутрішньоорганізаційні відносини тісно пов'язані з зовнішньоорганізаційними, які виникають при створенні, реорганізації та ліквідації органів публічної влади, визначенні їх повноважень, а також визначенні способів та порядку взаємодії між органами публічної влади. Ці зовнішньоорганізаційні відносини можуть регулюватися нормами як безпосередньо адміністративного права, так і нормами конституційного та інших галузей права (якщо йдеться про реалізацію компетенції вищих посадових осіб та органів державної влади, а також систему місцевого самоврядування), а також мати значний вплив на зміст внутрішньоорганізаційних відносин. Крім того, в індивідуальних актах, які впорядкову-

ють конкретні зовнішньоорганізаційні відносини, можуть міститися приписи щодо змісту та строків регулювання певних внутрішньоорганізаційних відносин.

Також слід відзначити взаємозв'язок між внутрішньоорганізаційними та публічно-службовими відносинами, які також регулюються адміністративним правом. Якщо внутрішньоорганізаційні відносини насамперед стосуються окремих внутрішніх організаційних ланок (підрозділів, посад тощо) органів публічної влади та їх апаратів, то публічно-службові відносини, як правило, виникають, змінюються та припиняються для конкретних фізичних осіб, які залучаються на посади публічної служби. При цьому успішність динаміки публічно-службових відносин залежить значною мірою від змісту внутрішньоорганізаційних відносин.

Щодо класифікації внутрішньоорганізаційних відносин – то це питання до цих пір не здобуло належної уваги в наукових працях фахівців з адміністративного права. Так, С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова, характеризуючи предмет адміністративного права, виділяють: 1) управлінські відносини в системі та структурі органів державної влади; 2) управлінські відносини в системі та структурі органів місцевого самоврядування; 3) управлінські відносини, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Апарату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України тощо); 4) управлінські відносини в адміністраціях державних підприємств, установ та організацій [3, с. 21].

Вбачається за доцільне здійснювати класифікацію внутрішньоорганізаційних відносин за такими ознаками (критеріями): 1) за змістом; 2) за системою (підсистемою) органів публічної влади; 3) за ступенем загальності правового регулювання.

На нашу думку, за змістом можна виділити та охарактеризувати такі види внутрішньоорганізаційних відносин:

1) відносини щодо створення, реорганізації та ліквідації структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах. Ці відносини опосередковують формування внутрішньої організаційної структури органів публічної влади та їх апаратів. Як правило, визначення такої організаційної структури є одним із перших кроків у формуванні відповідного органу публічної влади. Сама організаційна структура, що включає окремі структурні підрозділи (департаменти, управління, відділи, сектори, служби тощо), залежить насамперед від функціонального навантаження відповідного органу та його місця в ієрархічній системі.

Реорганізація та ліквідація структурних підрозділів відбувається при оновленні завдань та функцій відповідного органу, оптимізації зовнішніх та внутрішніх організаційних зв'язків, запровадженні технічних та технологічних інновацій тощо. Окремими підставами реорганізації та ліквідації структурних підрозділів органів публічної влади можна

вважати формування нових органів публічної влади на базі існуючих підрозділів інших органів, а також передача окремих функцій від одних органів до інших. Таким чином, відбувається де-факто зміна організаційної форми здійснення відповідних владних функцій;

2) відносини щодо визначення статусу структурних підрозділів в органах публічної влади та їх апаратах. Ці відносини забезпечують формування функціональної структури органів публічної влади та їх апаратів на основі їх організаційної структури. Вони можуть виникати та реалізовуватися одночасно з відносинами щодо створення та реорганізації структурних підрозділів або слідувати за такими відносинами.

Найпоширенішою формою реалізації цих відносин є акти, якими затверджуються положення про відповідні структурні підрозділи. При цьому, в положеннях фіксується певний набір статусних питань, серед яких головними слід вважати завдання та функції відповідного структурного підрозділу, а також визначення його місця в організаційній структурі відповідного органу;

3) відносини щодо створення (заснування) та ліквідації (скорочення) посад в органах публічної влади та їх апаратах. Дослідники державної служби зазначають, що посада є частиною організаційної структури державного органу (організації), що відокремлена і закріплена в офіційних документах (штатах, схемах посадових окладів та ін.), з відповідною частиною компетенції органу (організації), що надається особі з метою її практичного здійснення [11, с. 72]. Таким чином, посада виступає первісним елементом будь-якої організаційної структури, а в системі публічної влади також відбиває частину публічної влади, що передається тій особі, яка заміщує посаду.

Переліки посад та їх основні характеристики (приналежність до певного підрозділу, категорія посади, посадовий оклад тощо) визначаються штатними розписами органів публічної влади та їх апаратів. Враховуючи наведене, створення (заснування) або ліквідація (скорочення) посади передбачає її включення до відповідного штатного розпису або виключення з нього. Формою реалізації цієї групи внутрішньоорганізаційних відносин можуть виступати індивідуальні акти та юридично-значущі дії керівників органів публічної влади та їх апаратів, які, зокрема, пов'язані із затвердженням штатних розкладів цих органів та апаратів;

4) відносини щодо визначення статусу посад в органах публічної влади та їх апаратах. Ці відносини завершують формування функціональної структури відповідних органів та їх апаратів у межах сформованих структурних підрозділів. Вони можуть реалізовуватися одночасно зі створенням (заснуванням) посад або мати свою динаміку щодо посад, які були створені (засновані) раніше.

Визначення статусу посад потребує знання та дотримання певних правил. Наприклад таких, як: погодження обов'язків, повноважень та відповідаль-

ності; відповідність обсягу діяльності фізичним можливостям людини; важливість та детальність доручених завдань (проблем); співмірність стимулів та санкцій; можливість самовиявлення та підвищення рівня професійної компетентності; спеціалізація та автоматичне заміщення відсутнього; забезпеченість інформацією та засобами праці; координація посадових зусиль за вертикаллю і горизонталлю та інші.

Закріплення статусу посад відбувається, як правило, в локальних нормативно-правових актах, зокрема у посадових інструкціях або, для керівників органів та структурних підрозділів, у положеннях про ці органи (підрозділи). С.В. Ківалов та Л.Р. Біла-Тіунова зазначають, що затвердження посади у штатному розкладі, визначення її місця в організаційній структурі органу, встановлення окладу, визначення основ правового статусу посади – це питання вищестоячого органу, а конкретне визначення правового статусу посади (завдань, обов'язків, повноважень, прав, кваліфікаційних вимог та ін.) – це питання керівника органу публічної влади, в якому ця посада засновується [12, с. 120–121];

5) відносини щодо організації взаємодії між структурними підрозділами та посадами в органах публічної влади та їх апаратах. Ці відносини забезпечують узгодженість діяльності окремих структурних підрозділів та посад в організаційній структурі, а також їх підпорядкованість, підзвітність та підконтрольність. Специфікою цієї групи відносин є те, що вони мають як горизонтальний, так і вертикальний характер, а також те, що в них реалізується «внутрішня» управлінська компетенція керівних посадових осіб відповідного органу публічної влади або апарату.

Ця група внутрішньоорганізаційних відносин упорядковується відомчими або локальними нормативно-правовими актами, планами, графіками тощо. Частина цих відносин залишається поза межами детальної правової регламентації;

6) інші внутрішньоорганізаційні відносини в органах публічної влади та їх апаратах.

У залежності від системи (підсистеми) органів публічної влади, в яких складаються внутрішньоорганізаційні відносини, можна визначити такі види внутрішньоорганізаційних відносин: 1) внутрішньоорганізаційні відносини в органах виконавчої влади та їх апаратах; 2) внутрішньоорганізаційні відносини в органах судової влади та їх апаратах; 3) внутрішньоорганізаційні відносини в апараті Верховної Ради України; 4) внутрішньоорганізаційні відносини в Адміністрації Президента України; 5) внутрішньоорганізаційні відносини в інших державних органах та їх апаратах; 6) внутрішньоорганізаційні відносини у представницьких органах місцевого самоврядування та їх апаратах; 7) внутрішньоорганізаційні відносини у виконавчих органах місцевих рад.

За ступенем загальності правового регулювання можна виділити такі види внутрішньоорганізаційних відносин: 1) внутрішньоорганізаційні відносини з централізованим нормативним та локальним індивідуальним регулюванням; 2) внутрішньоор-

ганізаційні відносини з централізованим рамковим та локальним нормативним і індивідуальним регулюванням; 3) внутрішньоорганізаційні відносини з локальним нормативним та індивідуальним регулюванням.

**Висновки.** Таким чином, внутрішньоорганізаційні відносини в органах публічної влади та їх апа-

ратах є окремою складовою предмета адміністративного права, яка опосередковує внутрішню взаємодію окремих організаційних ланок (підрозділів, посад тощо) в органах публічної влади та їх апаратах із метою забезпечення здійснення публічно-адміністративної діяльності та реалізації інших функцій органів публічної влади.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Скакун О.Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): учебник. – Харьков: Эспада, 2005. – 840 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. // У двох томах. – Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво «Юридична думка», 2004. – 584 с.
3. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Адміністративне право України: навчальний посібник. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – 400 с.
4. Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: учебник для вузов. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
5. Administrative Law / By Dr. J. J. R. Upadhyaya. – Allahabad: Central Law Agency, 2006. – 513 p.
6. Upravno pravo / Ivo Borkovic. 7. Izmijenjeno i dopunjeno izd. – Zagreb: Narodne novine, 2002. – 662 s.
7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Про освіту: Закон України від 01.07.2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
9. Про культуру: Закон України від 14.12.2010 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
10. Основи законодавства України про охорону здоров'я від 19.11.1992 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.
11. Манохин В.М. Советская государственная служба. – М.: Юрид. лит., 1966. – 196 с.
12. Ківалов С.В., Біла-Тіунова Л.Р. Публічна служба в Україні: підручник. – Одеса: Фенікс, 2009. – 688 с.

УДК 345.5

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

### PROVIDING NATIONAL POLICE UKRAINE HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

**Біліченко В.В.,**

*старший викладач кафедри тактико-спеціальної підготовки  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

У статті проаналізовано норми, які встановлюють права та свободи громадян в Україні на зібрання та відповідальність за їх порушення, а також запропоновано шляхи вдосконалення законодавства у цій сфері. Зроблено акцент на потребі вдосконалення механізму реалізації права на зібрання у контексті прийняття відповідного спеціального закону та невідворотності відповідальності за його порушення.

**Ключові слова:** зібрання, відповідальність, органи внутрішніх справ, правопорушення, заборона, обмеження.

В статье проанализированы нормы, устанавливающие права и свободы граждан в Украине на собрания и ответственность за их нарушение, а также предлагаются пути совершенствования законодательства в этой сфере. Сделан акцент на необходимости совершенствования механизма реализации права на мирные собрания в контексте принятия соответствующего специального закона и неотвратимости ответственности за его нарушение.

**Ключевые слова:** собрание, ответственность, органы внутренних дел, правонарушение, запрет, ограничения.

The article analyzes rules establishing rights and freedoms of citizens in Ukraine to peaceful Assembly and responsibility for their violation, and suggests ways of improving legislation in this sphere. Focusing on need for improvement of mechanism of realization of right to mine sbor in context of adoption of relevant special law and be held accountable for its violation.

**Key words:** assembly, liability, responsibility, offenses, prohibition, restriction.

**Актуальність теми.** Формування правової держави в контексті євроінтеграції обумовлює створення ефективного механізму реалізації конституційних прав і свобод громадян на зібрання. Посилення громадської свідомості та відповідальності за долю держави спричиняє прагнення людей реально брати участь у вирішенні політичних проблем, які зачі-

пають загальнодержавні інтереси. За статистикою МВС України у минулому році було проведено 63 001 політичний протест [6]. При здійсненні цих прав і свобод не повинно бути посягань на права і свободи, честь і гідність інших людей. Однак на сьогоднішній день в Україні не прийнято закон, який врегулює це питання, відсутній механізм реаліза-