

## ТЕМА НОМЕРУ: «СУЧАСНИЙ ПОГЛЯД НА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА»



*Іван Голосніченко,  
доктор юридичних наук, професор,  
заслужений юрист України,  
завідувач кафедри господарського та  
адміністративного права  
Національного технічного  
університету України  
«Київський політехнічний інститут»*

УДК 342:349.2

### *Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права*

Зміни суспільно-економічної формації в Україні призвело до перегляду предмету правового регулювання як в цілому, так і на галузевих рівнях. Особливо глибоких змін набув предмет адміністративно-правового регулювання. Ця галузь права перетворилася з управлінської в багато інститутську.

Предмет адміністративного права складає широкий комплекс суспільних відносин, які виникають у зв'язку з реалізацією функцій державної виконавчої влади, змістом якої є управління суспільством.

Демократичні перетворення в Україні викликають об'єктивну необхідність певного переосмислення предмета цієї галузі права. Об'єктивними передумовами вироблення нового підходу до предмета адміністративного права є запровадження місцевого самоврядування, перехід

економіки України до ринкових відносин, забезпечення пріоритету прав і свобод громадян.

Адміністративне право як галузь публічного права покликане, насамперед, регулювати управлінські відносини в сфері реалізації публічної влади. Отже, необхідно визначити види управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією публічної влади.

В минулому існувало чотири основні види державної діяльності: діяльність представницьких органів державної влади, державне управління, правосуддя, прокурорський нагляд. Отже, управління з боку публічної влади було тільки державним.

З поділом державної влади на законодавчу, виконавчу і судову та запровадженням в Україні місцевого самоврядування управління здійснюється як державними органами виконавчої влади, так і органами



місцевого самоврядування. Причому як державному управлінню, так і управлінню з боку органів місцевого самоврядування притаманні такі ознаки, як публічність, організаційна спрямованість, визначеність в законі меж діяльності.

Ці види управління відрізняються один від одного лише за суб'єктами та характером джерел їх регулювання. У той же час вони стосуються інтересів громадян, спрямованих на реалізацію та захист їх прав і свобод, створення умов для виконання ними своїх обов'язків.

Викладене дає підстави оновити наукове уявлення про предмет адміністративного права, розширивши сферу суспільних відносин, що підлягають його регулюванню. А саме, адміністративне право України має регулювати відносини у зв'язку з реалізацією виконавчої влади (управління) з боку не тільки держави, а й органів місцевого самоврядування.

Перехід економіки України до ринкових умов господарювання відповідним чином вплинув і на зміст державного управління у цій сфері. Якщо у справі захисту прав і свобод громадян, охорони громадського порядку та у деяких напрямках адміністративно-політичної діяльності державно-управлінський вплив посилюється, то сфера економіки більше потребує дерегуляції економічних процесів з боку держави і використання відповідних важелів ринкової саморегуляції.

Державно-управлінська діяльність має перетворюватися з адміністративно-владної у діяльність, що забезпечує пріоритет прав особи у її відносинах з державою і зорієнтована на надання громадянам адміністративних послуг.

Адміністративна послуга – це створення організаційних умов для реалізації свого права громадянином або іншим суб'єктом адміністративно-правових відносин. Поява цього інституту в адміністративному праві зобов'язує зміцнити адміністративно-правовий захист прав і свобод грома-

дян, у тому числі за рахунок запроваджені адміністративної юстиції в Україні. Суспільні відносини, що виникають у цій сфері, також є частиною предмету адміністративного права.

Останнім часом, з прийняттям ряду адміністративно-правових актів з'явилась окрема підгалузь адміністративного права – адміністративне процесуальне право.

Важливою частиною адміністративного права є інститут адміністративної відповідальності – засіб державного адміністративного примусу, який використовується для боротьби з неправомірними діями фізичних і юридичних осіб. Цей інститут також найближчим часом має докорінно змінитися у зв'язку із запровадженням у кримінальному праві кримінального проступку.

Слід зробити висновок, що предмет адміністративного права складається з таких груп однорідних суспільних відносин:

а) відносин державного управління у сфері економіки, соціально-культурної та адміністративно-політичної діяльності;

б) управлінських відносин в системі та структурі державних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (включаючи відносини державної і муніципальної служб);

в) управлінських відносин, що складаються в процесі внутрішньої організації та діяльності апарату інших державних органів (апарату прокуратури, апарату судів, Секретаріату Верховної Ради України, Адміністрації Президента України тощо), а також діяльності адміністрації державних підприємств, установ та організацій;

г) управлінських відносин, пов'язаних з реалізацією функцій і повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та іншим недержавним інституціям;

д) відносин, що виникають у зв'язку із забезпеченням органами

виконавчої влади та місцевого самоврядування реалізації та захисту прав і свобод громадян, а також надання їм різноманітних адміністративних послуг;

е) відносин, що виникають у зв'язку з організацією та діяльністю адміністративних судів (тобто у сфері адміністративної юстиції);

є) процесуальних відносин щодо поновлення адміністративним судом прав і свобод громадян та інших суб'єктів адміністративного права;

ж) відносин, що виникають у зв'язку із застосуванням заходів адміністративної відповідальності щодо фізичних і юридичних осіб.

Традиційним інститутом адміністративного права залишається інститут державної служби в Україні. Нині він постійно реформується, законодавець в нормах адміністративного права встановлює все жорсткіші вимоги до державної служби. Останнім часом з'являються нові види державної служби. Нещодавно, з прийняттям Верховною Радою Закону України «Про Національну поліцію» з'явився новий вид державної служби – служба в органах Національної поліції.

Закон України «Про Національну поліцію» в числі багатьох новел передбачив комплектування особового складу національної поліції на конкурсній основі. З цією метою стаття 51 даного Закону передбачила створення поліцейських комісій. Фактично це є конкурсні комісії, які визначають придатність кандидатів на службу в поліцію [1].

Частина 1 цієї статті закріплює мету створення поліцейських комісій. В першу чергу є необхідність забезпечення прозорого добору (конкурсу) на службу в поліцію та просування по службі поліцейських. В преамбулі Конституції України сказано, що правове регулювання на конституційному рівні здійснюється задля створення демократичної, соціальної держави. Відкритість, є невід'ємним принципом сучасного державотворення і відповідає демократичним

устоям та соціальному призначенню всіх інституцій державності [2].

Саме тому є необхідність з'ясування професійного рівня та особистих якостей кожного поліцейського, відповідності їх посаді, визначення перспективи службового використання в органах поліції. Об'єктивно оцінити ці якості кандидата на посаду поліцейського має спеціальний уповноважений орган, яким і є поліцейська комісія.

Закон регулює склади поліцейських комісій органів різного організаційного рівня системи поліцейської служби. Частина 2 статті 51 встановлює відповідні положення щодо формування поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції, передбачивши її кількісний склад. Поліцейська комісія складається з 5 осіб. До складу комісії МВС України має право призначити двох своїх представників. Але ці представники не можуть бути поліцейськими. А відтак, ними можуть бути службовці МВС України, що не перебувають на службі в поліції, представники органів виконавчої влади, або органів місцевого самоврядування, пенсіонери, в тому числі ті, що закінчили службу в поліції, або в міліції і зарекомендували себе перебуваючи на службі з позитивної сторони. Керівник поліції може визначити одного представника для призначення до поліцейської комісії. Для нього обмежень щодо професійної приналежності кандидата в члени комісії законодавець не встановив. Отже таким кандидатом може бути поліцейський.

До поліцейської комісії входять два представники громадськості. Вони рекомендуються Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, оскільки відповідно до ст. 101 Конституції України ця посадова особа здійснює парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина. Через доступ до призначення представників громадськості до поліцейської комісії омбудсмен може впливати на її якісний склад і, таким



чином, має один із ефективних заходів боротьби за додержання законності апаратом МВС України [3].

Частина 3 даної статті визначає склад поліцейських комісій територіальних органів, які включають також по 5 осіб. Міністр внутрішніх справ та керівник поліції визначають по одному члену комісії на тих же засадах, що і до поліцейської комісії апарату центрального органу управління поліції. Для взаємодії з відповідним органом (закладом, установою) поліції його керівнику надано право також визначати одного свого представника до складу комісії територіального органу. Два представник громадськості, які входять до складу комісії цього рівня обираються обласною радою, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Київською міською радою, Севастопольською міською радою з числа осіб, які мають бездоганну репутацію, високі професійні та моральні якості, суспільний авторитет. Ці особи обираються на сесії відповідної ради простою більшістю голосів.

Повноваження поліцейської комісії хоч і дуже важливі, але вони обмежені двома пунктами частини 4 статті, що коментується. Перш за все комісія створюється для прийому на службу в органи внутрішніх справ досить підготовлених і морально стійких представників. Отже комісія має проводити конкурси при прийомі на службу в органи внутрішніх справ, а також в поліцейські заклади і установи. Такими закладами можуть бути школи поліції, шпиталі тощо, установами – спеціальні приймальні для адмінарештованих осіб, ізолятори тимчасового тримання тощо.

Проведення конкурсу є обов'язковим, але законодавець робить виключення з цього правила. Прийом на навчання до вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюються підготовку поліцейських проводиться за дещо іншими правилами. Як і для інших Вишів існує загальний поря-

док проведення конкурсів на основі зовнішнього незалежного оцінювання, яке проводиться відповідними центрами. Крім того, спеціальні екзамени можуть проводитися в самому Виші, в залежності від його професійної спеціалізації.

По-друге, конкурс проводиться при призначенні на вакантну посаду. При просуванні по службі в національній поліції зараз використовується конкурсний відбір, він дає можливість замінити посаду в органі чи підрозділі поліції компетентними працівниками.

Частина 5 статті закріпила положення, згідно якому поліцейські комісії територіальних органів поліції діють на постійній основі. Це означає безперервний характер діяльності поліцейських комісій, з тим щоб посади в органах національної поліції заміщались своєчасно, щоб не було перебоїв в роботі органів поліції із-за зволікання роботи комісії.

В частині 6 встановлено максимальний строк повноважень члена поліцейської комісії – три роки. Законодавець керувався тим, щоб члени комісії працювали незалежно, не звикали з тими похибками, які може викликати перебування в якості члена комісії. Своєчасне оновлення складу поліцейської комісії спонукає протидії корупції в лавах таких комісій, чесній і добросовісній її роботі. З цих же міркувань заборонено призначення членом поліцейської комісії на повторний строк однієї й тієї ж самої особи. Вона може здійснювати повноваження члена поліцейської комісії лише протягом одного трирічного строку. Хоч члени поліцейської комісії діють на постійній основі, вони можуть не припиняти виконання своїх основних службових обов'язків за місцем основної роботи (служби).

Поліцейська комісія не має своєї власної матеріально-технічної бази. Тому забезпечення її діяльності, як це зазначено в ч. 7, здійснюється апаратом відповідного підрозділу. Він же забезпечує і проведення засі-

дань комісії. Як правило, ця робота покладається на відділи по роботі з особовим складом органу.

Частина 8 статті, що коментується, називає підстави припинення повноважень члена поліцейської комісії. Якщо в перших трьох випадках законодавець висловився достатньо конкретно і положення даних пунктів коментувати не потрібно, то підстава, зазначена в п.4 частини 8 потребує роз'яснень. Стаття 62 Конституції України закріпила, що «особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду» [2]. Отже до тієї пори, поки не буде доведено в судовому порядку причетності особи – члена поліцейської комісії до вчинення злочину, він вважається невинуватим.

У ч. 5 ст. 17 Кримінального процесуального кодексу України записано «Поводження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинуватою особою» [4]. Отже тільки тоді, коли обвинувальний вирок щодо члена поліцейської комісії набрав законної сили це є підставою припинення його повноважень. Пред'явлення підозри, чи направлення до суду обвинувального акта не буде такою підставою і член поліцейської комісії має право продовжувати в ній роботу.

Не дивлячись на те, що член поліцейської комісії не завжди є державним службовцем, на нього як на представника державного органу Закон розповсюдив правило, що він має бути громадянином України. Отже і призначається членом комісії лише громадянин України і припиняється членство в ній, коли член поліцейської комісії припинив громадянство або набув громадянства іншої держави.

П. 6 ч. 8 статті, що коментується, передбачає підставою припинення

членства в комісії якщо члена поліцейської комісії визнано безвісно відсутнім або оголошено померлим. Відповідно до ст. 43 Цивільного кодексу України Фізична особа може бути визнана судом безвісно відсутньою, якщо протягом одного року в місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування. У разі неможливості встановити день одержання останніх відомостей про місце перебування особи початком її безвісної відсутності вважається перше число місяця, що йде за тим, у якому були одержані такі відомості, а в разі неможливості встановити цей місяць - перше січня наступного року [5]. Стаття 46 ЦК України встановлює положення щодо оголошення особи померлою. Фізична особа може бути оголошена судом померлою, якщо у місці її постійного проживання немає відомостей про місце її перебування протягом трьох років, а якщо вона пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підставу припускати її загибель від певного нещасного випадку, - протягом шести місяців, а за можливості вважати фізичну особу загиблою від певного нещасного випадку або інших обставин внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру - протягом одного місяця після завершення роботи спеціальної комісії, утвореної внаслідок надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Фізична особа, яка пропала безвісти у зв'язку з воєнними діями, може бути оголошена судом померлою після спливу двох років від дня закінчення воєнних дій. З урахуванням конкретних обставин справи суд може оголосити фізичну особу померлою і до спливу цього строку, але не раніше спливу шести місяців. Фізична особа оголошується померлою від дня набрання законної сили рішенням суду про це. Фізична особа, яка пропала безвісти за обставин, що загрожували їй смертю або дають підстави припустити її загибель від певного нещасного випадку або у



зв'язку з воєнними діями, може бути оголошена померлою від дня її вірогідної смерті [5].

Якщо фізична особа, яка була оголошена померлою, чи такою, що пропала безвісти, з'явилася або якщо одержано відомості про місце її перебування, суд за місцем перебування цієї особи або суд, що постановив рішення про оголошення її померлою, чи такою, що пропала безвісти, за заявою цієї особи або іншої заінтересованої особи скасовує рішення суду про оголошення фізичної особи померлою. Скасування рішення про оголошення особи померлою або безвісно відсутньою тягне за собою повнення її членства в поліцейській комісії.

Ще однією підставою припинення членства в комісії, названою в ч. 8 статті, що коментується, є обмеження цивільної дієздатності члена поліцейської комісії або визнання його недієздатним. Стаття 39 ЦК України встановлює порядок визнання фізичної особи недієздатною. Фізична особа може бути визнана судом недієздатною, якщо вона внаслідок хронічного, стійкого психічного розладу не здатна усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Згідно ст. 40 ЦК України Фізична особа визнається недієздатною з моменту набрання законної сили рішенням суду. За ст. 36 ЦК суд може обмежити цивільну дієздатність фізичної особи, якщо вона страждає на психічний розлад, який істотно впливає на її здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Отже цей критерій припинення членства комісії застосовується лише в тих випадках, коли обмеження цивільної дієздатності члена поліцейської комісії або його недієздатність встановлена за рішенням суду, яке набрало законної сили [5].

В разі вчинення особою адміністративного правопорушення, пов'язаного з корупцією її членство в комісії також припиняється. Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачив главу 13-А в якій зосере-

джені статті 172-4 – 172-9, вони передбачають відповідальність за корупційні діяння спеціальних суб'єктів [6]. Членство в комісії припиняється лише у разі застосування до члена поліцейської комісії заходів адміністративної відповідальності. Якщо навіть уповноваженим органом складено протокол про вчинення правопорушення, передбаченого в статтях глави 13-А, але до особи не застосовано заходів адміністративного стягнення, така особа не відстороняється від роботи в комісії.

Рішення про припинення повноважень члена комісії приймається посадовою особою, яка призначила дану особу членом комісії, цебто Міністром внутрішніх справ, керівником поліції, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, керівником територіального органу національної поліції, відповідна обласна рада, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Київська міська рада, Севастопольська міська рада.

Ч. 9. статті, що коментується встановлює порядок обрання керівного складу Поліцейської комісії. Голова і секретар комісії обираються таємним голосуванням. Таємне голосування відбувається шляхом виготовлення необхідної кількості бюлетенів для голосування. Кількість бюлетенів має дорівнювати кількості членів комісії. Для проведення голосування вибирається рахункова комісія. Спочатку має бути проведено голосування щодо виборів голови поліцейської комісії. Потім проводяться вибори секретаря поліцейської комісії. Після підрахунку голосів, рахункова комісія оголошує – кого з членів комісії вибрано головою і секретарем Поліцейської комісії.

На голову поліцейської комісії покладаються обов'язки щодо організації її роботи, розподілу повноважень між секретарем комісії, її членами, визначення дати, часу і місця проведення засідань комісії. Комісія має офіційний веб-портал. Голова оприлюднює на ньому інформацію про проведення засідань комісії не

пізніше ніж за два дні до засідання. Вразі відсутності голови комісії (відраження, хвороба, відпустка тощо), його обов'язки виконує секретар комісії.

Частина 10 статті присвячена регулюванню повноважень члена поліцейської комісії. Крім всього іншого члену поліцейської комісії надано право висловлювати письмово окрему думку щодо рішення поліцейської комісії. Окрема думка (англ. *Minority Report* або *Separate opinion*), лат. *voctum separatum* — термін у юриспруденції, що позначає думка члена колегіального органа, не згодного повністю або частково з рішенням, прийнятим більшістю даного органа. Викладена окрема думка члена поліцейської комісії сама по собі не має юридичних наслідків, однак, може бути використане при вирішенні питання про зарахування особи до штату органу поліції, чи при призначенні на вищу посаду. Вона може слугувати підставою перегляду рішення поліцейської комісії.

Окрема думка може стосуватися як незгоди з рішенням у цілому, так і з його окремою частиною. Можлива окрема думка, у якій особа погоджується з висновками органа, але заперечує проти його мотивації або процедурних порушень при його прийнятті.

В ч. 11 статті регулюється порядок відводу і самовідводу члена поліцейської комісії. Така процедура має проводитися при засіданнях поліцейської комісії, на яких розглядаються питання конкурсу на заміщення посади, чи при прийомі на службу в поліцію, а також атестування поліцейських. Законодавець передбачив, що в разі відводу, чи самовідводу члена поліцейської комісії він не бере участі в голосуванні. Отже в самому засіданні комісії даний її член брати участь має право, але він не має права голосувати при прийнятті рішення.

Рішення поліцейської комісії викладаються в письмовій формі. У

рішенні зазначаються дата і місце прийняття рішення, склад комісії, питання, що розглядалося, мотиви прийнятого рішення. Рішення підписує головуючий і члени комісії, які брали участь у прийнятті рішення.

Окрема думка члена поліцейської комісії викладається в письмовій формі і додається до справи, про що головуючий повідомляє на засіданні.

Рішення поліцейської комісії приймаються шляхом голосування у відсутності особи, яка претендує на посаду та запрошених осіб у зв'язку з тим, що ці особи не змогли під час голосування вплинути на членів комісії. Це рішення має письмову форму і як і інші завершальні процедурні документи має передбачену в ч. 12 статті, що коментується, структуру. При наявності окремої думки членів комісії її текст прикладається до рішення комісії. Детально порядок діяльності комісій визначається МВС України, щодо нього цей центральний орган виконавчої влади приймає відповідний наказ.

Члени комісії користуються правом доступу до публічної інформації поліції. Однак законодавець робить виняток із цього правила. Ці члени не допускаються до секретної інформації. Згідно до ст. 1 Закону України від 21.01.1994 р. N 3855-XII «Про державну таємницю»[7] державна таємниця або секретна інформація - це вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України та які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею і підлягають охороні державою. В той же час дозволяється мати доступ і користуватися інформацією з обмеженим доступом, тобто документами з грифом «Для службового користування».



Список використаних джерел

1. *Про Національну поліцію*: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VII // *Голос України*. – 2015. – 6 серп.
2. *Конституція України* // *Відомості Верховної Ради України* – 1996. – № 30 – Ст. 141.
3. *Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини*: Закон України від 23 грудня 1997 р. // *Відомості Верховної Ради України* – 1998. – № 20 – Ст. 99.
4. *Кримінальний процесуальний кодекс України* // *Відомості Верховної Ради України* – 2013. – №№ 9-10; 11-12: 13. – Ст. 88.
5. *Цивільний кодекс України* // *Відомості Верховної Ради України* – 2003. – №№ 40-44. – Ст. 356.
6. *Кодекс України про адміністративні правопорушення* // *Відомості Верховної Ради Української РСР* – 1984. – Додаток до № 51 – Ст. 1123.
7. *Про державну таємницю*: Закон України від 21.01.1994 р. N 3855-XII // *Відомості Верховної Ради України* – 1994. – № 16. – Ст. 93.

**Голосніченко І. П. Відносини державної служби та предмет регулювання адміністративного права**

В статті розкриваються складові предмету регулювання адміністративного права. Особлива увага надається правовому інституту державної служби. Виділено і проаналізовано відносини нового виду державної служби – служби в органах Національної поліції.

**Ключові слова:** адміністративне право, предмет, державна служба, Національна поліція.

**Голосніченко И. П. Отношения государственной службы и предмет регулирования административного права**

В статье раскрываются составные предмета регулирования административного права. Особенное внимание уделяется правовому институту государственной службы. Выделено и проанализировано отношения нового вида государственной службы – службы в органах Национальной полиции.

**Ключевые слова:** административное право, предмет, государственная служба, Национальная полиция.

**Golosnichenko I. The relationship of civil service and administrative law regulation subject**

In the article the components of the subject of regulation of administrative law. Particular attention is paid to the legal institution of civil service. Identified and analyzed the relationships of a new kind of civil service - service in the National Police.

**Key words:** administrative law, the subject, the civil service, National Police.