

УДК 342.9(477)

М.А. Скоробагатько,
здобувач ДНДІ МВС України

“ДОТРИМАННЯ” – ОКРЕМА ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В РАМКАХ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЕКСПЕРТНОЮ СЛУЖБОЮ МВС УКРАЇНИ

У статті проаналізовано теоретичні підходи до форм реалізації норм адміністративного права. Запропоновано власне бачення форм реалізації адміністративно-правових норм у сфері управління Експертною службою МВС України. Аргументовано існування форми “дотримання” як окремої категорії.

Ключові слова: реалізація правових норм, дотримання, виконання, використання, застосування.

В статье проанализированы теоретические подходы относительно форм реализации норм административного права. Предложено собственное видение форм реализации административно-правовых норм в сфере управления Экспертной службой МВД Украины. Аргументировано существование формы “соблюдение” как отдельной категории.

Ключевые слова: реализация правовых норм, соблюдение, выполнение, использование, применение.

Theoretical approaches to the forms of realization of norms of administrative law are analyzed. Author's vision of the forms of realization of administrative norms is considered in the field of the management of the Expert service MIA of Ukraine. An existence of the form of “inhibition” is argued as a separate category.

Keywords: realization of legal norms, inhibition, implementation, use, application.

Експертна служба МВС України є системою державних спеціалізованих установ, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері експертно-криміналістичної діяльності. Її підрозділи є юридичними особами, мають самостійний баланс, реєстраційні та інші рахунки відповідно до законодавства, печатки із зображенням Державного Герба України та своїм найменуванням, інші необхідні для здійснення службової діяльності печатки, штампи, бланки, реквізити. Здійснюючи загальне керівництво діяльністю Експертної служби, посадові особи постійно реалізують норми законодавства через виконання посадових обов'язків, використання прав та застосування норм права. Однак як працівники органів внутрішніх справ, при цьому вони повинні дотримуватися заборон, встановлених державою. Останнє породжує дискусію серед вчених відносно існування такої окремої форми реалізації норм права як дотримання. Тому мета написання статті полягає в тому, щоб проаналізувати теоретичні підходи стосовно форм реалізації норм адміністративного права; висунути власне бачення форм реалізації адміністративно-правових норм у сфері управління Експертною службою МВС України; аргументувати існування форми “дотримання” як окремої категорії.

Дослідженням особливостей форм реалізації норм права раніше займалися такі вчені, як: В.Б. Авер'янов, А.А. Альохін, В.К. Бабаєв, Д.А. Керімов, А.П. Коренєв, С.Г. Стеценко.

Реалізація будь-яких норм права, забезпечення їх функціонування потребує здійснення на практиці всіма суб'єктами управлінських відносин приписів, що в них містяться.

Проте проблема реалізації правових норм ще недостатньо досліджена в юридичній науці насамперед тому, що, як слушно зазначив російський дослідник Д.А. Керімов, не можна обмежувати рамки цієї проблеми лише вивченням практики застосування права у випадках правопорушень та злочинності. Не менш важливо

узагальнювати і позитивний вплив права, законодавства. Для розв'язання цього завдання необхідно у процесі досліджень виявляти ті ланки, через які здійснюється правовий вплив на регульовані відносини та досягається запланований результат [1, с. 163].

Тому в межах нашого дослідження ми не будемо детально зупинятися на аналізі дефініцій поняття реалізації норми права, а зосередимо увагу на способах (формах) реалізації норм права.

Аналізуючи погляди вчених [2, с. 78–79; 3, с. 448; 4, с. 11; 5, с. 48–49; 6, с. 62–63], можна дійти висновку про те, що в межах сучасної науки адміністративного права існує чотири форми реалізації адміністративно-правових норм, зокрема: дотримання – пасивна поведінка суб'єктів, яка не допускає порушення адміністративно-правових норм; виконання – активна поведінка суб'єктів, направлена на виконання юридичних обов'язків, зафіксованих в адміністративно-правових нормах; використання – активна поведінка суб'єктів адміністративного права, за якої вони самі вирішують питання про здійснення відповідних дій чи утримання від них; застосування – прояв владної діяльності уповноважених державних органів із приводу конкретних справ із виданням індивідуальних юридичних актів.

Однак автори підручника “Адміністративне право в Україні” за загальною редакцією В.Б. Авер'янова, вважають, що більш переконливим є виділення трьох самостійних форм реалізації адміністративно-правових норм, а саме: виконання норм; використання норм; застосування норм.

Аргументуючи свою позицію, вони стверджують, що виконання адміністративно-правових норм полягає у тому, що учасники регульованих відносин точно дотримуються приписів, які містяться в нормах щодо їх обов'язків (щодо обов'язкових дій або обов'язків утримуватися від певних дій). У виконанні приписів адміністративно-правових норм беруть участь усі можливі учасники відносин, тобто всі, кому адресовані конкретні норми. І виконання цими суб'єктами приписів, які містяться в нормах, може здійснюватися незалежно (а інколи навіть всупереч) від їхнього бажання.

З приводу дотримання приписів норм автори зазначають, що це також точне слідування цим приписам щодо обов'язків утримуватися від здійснення заборонених нормами дій. Як і виконання, дотримання здійснюється незалежно від бажання суб'єктів регульованих відносин. Отже, дотримання не слід розглядати як самостійну форму реалізації адміністративно-правових норм, оскільки воно пов'язане з реакцією учасників управлінських відносин на заборони і, по суті, є конкретним проявом такої форми реалізації норм, як їх виконання. Більше того, дотримання розуміється як основа реалізації адміністративно-правових норм у будь-якому з її способів (форм) [1, с. 164–165].

В. Завгородній відзначає такі форми реалізації прав і обов'язків: додержання норм права; використання норм права; виконання норм права [7, с. 125].

О.О. Шмогун відмічає, що для органів виконавчої влади характерними є активні форми реалізації адміністративно-правових норм, якими є: виконання; використання.

За допомогою цих форм здійснюється управлінська діяльність щодо реалізації законів та інших правових актів і виявляється державно-владний характер відповідних державних структур [8, с. 120].

А.М. Куца та В.М. Костюк дотримуються думки, що норми права реалізуються в формах: використання; виконання; додержання.

Щодо актів застосування норм права в механізмі правового регулювання автори одноголосно стверджують, що це можлива (але необов'язкова) стадія застосування норм права, яка полягає у виданні державно-владного акта [9, с. 262, 10, с. 366].

Проаналізувавши погляди вчених щодо кількісного та якісного складу форм реалізації адміністративно-правових норм, можна дійти висновку про різноманітність поглядів. Однак сталим залишається бачення вченими таких форм реалізації, як “виконання”, “використання” та “застосування”. У зв'язку з цим, особливу увагу хотілося б приділити формі “дотримання”, яку одні вчені визначають як субформу “виконання”, а інші взагалі не вважають її характерною для процесу управління в органах виконавчої влади. Також слід звернути увагу на той факт, що одна група

вчених вживає поняття “додержання” для визначення пасивної форми реалізації норм права, а інша “дотримання”. Зазначена особливість також характерна для законодавства України.

Що стосується актів реалізації адміністративно-правових норм під час забезпечення управління експертною службою органів внутрішніх справ України та її підрозділів, то процес практичного втілення їх в життя, на нашу думку, здійснюється в межах чотирьох форм: дотримання (додержання); виконання; використання; застосування.

На захист виокремлення першої форми в самостійну категорію, необхідно сказати, що із теорії права відомо, що реалізація права – це втілення у діяльності суб'єктів права приписів правових норм, встановлених або санкціонованих державою. Інакше кажучи, це перетворення правових норм на правомірну поведінку суб'єктів права в результаті дотримання заборон, виконання обов'язків, здобуття чи використання прав [1, с. 164].

Це означає, що реалізація адміністративно-правових норм має саме два прояви: пасивний (дотримання заборон) і активний (виконання обов'язків, використання прав).

Дотримання як спосіб реалізації адміністративно-правових норм за змістом близький до виконання, однак, на відміну від виконання, сутність цієї форми виражається в пасивній поведінці, яка проявляється в утриманні суб'єкта (учасника) адміністративно-правових відносин від вчинення дій заборонених нормами. Таким чином, дотримання може здійснюватися без вступу суб'єкта в конкретні адміністративно-правові відносини. Під час дотримання суб'єкт (учасник) адміністративно-правових відносин може не робити активних дій, характерних для виконання, однак зобов'язаний виконувати певні умови, сформовані через заборони, які являють собою негативну оцінку тих чи інших дій і явищ з боку держави [11].

Порушення заборони тягне за собою притягнення до юридичної відповідальності, вид якої залежить від характеру заборони і серйозності порушення.

Отже, ще одна особливість форми дотримання проявляється у притягненні до юридичної відповідальності, яка в цьому випадку настає за активні дії суб'єкта (учасника) адміністративно-правових відносин, на відміну від виконання, де відповідальність настає за пасивні дії з боку суб'єктів правовідносин щодо невиконання або неналежного виконання своїх посадових обов'язків.

З нашої точки зору, реалізація адміністративно-правових норм у формах виконання, використання і застосування забезпечує базове виконання державної політики у сфері здійснення судово-експертної діяльності органами внутрішніх справ України через виконання посадових обов'язків та реалізацію прав, у той час як форма дотримання є функціональною, якісною, але необхідною і обов'язковою структурною одиницею всього механізму реалізації адміністративно-правових норм, покликана забезпечувати належне виконання посадових обов'язків та реалізацію прав через дотримання заборон, встановлених державою, які можуть безпосередньо негативно впливати на якість роботи, і прямо не стосується виконання роботи за посадою.

Реалізація адміністративних норм через дотримання заборон має особливе значення для працівників Експертної служби МВС України, оскільки переважна більшість посад заміщується рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України. Це означає, що ця категорія працівників, безпосередньо через яких здійснюється державна політика у сфері судово-експертної діяльності, відповідно до ст. 1 Закону України “Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України”, повинна дотримуватися норм Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України, чим досягається належний рівень службової дисципліни.

Зазначається, що службова дисципліна в органах внутрішніх справ досягається: – набуттям високого рівня професіоналізму;

- забезпеченням гласності та об'єктивності під час проведення оцінки результатів службової діяльності;
- дотриманням законності і статутного порядку;
- вихованням в осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей;
- забезпеченням соціальної справедливості та високого рівня соціально-правового захисту;
- належним виконанням умов контракту про проходження служби.

Ст. 2 визначає дисциплінарний проступок як невиконання або неналежне виконання особою рядового і начальницького складу службової дисципліни [12].

Отже, службову дисципліну як особливий, специфічний режим панування права та виховання моралі серед особового складу органів внутрішніх справ України необхідно розглядати:

- 1) як виконання службових (посадових) обов'язків та реалізацію прав;
- 2) як дотримання заборон встановлених державою, що забезпечує належне виконання посадових обов'язків та реалізацію прав.

Необхідно зауважити, що, на нашу думку, ці аспекти однаково важливі та необхідні для повноцінного, продуктивного, бажаного функціонування як системи органів внутрішніх справ України в цілому, так і Експертної служби МВС України зокрема.

На важливість і рівнозначність цих позицій вказує диспозиція ст. 8 Закону України "Про дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України", де зазначено, що начальник несе персональну відповідальність за стан службової дисципліни і повинен постійного його контролювати. Він зобов'язаний бути прикладом у дотриманні законності, службової дисципліни, бездоганному виконанні вимог Присяги працівника органів внутрішніх справ України, статутів, наказів, норм моралі, професійної та службової етики, розвивати та підтримувати у підлеглих свідоме ставлення до виконання службових обов'язків, честь і гідність та ін. [12].

Зазначене вище дає можливість ще раз наголосити на тому, що реалізація норм права в органах внутрішніх справ України, з нашої точки зору, відбувається саме у чотирьох формах: дотримання, виконання, використання та застосування.

Відповідно до п. 7 Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України, прикладом реалізації адміністративно-правових норм у сфері судово-експертної діяльності через виконання юридичних обов'язків начальником Експертної служби МВС України є: здійснення загального керівництва діяльністю Експертної служби МВС України; організація та координація діяльності експертних підрозділів; погодження призначення та звільнення керівників експертно-криміналістичних підрозділів при головних управліннях, управліннях МВС України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та на транспорті; внесення керівництву МВС України пропозицій щодо зміни структури і штату Експертної служби, у тому числі щодо утворення, комплектування і ліквідації лабораторій; здійснення оптимального використання асигнувань державного бюджету на діяльність Експертної служби; затвердження кошторису підрозділів Експертної служби; розгляд та організація проведення перевірок звернень громадян, забезпечення їх своєчасного розгляду [13].

Здійснюючи управління експертною службою безпосередньо через виконання своїх прямих обов'язків, керівник повинен також дотримуватися деяких заборон, які безпосередньо впливають на якість виконання посадових обов'язків, зокрема:

- визначених Законом України "Про міліцію":

не підлягають розголошенню відомості, що становлять державну або службову таємницю (ч. 2 ст. 3);

у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій (ч. 3 ст. 3);

працівникам міліції забороняється брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та в будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення (ч. 7 ст. 17);

працівникам міліції забороняється займатися будь-якими видами іншої оплачуваної (крім викладацької, наукової, творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики зі спорту) та підприємницької діяльності, а також організувати страйки або брати в них участь (ч. 9 ст. 17) [14];

– визначених Законом України “Про засади запобігання корупції”:

особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ забороняється неправомірно сприяти призначенню на посаду особи (п. 2 ч. 1 ст. 6);

особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ не можуть мати у безпосередньому підпорядкуванні близьких їм осіб або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам (ч. 1 ст. 9) [15];

– визначених Законом України “Про правила етичної поведінки”:

особи, уповноважені на виконання функцій держави, під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог етичних норм поведінки (ст. 6);

особам, уповноваженим на виконання функцій держави, у разі надходження пропозиції щодо неправомірної вигоди або дарунка (пожертви), незважаючи на особисті інтереси, забороняється його приймати (ч. 1 ст. 16) [16].

Перелік заборон, наведених вище, дотримання яких покладається на начальника Експертної служби МВС України, не є вичерпним, значно ширший та більш різноманітний від переліку юридичних обов'язків, що на нього покладається, а це, на нашу думку, ще раз доводить, що дотримання як форма реалізації норм адміністративного права заслуговує на існування як окрема категорія, незалежна від форми виконання.

Що стосується вживання з боку законодавця та вчених термінів “дотримання” та “додержання” при визначенні пасивної форми реалізації норм права, то на основі вивчення етимології, тлумачення цих понять, а також підходів науковців до їх розуміння можна стверджувати, що ці терміни є синонімами. Тому як варіант пропонуємо їх вживати як деякі вчені:

– дотримання (додержання) норм права – це така форма реалізації заборонювальних юридичних норм, яка полягає в пасивній поведінці суб'єктів щодо здійснення негативних дій, зазначених у нормі [17, с. 86].

Отже, “дотримання” як окрема форма реалізації норм адміністративного права в рамках забезпечення управління Експертною службою МВС України полягає у пасивній поведінці суб'єктів щодо дотримання заборон, встановлених державою, які можуть негативно впливати на якість роботи і прямо не стосуються виконання обов'язків за посадою.

Характерними особливостями форми “дотримання” є те, що: реалізація має пасивний прояв; відповідальність настає за активні дії учасника адміністративно-правових відносин; покликана забезпечувати належне виконання посадових обов'язків.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адміністративне право в Україні. Академічний курс : Підр. : У 2 т. / Ред. кол. : В.Б. Авер'янов (голова). – Т. 1. Загальна частина. – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. *Стеценко С.Г.* Адміністративне право України: Навч. посіб. / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
3. *Бабаєв В.К.* Теория права и государства в схемах и определениях : Учеб. пособ. / В.К. Бабаєв, В.М. Баранов, В.А. Толстик. – М. : Юристь, 2001. – 256 с.
4. *Бахрах Д.Н.* Административное право России : Учеб. / Д.Н. Бахрах. – М. : Изд-во Норма-Инфра-М, 2001. – 640 с.
5. *Коренев А.П.* Административное право России : Учеб. : в 3 ч. / А.П. Коренев. – М. : Изд-во “Щит-М”, 2001. – Ч. 1. – 308 с.
6. *Алехин А.А.* Административное право Российской Федерации : Учеб. / А.А. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов. – М. : Зерцало, 2000. – 672 с.
7. *Завгородній В.* Механізм правового регулювання взаємодії органів внутрішніх справ і громадських організацій у протидії корупції / В. Завгородній // Публічне право. – 2011. – № 2. – С. 119–127.
8. *Шморгун О.О.* Правова детермінація законності і дисципліни / О.О. Шморгун // Боротьба з організованою злочинністю та корупцією (теорія і практика). – 2009. – № 20. – С. 117–124.
9. *Куца А.М.* Поняття і елементи механізму адміністративно-правового регулювання соціального захисту інвалідів / А.М. Куца // Митна справа. – 2011. – № 1 (73). – Ч. 2. – С. 259–265.

10. *Костюк В.М.* Характеристика механізму правового регулювання сфери освіти / В.М. Костюк // Митна справа. – 2011. – № 4 (76). – Ч. 2. – С. 361–367.
11. Реалізація адміністративно-правових норм / Навчальні матеріали на українській мові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukrefs.com.ua/print:page,1,188014-Realizaciya-administrativno-pravovuh-norm.html>.
12. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : Закон України від 22 лютого 2006 року № 3460-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2006. – № 29. – Ст. 245.
13. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 9 серпня 2012 р. № 691.
14. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1990. – № 4. – Ст. 20.
15. Про засади запобігання і протидії корупції : Закон України від 7.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2011. – № 40. – Ст. 404.
16. Про правила етичної поведінки : Закон України від 17.05.2012 № 4722-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 45. – Стор. 82. – Ст. 1739. – Код акту 62005/2012.
17. *Ведерніков Ю.А.* Теорія держави та права / Ю.А. Ведерніков, В.С. Грекул, А.В. Папірна. – Дніпропетровськ, 2005. – 176 с.

Отримано 10.12.2013