

АДМІНІСТРАТИВНІ ОBOB'ЯЗКИ ПУБЛІЧНОГО СУБ'ЄКТА ПРАВА ЯК ЕЛЕМЕНТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ

У статті визначено, що адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права – це юридично закріплена в нормативно-правових актах міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, що спрямована на виконання завдань та функцій у передбаченій сфері, які в разі порушення забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Ключові слова: адміністративне законодавство, адміністративні обов'язки, адміністративні права, права і свободи, публічний суб'єкт права.

В статье определено, что административные обязанности публичного субъекта права – это юридически закрепленная в нормативно-правовых актах мера должного и необходимого общественно-правового поведения, направленная на выполнение задач и функций в предусмотренной сфере, которые в случае нарушения обеспечиваются мерами административного принуждения.

Ключевые слова: административное законодательство, административные обязанности, административные права, права и свободы, публичный субъект права.

The article defines that the administrative duties of a public subject of law are a measure of due and necessary public and legal conduct legally enshrined in regulatory legal acts aimed at performing tasks and functions in the envisaged sphere, which in case of violation are provided by measures of administrative coercion.

Key words: administrative legislation, administrative duties, administrative rights, rights and freedoms, public subject of law.

Вступ. Обов'язки публічних суб'єктів займають провідну роль у системі статичної адміністративної права, адже без них практично не можна говорити про наявність адміністративного права взагалі.

На даному етапі становлення нашого суспільства воно переживає етап болючих перетворень, головною метою яких є впровадження в Україні європейського рівня життя, а також правової системи, як б відповідала правовим стандартам ЄС. На цьому шляху треба подолати багато перешкод, невід'ємною складовою частиною яких є формування нового прошарку чиновників (суб'єктів публічної адміністрації), які будуть служити не відомчим інтересам, а суспільству. Для цього потрібно здійснити низку правових, організаційних, психологічних заходів.

Постановка завдання. Мета – визначити, що адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права – це юридично закріплена в нормативно-правових актах міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, що спрямована на виконання завдань та функцій у передбаченій сфері, які в разі порушення забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Результати дослідження. Вирішення проблем громадян у правовій демократичній державі неможливе без забезпечення їх певними комунікативними послугами, за допомогою яких вони зможуть прозоро і в стислі терміни забезпечувати самостійно чи з допомогою публічної адміністрації права, свободи та законні інтереси. Таким чином, будь-який суб'єкт публічної адміністрації має свої обов'язки, які є похідними від їх адміністративно-правового статусу та відіграють важливу роль у становленні справедливої правової держави, адже вони є втіленням покладених на них зобов'язань перед державою і, в першу чергу, перед громадянським суспільством, які потрібно безумовно виконувати.

© ГОРБАЧ М.І. – здобувач кафедри конституційного, адміністративного права та соціально-гуманітарних дисциплін (Інститут права та суспільних відносин Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

Ці обов'язки виникають завдяки адміністративно-правовим відносинам, в яких органи публічної адміністрації взаємодіють з іншими органами державної влади. Тому в Україні врегулювання питань обов'язків грає величезну роль.

Усі ці чинники і зумовлюють актуальність даного питання.

Аналіз останніх досліджень. Проблематику поняття адміністративних обов'язків публічного суб'єкта права як елемента адміністративно-правового статусу вивчали такі вчені: В. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, В. Грашук, Н. Гудима, Є. Додіна, С. Ківалов, С. Козуліна, В. Колпаков, А. Комзюк, А. Куліш, А. Кухарчук, Д. Мандичев, Н. Нижник, М. Орзіх, О. Рябченко, В. Селіванов, С. Тюрін, О. Харитоновна, О. Харченко та ін. Однак ці вчені доторкались цього питання лише опосередковано, досліджуючи інші більш загальні чи спеціальні суспільні відносини.

Мета статті – на основі теорії адміністративного права, аналізу відповідних нормативно-правових вітчизняних і зарубіжних актів, праць вчених та інших джерел визначити адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права як елемента адміністративно-правового статусу.

Виклад основних положень. У відповідності до академічного тлумачного словника української мови обов'язок – це те, чого треба беззаперечно дотримуватися, що слід безвідмовно виконувати відповідно до вимог суспільства або виходячи з власного сумління [1].

У науці адміністративного права обов'язки і права суб'єктів адміністративного права поперед всього розглядаються через призму змісту адміністративно-правових відносин, коли кожному суб'єктивному праву одного суб'єкта адміністративно-правових відносин відповідає (кореспондується) юридичний обов'язок іншого і навпаки.

Що стосується суб'єктів, яких слід віднести до публічної адміністрації, то професор до структури публічної влади професор Р. Мельник відносить щонайменше трьох суб'єктів – державу, органи місцевого самоврядування та громадян, як того вимагає Конституція України (ч. 1 ст. 5, ст. 7, ст. 38 тощо). З метою забезпечення ефективності її здійснення вимагає диференціації праці, виникає необхідність залучення до процесу її реалізації ряду суб'єктів, кожний з яких, відповідно, виконує власну частину публічних повноважень [2, с. 18]. Професор В. Галунько до суб'єктів публічної адміністрації відносить: органи виконавчої влади; органи місцевого самоврядування; об'єднання громадян та інших суб'єктів здійснення делегованих через закон адміністративних функцій; посадових і службових осіб усіх вищезазначених суб'єктів [3, с. 7].

Таким чином, кожен публічний суб'єкт адміністративного права має свій обов'язок, що впливає з його правоздатності. Правоздатність – це визнана державою загальна (абстрактна) можливість мати передбачені правовими нормами права й обов'язки, здатність бути їх носієм. Це не фактична здатність їх реалізовувати на практиці, а принципова потенційна здатність суб'єкта мати їх (у цей момент або в майбутньому) [3, с. 43].

Публічне суб'єктивне право складне явище включає в себе низку таких повноважень: право невластних осіб вимагати від публічної адміністрації здійснення юридичних дій, спрямованих на захист їх прав; право вимагати від іншої сторони виконання обов'язку, тобто право на чужі дії; право ввести в дію апарат примусу держави проти зобов'язальної особи, тобто право на примусове виконання обов'язку; можливість користуватися на основі цього права певними соціальними благами [3, с. 43].

Як зазначає професор Т. Коломось, суб'єктивні юридичні обов'язки нерозривно пов'язані і не можуть існувати один без іншого, оскільки право одного суб'єкта не може бути реалізоване окремо від виконання зобов'язання іншим суб'єктом. Таким чином, у державному управлінні існування зобов'язань поза правами і, навпаки, прав поза зобов'язаннями позбавлено будь-якого сенсу [4].

Визначаючи адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, потрібно розуміти, що вони є основним елементом їх адміністративно-правового статусу. Тому, враховуючи чинне законодавство та розглянувши позиції вчених-адміністративістів щодо елементів правового статусу публічних осіб, до його основних юридичних елементів можна віднести адміністративні права та обов'язки. А також до додаткових елементів ми відносимо: порядок і підстави виникнення та припинення адміністративної правосуб'єктності, що включає в себе адміністративно-правові аспекти створення та легалізації публічних осіб; завдання публічних осіб; адміністративну відповідальність у цій сфері, яка за суб'єктивним складом поширюється як на них самих, так і на інших осіб.

Зазначимо, що без чіткого визначення кола адміністративних обов'язків і прав суб'єктів публічної адміністрації значно обтяжується процес виконання ними своїх завдань та функцій, зо-

крема це стосується законних обов'язків і прав публічних реєстраторів, які є провідними у сфері здійснення державної реєстрації.

Однією важливою особливістю правового статусу державних службовців, яка відрізняє його від правового статусу приватної особи та на яку слід звернути особливу увагу, є первинність обов'язків і похідне спрямування прав. Тобто завдання та функції державної служби за своєю природою зумовлюють потребу закріплювати спочатку службові обов'язки і лише потім – службові права. Обов'язки державного службовця визначають сутність його службової діяльності, окреслюють коло поставлених завдань, визначають межі необхідної службової поведінки. Права ж спрямовані на забезпечення належних умов здійснення службової діяльності та створення реальних можливостей для здійснення службових завдань [5, с. 216].

Таким чином, характерною рисою адміністративно-правового статусу публічних осіб є те, що їх посадові обов'язки є відправними, тобто первісними, а права – вторинними (похідними). Це пов'язано з тим, що публічні реєстратори виконують функції держави у сфері державної реєстрації для забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян.

Юридичний обов'язок встановлюється як в інтересах уповноваженого суб'єкта, так і в інтересах держави в цілому, яка є гарантом їхнього здійснення. На відміну від суб'єктивного права, відмовитися від виконання юридичного обов'язку не можна, тому що відмова від виконання або неналежного виконання є підставою для юридичної відповідальності [6, с. 107]. Під юридичним обов'язком І. Окунєв трактує міру конкретно визначеної суспільно-необхідної поведінки, установлену в нормативно-правовому акті, забезпечену можливістю застосування санкції юридичної норми в її негативному й позитивному розумінні [7, с. 14].

Нормами реалізації обов'язку є дотримання певних зобов'язань, які мають форму заборон, і виконання активних обов'язків, що існують як зобов'язання [8, с. 201]. З іншої точки зору, юридичний обов'язок – це передбачена нормами права міра необхідної поведінки учасника правовідносин. Іншими словами, це міра належної поведінки зобов'язаної сторони в інтересах уповноваженої особи [9].

Таким чином, юридичний обов'язок є особливим видом поведінки зобов'язаної особи, яку вона повинна беззастережно дотримуватися стосовно уповноваженої особи. Варіанти можливої поведінки зобов'язаного суб'єкта полягають у наступному: здійснювати певні дії на користь уповноваженого суб'єкта; зобов'язання утримуватися від здійснення дій, що суперечать інтересам інших суб'єктів; вимагання здійснення або нездійснення тих чи інших дій від інших суб'єктів; несення юридичної відповідальності за невиконання чи неналежне виконання передбачених правовою нормою дій [6].

П. Лютіков зазначив, що суб'єктивний обов'язок юридичної особи у сфері публічного адміністрування – це обсяг конкретно визначеної залежно від адміністративної правосуб'єктності юридичної особи суспільно-необхідної правової поведінки, установлені в адміністративному нормативному або індивідуальному правовому акті, виконання якої забезпечується в передбачених законом випадках заходами адміністративного примусу [10, с. 434].

Що стосується обов'язків державних службовців, то, на думку О. Луценко, обов'язки державних службовців – це сукупність мір конкретно визначеної обов'язкової поведінки у сфері державно-службових відносин, що встановлюються нормативно-правовими актами для безпосереднього виконання повноважень і функцій державного органа та забезпечуються можливістю застосування санкцій [11, с. 234].

Отже, юридичний обов'язок є необхідною мірою поведінки, яка проголошена суспільством під час здійснення конкретними органами державної влади чи їх посадовими особами своєї функціональної діяльності.

Слід зауважити, що в ході нашого дослідження було виявлено таку особливість: більшість вчених у своїх наукових працях адміністративні обов'язки публічних осіб розглядають у комплексі «прав та обов'язків». Наприклад, А. Авторгов у своїй дисертації «Адміністративно-правовий статус державного виконавця» визначає що статус державного виконавця як структурні компоненти правового статусу поділяються на два види залежно від родо-видової структури особливостей правового статусу: по-перше, це обов'язки та права загального характеру, притаманні державним службовцям України; по-друге, це спеціалізовані обов'язки та права державного виконавця, які постають у зв'язку з реалізацією службової компетенції [12].

На нашу думку, як ми вже зазначали, змішування прав та обов'язків публічного суб'єкта адміністративного права є методологічно невірним підходом, оскільки це може призвести до негативних наслідків. Коли посадова особа суб'єкта публічної адміністрації в силу нечіткості фор-

мування владної компетенції може почати змішувати адміністративні права і обов'язки та вийти за межі повноважень, наданих їй нормою адміністративного права.

С. Обрусна вважає, що ознаками юридичного обов'язку є: необхідність певної поведінки; обов'язок, покладений лише на зобов'язану особу; він покладається з метою задоволення інтересів уповноваженої особи; існує лише в правовідносинах; є мірою необхідної поведінки; існує тільки відповідно до суб'єктивного права; установлюється нормами права; забезпечується (гарантується) державою. Структуру юридичного обов'язку становлять такі елементи: 1) необхідність здійснення або утримання від певних дій; 2) необхідність виконання вимог уповноваженої сторони; 3) необхідність нести юридичну відповідальність у разі невиконання або неналежного виконання покладених зобов'язань [13]; 4) обов'язок не перешкоджати уповноваженому суб'єкту користуватися тим благом, щодо якого він має право [14; 15].

Неможливо не погодитися з думкою В. Галунька, В. Олефіра, Ю. Гридасова, А. Іванищука та С. Короєда про те, що юридичні обов'язки в адміністративному праві забезпечують публічні інтереси людини й громадянина, суспільства й держави та є гарантіями суб'єктивних публічних прав [14].

Таким чином, обов'язки публічного суб'єкта права – це юридично закріплена в нормативно-правових актах міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, що спрямована на виконання завдань та функцій у передбаченій сфері, які в разі порушення забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Із вищеперерахованих складових частин адміністративних обов'язків публічних прав притаманними для публічної адміністрації є перелічені нижче складові.

Зобов'язання дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів, прав та охоронюваних законом інтересів громадян, підприємств, установ, організацій, забезпечувати виконання покладених на них функцій і повною мірою використовувати надані їм права. Слід розуміти, що за невиконання або неналежне виконання посадовими особами органів публічної адміністрації України своїх обов'язків вони притягаються до дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та матеріальної відповідальності згідно із чинним законодавством [15].

Видавати нормативно правові-акти (накази), за допомогою яких керується діяльність інших органів державної влади, а також контролювати та здійснювати нагляд за ними. Кожен орган публічної влади у своїй діяльності видає індивідуальні та підзаконні нормативно-правові акти, укладає адміністративні договори, здійснює інші юридично-значущі дії та матеріально-технічні операції.

Професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів, посадових (функціональних) обов'язків, при цьому не порушуючи права та свободи людини.

Обов'язок здійснення контролю та нагляду. Наприклад, адміністративний нагляд здійснюється Національною поліцією України (поліція). Поліцейський на всій території України незалежно від посади, яку він займає, місцезнаходження і часу доби в разі звернення до нього будь-якої особи із заявою чи повідомленням про події, що загрожують особистій чи публічній безпеці, або в разі безпосереднього виявлення таких подій зобов'язаний вжити необхідних заходів із метою рятування людей, надання допомоги особам, які її потребують, і повідомити про це найближчий орган поліції (ст. 18 п. 2) [16].

Проведення перевірок, покладених на органи публічної адміністрації законодавством, наприклад обов'язком Міністерства юстиції України, є здійснення перевірок, пов'язаних з очищенням влади, які полягають у проведенні перевірки за допомогою утворення дорадчого громадського органу з питань люстрації для забезпечення здійснення громадського контролю за процесом очищення влади (люстрації), до складу якого повинні входити представники засобів масової інформації та представники громадськості. Після чого міністерство повинно розмістити на своєму офіційному веб-сайті інформацію про поштову та електронну адреси, контактний номер телефону кожного з органів державної влади, до компетенції яких належить проведення перевірки, до яких фізичні та юридичні особи протягом одного місяця з дня початку проходження перевірки можуть подати інформацію про особу, стосовно якої проводиться перевірка, щодо поширення на неї заборон (ст. 5) [17].

Накладення юридичної відповідальності, передбаченої законодавством. Наприклад: «З початку 2016 року Державна прикордонна служба провела три антикорупційні внутрішньо-державні перевірки. У результаті яких до дисциплінарної відповідальності залучено більше

5 тисяч чоловік, до адміністративної – майже 1 тисяча», – голова Державної прикордонної служби України – Петро Цигикал [18].

Усе вищевикладене дає можливість сформулювати такі висновки щодо адміністративних обов'язків публічного суб'єкта права як елементу адміністративно-правового статусу:

1) адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права завжди є публічними, такими, що відображають публічний інтерес;

2) адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права нерозривно пов'язані з адміністративними правами;

3) публічний суб'єкт права має відповідно до своїх обов'язків:

а) дотримуватися Конституції і законів України, інших нормативних актів;

б) видавати нормативно правові акти (накази), за допомогою яких керується діяльність інших органів державної влади;

в) професійно виконувати свої службові обов'язки відповідно до вимог нормативно-правових актів;

г) здійснювати контроль та нагляд за дотриманням законодавства;

д) притягувати правопорушників до юридичної відповідальності згідно із законодавством;

4) у нормативно-правових актах треба чітко прописувати і формально виділяти адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права, не змішуючи їх з обов'язками чи іншими категоріями юриспруденції («компетенції», «повноваження») та ін.

Висновки. Отже, адміністративні обов'язки публічного суб'єкта права – це юридично закріплена в нормативно-правових актах міра належної та необхідної суспільно-правової поведінки, що спрямована на виконання завдань та функцій у передбаченій сфері, які в разі порушення забезпечуються заходами адміністративного примусу.

Список використаних джерел:

1. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973.
2. Мандрик С. Адміністративно-правовий статус вищих навчальних закладів МВС України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / С. Мандрик. – Харків, 2010. – 18 с.
3. Галуцько В., Курило В., Короед С. Адміністративне право України. Т.1. Загальне адміністративне право / В. Галуцько. – Херсон : Гринь Д.С., 2015. – 272 с.
4. Коломоєць Т. Адміністративне право України. Підручник / Т. Коломоєць. – Київ : «Істина», 2008.
5. Разіна О., Перевалова Л. Особливості правового статусу державних службовців в Україні. Міжнародна наукова конференція MicroCAD : Секція № 25. Актуальні проблеми розвитку інформаційного суспільства в Україні / О. Разіна // Вестник НТУ «ХПИ», 2013. – С. 216.
6. Кириченко В., Куракін О. Теорія держави і права: модульний курс / В. Кириченко. – Київ : Центр навчальної літератури, 2010. – 264 с.
7. Окунєв І. Загальнотеоретичні засади правового статусу суб'єкта права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / І. Окунєв ; Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2009. – 23 с.
8. Зайчук О., Оніщенко Н. Теорія держави і права. Академічний курс: підручник / О. Зайчук. – Київ : ЮрінкомІнтер, 2008. – 688 с.
9. Ведерніков Ю., Папірна А. Теорія держави і права / Ю. Ведерніков. – Київ: Знання, 2008. – 333 с.
10. Лютіков П. Суб'єктивні права й обов'язки як складові адміністративно-правового статусу юридичної особи: класифікація та характерні ознаки / П. Лютіков // Актуальні проблеми держави і права. – 2013. – С. 329–345.
11. Луценко О. Службові та посадові обов'язки державних службовців: щодорозмежування понять / О. Луценко // Держава і право. Юридичні і політичні науки. – 2013. – Вип. 61. – С. 232.
12. Авторгов А. Адміністративно-правовий статус державного виконавця : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / А. Авторгов. – Київ, 2008. – 17 с.
13. Обрусна С. Поняття судового управління: проблеми дефініції. Право і Безпека / С. Обрусна. – 2010. – № 2. – С. 42.
14. Галуцько В., Олещук В., Гридасов Ю. Адміністративне право України: у 2-х т.: підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс / В. Галуцько. – Херсон : ХМД, 2013. – 396 с.

15. Щодо окремих питань стосовно контролю за додержанням податкового законодавства платниками податків – юридичними особами. Лист ДПС України від 6.7.2009 № 14082/7/23-4017/354.

16. Про Національну поліцію. Верховна Рада України; Закон від 02.07.2015 № 580-VIII // Урядовий кур'єр від 12.08.2015 № 146

17. Про очищення влади. Верховна Рада України. Закон від 16.09.2014 № 1682-VII // Голос України від 15.10.2014 № 198.

18. Петро Цигикал: понад 6 тисяч прикордонників притягнули до відповідальності за різні порушення у 2017 році. Міністерство внутрішніх справ України. 2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mvs.gov.ua/ru/news/9923_Petro_Cigikal_Ponad_6_tisyach_prikordonnikov_prityagnuli_do_vidpovidalnosti_za_rizni_porushennya_u_2017_roci_FOTO.htm.

УДК 342.9

ДОВГУНЬ С.З.

СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІСТОРІОГРАФІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Автором розглянуто тенденції у дослідженні адміністративно-правових засад діяльності органів досудового розслідування Національної поліції України. Охарактеризовано останні та основні наукові праці з адміністративного права у досліджуваній сфері, які умовно згруповані за їх вираженням загальнотеоретичним, практичним та прикладним характером. Характеристика загальнотеоретичної групи дає підстави стверджувати, що їй притаманне більш загальне, філософське, історичне, соціально-правове дослідження з орієнтацією на подальший розвиток теорії адміністративно-правової діяльності органу досудового розслідування або формування категоріального апарату, філософських чи методологічних засад тощо. Практичну групу наукових праць відрізняє емпіричний акцент, який має підхід, зорієнтований на дослідження сучасної генези, стану та динаміки практики, які зумовлені потребами реформи, удосконаленням національного законодавства тощо. Прикладну групу праць об'єднують не основні функції діяльності органу досудового розслідування та компаративістський підхід.

Перспективними є дослідження теоретико-правових та організаційних засад використання в адміністративному праві знань менеджменту, кримінального процесу, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності.

Ключові слова: історіографія, закономірності, засади, реформа, органи досудового розслідування, поліція.

Автором рассмотрены тенденции в исследовании административно-правовых основ деятельности органов досудебного расследования Национальной полиции Украины. Значительное внимание уделено последним научным исследованиям. Акцентируется внимание на том, что сейчас органы предварительного расследования действуют в условиях оккупации и агрессии, влияние которых на них не изучено. Охарактеризованы ключевые научные работы по административному праву в исследуемой сфере, которые условно сгруппированы согласно их выраженным общетеоретическим, практическим и прикладным чертам. Характеристика общетеоретической группы дает основания утверждать, что ей присуще больше общее, философское, историческое, социально-правовое исследование с ориентацией на дальнейшее развитие теории административно-правовой деятельности органа досудебного расследования или формирования категориального аппарата, философии