

УДК 342.92:331.108:351.74(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-9.26>

ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ШТАБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ

Соловей Алексей Николаевич,
проректор государственного
университета – декан
Херсонского факультета
Одесского государственного
университета внутренних дел
(г. Херсон, Украина)

У роботі проаналізовано правову природу змісту адміністративно-правового регулювання діяльності персоналу в органах внутрішніх справ України.

Визначено особливості адміністративно-правового статусу штабу органів внутрішніх справ. Проведено аналіз дефініції діяльності штабу та штабу у збройних силах, що використовується в методі аналогії.

Вказується, що управління в будь-яких системах може бути представлено як прояв (шляхом передачі командної інформації через прямі канали зв'язку) впливу підсистеми управління на керовану. Встановлено, що до складу органів внутрішніх справ, у яких здійснюються діяльність штабів (формально чи фактично), входять державні структури з правоохоронним правовим характером та адміністративно-службовим правовим характером.

Вивчаючи особливості адміністративно-правового статусу штабу органів внутрішніх справ, слід спиратись на те, що вони відрізняються за правовим статусом від органів внутрішніх справ. Штаб-квартира органів внутрішніх справ пов'язує всі служби та координує діяльність всієї розгалуженої системи органів внутрішніх справ. Штаб-квартира забезпечує постійний нагляд і складний аналіз оперативної ситуації та результатів діяльності оперативно-розшукових підрозділів, прогнози та плани на цей час і перспективу за трьома основними напрямками: аналітичним, координаційним і контрольним. Штаб-квартири, координуючи зв'язки діяльності всієї системи органів внутрішніх справ, усвідомлюють важливість такого: нормативного забезпечення аналітичної роботи; визначення пріоритетності аналітичної роботи щодо запобігання та виявлення кримінальних правопорушень залежно від особливостей подій, зареєстрованих черговими підрозділами; коригування інформаційно-пошукових систем інформаційних підрозділів інформаційними ресурсами, контролю їхньої ефективності; реалізації аналітичного забезпечення запобігання злочинності та розкриття злочинів, розроблення рекомендації щодо його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, органи внутрішніх справ, штаб, поліція, адміністрація.

CONCEPT AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF STAFF IN THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Solovei Oleksii Mykolaiovych,
Vice Rector of State University –
Dean of the Kherson Faculty
of Odesa State University
of Internal Affairs (Kherson, Ukraine)

The legal nature of the content of the administrative and legal regulation of staff activities in the internal affairs bodies of Ukraine is analyzed in the work.

Features of the administrative and legal status of the headquarters of the internal affairs bodies are determined. An analysis of the understanding of headquarters and staff activities in the armed forces is used in the method of analogy.

It is indicated that the control in any systems can be represented as a manifestation (through the transfer of command information through direct communication channels) of the influence of the control subsystem on the controlled. It has been established that the composition of the internal affairs bodies, in which headquarters activities are carried out (formally or in fact), includes state structures with a law-enforcement legal nature and an administrative-service legal nature.

Examining the peculiarities of the administrative-legal status of the headquarters of the internal affairs bodies, it should come out from the fact that they are considered to be the derivation regarding the legal status of the bodies of internal affairs. The headquarters of the internal affairs bodies link all the services and coordinate the activity of the whole branched system of the internal affairs bodies. The headquarter provides the continuous supervision and complicated analysis of the operative situation and results of the activity of the operative and investigative subdivisions, prognoses and plans for the present and perspective in three main directions: analytical, coordinational and control. Headquarters, being coordinating links of the activity of the whole system of the bodies of internal affairs, realize: normative provision of the analytical work; determine the priority of the analytical work to prevent and detect criminal offences depending on the peculiarities of the events registered by the subdivisions on duty; correct the informational-searching systems of the informational subdivisions with informational resources, control their effectiveness; realize the analytical provision of crime prevention and crime detection, elaborate recommendations of its improvement.

Key words: administrative responsibility, internal affairs bodies, headquarters, police, administration.

На современном этапе развития государства его главной функцией является охрана прав и свобод человека и гражданина, их интересов, которая осуществляется по причине противодействия преступности как одна из сфер социального управления. Именно поэтому нужно совершенствовать действующие формы и методы управления органами внутренних дел Украины, и ведущими в этом направлении являются штабные подразделения, которые входят в структуру ОВД и осуществляют координацию всех органов и подразделений системы МВД Украины. Однако сегодня существуют серьезные просчеты в координации деятельности отраслевых служб при решении комплексных вопросов, не предоставляется правильная оценка эффективности деятельности системы управления, что приводит к различным искажениям в работе органов внутренних дел, а отсюда – и к значительным нарушениям со стороны тех, кто должен защищать других [13].

Однако, несмотря на большое количество научных работ по различным направлениям деятельности органов внутренних дел Украины, вопросы административно-правового статуса штабных подразделений органов внутренних дел Украины не исследовались, что делает их сегодня крайне актуальными и требующими научного поиска. В условиях реформирования каждое государство нуждается в особой защите, основным направлением которой является усиление защиты прав и свобод человека и гражданина. Статьей 3 Конституции Украины определено, что человек, его жизнь и здоровье, честь и достоинство, неприкосновенность и безопасность определяются наивысшей ценностью в государстве [6].

Именно государство берет на себя обязательство по защите основных положений, закрепленных в Основном Законе. Особая роль в этом направлении принадлежит правоохранительным органам, особенно органам внутренних дел. В структуре этих органов должны быть штабные подразделения. Определяя содержание их деятельности, констатируем, что сегодня в отечественной юридической литературе отсутствует комплексный подход к определению сущности содержания административно-правового регулирования штабной деятельности. В этом контексте родовыми являются понятия содержания в его общем понимании и непосредственно содержания правоотношений, поскольку регулирование деятельности штабов является специфической разновидностью последних.

Так, Толковый словарь украинского языка трактует термин «содержание» в таких значениях: 1) суть, внутренняя особенность чего-нибудь; 2) определенные свойства, характерные черты, которые отличают данное явление, предмет от подобных явлений, предметов и т. д.; 3) разумная основа, цель, назначение чего-нибудь [13].

По нашему мнению, все три освещенные факторы определяют некоторую юридическую природу содержания административно-правового регулирования штабной деятельности в органах внутренних дел Украины, а именно: это внутренняя особенность такой деятельности, описывающая характерные черты, которые отражают это юридическое явление в правовой и правоохранительной деятельности субъектов публичной администрации, направленные на защиту прав и свобод от противоправных посягательств, обеспечение общего правопорядка в общественных местах и предоставление специфических административных услуг.

Профессор М. Кравчук подчеркивает, что фактическим содержанием является поведение субъектов правоотношений, то есть деятельность, в которой реализуются субъективные юридические права и обязанности сторон. В свою очередь, юридическое содержание выражается, собственно, в субъективных правах и субъективных обязанностях участников правоотношений [7]. По этому поводу В. Кириченко отмечает, что юридическое содержание отражает предусмотренные нормами права реальные возможности по осуществлению субъективных прав и юридических обязанностей, тогда как фактическое – фактическое поведение, в рамках которого реализуются субъективные права и юридические обязанности субъектов объектов правоотношений [4].

Как видим, теоретики права, в частности административного права, рассматривают юридическую природу содержания как фактическое содержание поведения субъектов правоотношений и юридическое содержание. При этом юридическое содержание утверждает через волю законодателя фактическое содержание, а составляющими фактического содержания субъектов административно-правовых отношений являются субъективные права и юридические обязанности.

Определяя особенности административно-правового статуса штабов органов внутренних дел, следует исходить из того, что он является производным относительно правового статуса органов внутренних дел. Штаб (от нем. Stab) – основной орган

управления войсками (силами) в ходе военных действий, а во время мира – обучения, управления ими. В батальонах (дивизионах), в вооруженных силах существуют Генштаб, главные штабы видов вооруженных сил, штаб Тыла вооруженных сил, штаб Гражданской обороны, штабы войск [12]. Штаб-квартира – это место концентрации большинства (если не всех) важнейших функций и пребывания руководства организации или топ-менеджмента коммерческой структуры (компании, предприятия, организации) [3].

Таким образом, проведенный анализ понимания штабов и штабной деятельности в вооруженных силах с использованием метода аналогии и заимствования дает возможность утверждать, что штаб в органах внутренних дел – это основной орган управления структурными подразделениями, а также руководителями, которые их возглавляют, во время раскрытия преступлений против личности и других преступлений в сфере обеспечения правопорядка в общественных местах, защиты прав собственности, предоставления административных услуг, а также обеспечения внутренней организационной деятельности МВД Украины, в частности, относительно недопущения и расследования нарушений прав, свобод и законных интересов частных лиц самими представителями органов внутренних дел.

В своем исследовании И. Ковтун указывает, что штабы органов внутренних дел являются звеном, которое объединяет все службы и координирует деятельность всей разветвленной системы органов внутренних дел. Штаб обеспечивает непрерывное отслеживание, комплексный анализ оперативной обстановки и результатов работы оперативных и следственных подразделений, занимается прогнозированием, текущим и перспективным планированием по трем основным направлениям: аналитическому, координационному и контрольному. Штабы, выполняя роль координационного звена деятельности всей системы органов внутренних дел, осуществляют нормативное обеспечение аналитической работы; определяют приоритетность аналитического обеспечения предотвращения и расследования уголовных правонарушений в зависимости от особенности событий, регистрируемых дежурными частями; корректируют наполнения информационными ресурсами информационно-поисковых систем информационных подразделений, контролируют их эффективность; осуществляют аналитическое обеспечение деятельности по предупреждению и расследованию уголовных преступлений, разрабатывают рекомендации по его совершенствованию [5].

Анализируя памятку отечественного законодательства – положение «Об организации деятельности штабных подразделений Министерства внутренних дел Украины», отмечаем, что штаб является самостоятельным структурным подразделением главного управления, управления МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте. Нужно отметить, что штабные подразделения в системе МВД обеспечивали координацию, анализ, планирование, контроль и согласование действий структурных подразделений главного управления, управления МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте, городских, районных, линейных органов внутренних дел по защите прав и свобод граждан, охрану интересов общества и государства от противоправных посягательств, охрану общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (на территории обслуживания) [9].

Ученые-административисты, специализирующиеся на административной деятельности полиции, определяют, что штабная деятельность в органах внутренних дел определяется как система мероприятий, которые реализуются штабными аппаратами, обеспечивает постоянное наблюдение за оперативной обстановкой, сбор,

обработку и исследование информации, подготовку проектов управленческих решений, организационное обеспечение выполнения принятых решений и контроль за их надлежащим выполнением с целью наиболее эффективной организации управления, оказания практической и методической помощи службам и подразделениям ОВД. Система штабов органов внутренних дел Украины выглядит так: Главный штаб МВД Украины; штабы главных управлений, управлений МВД Украины в Автономной Республике Крым, областях, городах Киеве и Севастополе, на транспорте; штабы городских, районных и линейных органов внутренних дел. Кроме этого, существуют еще штабные подразделения или аппараты, которые выполняют их функции в ряде отраслевых служб органов внутренних дел [10].

Итак, ученые, исследовавшие специализированно юридическую природу штабной деятельности в органах внутренних дел, выделяют такие ее особенности (в нашей интерпретации):

- координационное и контрольное подразделение органов внутренних дел осуществляет систему административных мер, которые реализуются штабными аппаратами постоянного слежения за оперативной обстановкой, сбором, обработкой и исследованием информации, подготовкой проектов управленческих решений, организационным обеспечением выполнения принятых решений и контролем за их надлежащим исполнением;
- обеспечивает непрерывное отслеживание оперативной обстановки;
- определяет приоритетность аналитического обеспечения предотвращения и расследования уголовных правонарушений в зависимости от особенности событий, регистрируемых дежурными частями;
- осуществляет комплексный анализ оперативной обстановки;
- осуществляет комплексный анализ результатов работы подразделений превентивной деятельности, оперативных и следственных подразделений;
- занимается прогнозированием, текущим и перспективным планированием по трем основным направлениям (аналитическим, координационным и контрольным);
- контролирует наполнение информационными ресурсами информационно-поисковых систем;
- разрабатывает рекомендации по совершенствованию аналитического обеспечения деятельности по предупреждению и расследованию уголовных преступлений;
- осуществляет подзаконное правотворчество по нормативному обеспечению деятельности органов внутренних дел [5];
- имеет целью увеличение доверия граждан к Национальной полиции и других органов внутренних дел, более эффективную организацию управления, оказание практической и методической помощи службам и подразделениям [10].

Рассмотрение штаба как органа управления в системе органов внутренних дел Украины невозможно без определения понятия «управление» в общем смысле. Вообще управление в любых системах можно представить как проявление (через передачи командной информации по каналам прямой связи) воздействия руководящей подсистемы на управляемую. Отсюда каналами обратной связи в руководящую подсистему поступает информация о ее состоянии, эти подсистемы имеют также информационные связи с окружающей средой. Руководящая и управляемая подсистемы, каналы прямой и обратной связи, а также окружающая среда создают систему управления [8, с. 306].

Без управления невозможно целенаправленное функционирование общества [1]. Профессор В. Аверьянов рассматривает государственное управление в широком и узком смыслах. Так, он указывает, что широкое толкование государственного управ-

лення – як совокупності всіх видів діяльності держави (то єсть всіх форм реалізації державної влади в цілому) – правомірно на рівні аналізу системи соціального (общественного) управління, виділення її відносно самостійних підсистем. В такому випадку категорія державного управління дозволяє відокремити державні інститути управлінського впливу на суспільство від інших – недержавних. На другому рівні аналізу загальний суб'єкт управління – держава – представлений уже диференційовано, то єсть як совокупність державно-владних органів, між якими розподілені різні види державної діяльності. Тут категорія державного управління повинна використовуватися в вузькому, більш спеціалізованому значенні: як особливий і самостійний вид діяльності держави, здійснює окрему систему спеціальних державних органів – органів виконавчої влади [2].

Що стосується фактичного наявності в складі діяльності всіх інших державних органів (причому не тільки внутрішніх, але і зовнішніх) окремих функцій, елементів або проявів управлінської діяльності, то слід зауважити, що головне призначення цих органів зводиться не до управління. Управління якості відрізняється по своїй суті від того, що повинні здійснювати різні державні органи, які належать до інших форм реалізації державної влади. Державне управління – це діяльність особливого роду, зміст якої заключається в виконанні законів і інших актів органів державної влади шляхом різних форм організаційного впливу на суспільні явища і процеси [2].

Отже, до складу органів внутрішніх справ, в яких здійснюється (формально або фактично) штабна діяльність, входять такі державні структури:

- 1) с правоохоронною юридичною природою:
 - апарат Міністерства внутрішніх справ України;
 - Національна поліція;
 - Національна гвардія України;
 - Державна прикордонна служба України;
 - Служба безпеки України;
- 2) с адміністративно-сервісної юридичною природою:
 - Державна служба України по надзвичайних ситуаціях.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–13.
2. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика : навч. посібник. Київ, 1998. 432 с.
3. Вікіпедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki>.
4. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України. 2-е вид., перероб. і доп. Одеса : Юридична література, 2002. 312 с.
5. Ковтун І.В. Інформаційно-аналітичне забезпечення штабами органів внутрішніх справ запобігання та розслідування кримінальних правопорушень : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Одеса, 2012. 22 с.
6. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
7. Кравченко Ю.Ф. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.
8. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 702 с.

9. Про організацію діяльності штабних підрозділів Міністерства внутрішніх справ України : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24 травня 2013 р. № 505. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0924-13>.

10. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Особлива частина : навч. посібник / В.В. Серета, М.П. Гурковський, Ю.С. Назар та ін. ; за заг. ред. В.В. Серети. Львів : ЛьвДУВС, 2015. 584 с.

11. Словарь иностранных слов. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwwords/30512/.

12. Словник української мови : в 11 т. АН УРСР. Інститут мовознавства. Київ : Наукова думка, 1970–1980. 671 с.

13. Соловей О.М. Адміністративно-правового регулювання штабної діяльності в органах внутрішніх справ України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019.

УДК 342.95 (477):347.919.8

DOI <https://doi.org/10.32850/2414-4207.2019-9.27>

ДО ПИТАННЯ СУСПІЛЬНО КОРИСНИХ РОБІТ ЯК ВИДУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Спасенко Вікторія Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник
(НДІ державного будівництва
та місцевого самоврядування
НАпН України, м. Харків, Україна),
асистент кафедри
адміністративного права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

Стаття присвячена дослідженню суспільно корисних робіт як окремого виду адміністративних стягнень. Висвітлено сутність цього виду адміністративного стягнення та встановлено, що суспільно корисні роботи полягають у виконанні особою, яка вчинила адміністративне правопорушення, оплачуваних робіт, вид яких і перелік об'єктів, на яких порушники повинні виконувати ці роботи, визначає відповідний орган місцевого самоврядування. Виявлено особливості цього виду адміністративного стягнення. Окрему увагу приділено порядку накладення суспільно корисних робіт. З'ясовано, що застосування вказаного виду адміністративного стягнення є прерогативою районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судів (суддів) за вчинення адміністративного правопорушення, передбаченого ст. 183-1 КУпАП. Розкрито відповідальність, встановлену чинним законодавством України, за ухилення від відбування суспільно корисних робіт. Детально проаналізовано адміністративне правопорушення, передбачене ст. 183⁻¹ КУпАП (несплата аліментів), за вчинення якого накладається адміністративне стягнення у виді суспільно корисних робіт.

Досліджено судову практику і з'ясовано проблемні аспекти в цій сфері. Аналіз судової практики засвідчив порушення принципу законності під час накладення суспільно корисних робіт. Встановлено, що період часу несплати аліментів особою до вступу в дію