

Стрельченко Оксана Григорівна –
здобувач кафедри адміністративного
права і процесу КНУВС

ЗАСЛУГА ЯК ОСНОВНА ПІДСТАВА ЗАОХОЧЕННЯ

Досліджено етапи розвитку заохочень та вдосконалення нормативно-правової бази щодо заохочень на якісно новому рівні, опрацювання і прийняття законів і підзаконних актів, що регламентуватимуть організацію фінансування та діяльність органів, які здійснюють заохочення провадження з урахуванням європейських стандартів та економічних можливостей України.

A merit – it publicly an useful act, activity, deserving honour and general confession. Thus, for application of encouragement an encouraging act is needed. It should be noted that in the theory of right to the encouraging act, in relation to relations in the field of medicine, proper attention not spared.

Адміністративний процес є відносно самостійним нормативним утворенням, що посідає одне з важливих місць у системі вітчизняного права, наряду з такими процесуальними правовими аналогами, як конституційне, кримінальне, цивільне тощо. Його предметом можна вважати публічно-управлінські, організуючі суспільні відносини, які складаються з приводу реалізації уповноваженими органами публічної влади (їх посадовими особами) встановленого адміністративно-процесуальним законодавством порядку вирішення адміністративних справ.

Теорія права неоднозначно підходить до розуміння змісту адміністративного процесу. Із середини 40-х років XX століття у вітчизняній правовій парадигмі окреслились три основні концепції адміністративного процесу: *юрисдикційна (вузька), управлінська (широка) та судова.*

Прихильники *"вузького"* розуміння адміністративного процесу пов'язують його лише з юрисдикційною діяльністю, тобто з такими результатами, як вирішення суперечок між сторонами адміністративних правовідносин, що не перебувають між собою у відносинах службового підпорядкування, а також застосування заходів примусу [1, с. 4].

Водночас *управлінська концепція адміністративного процесу (широка)*, яка отримала найбільше визнання у вітчизняній правовій теорії, охоплює діяльність публічних органів щодо вирішення адмініст-

ративних справ у сфері публічного управління. Адміністративний процес не повинен і не може обмежуватись роллю організаційно-правового “регулятора” юридичних конфліктів. На їх думку, таке розуміння адміністративного процесу не відображає всієї повноти цього явища. Стверджується, що особлива, процесуальна форма є притаманною усій правозастосовній діяльності органів публічної влади, а не лише її окремим аспектам, які безпосередньо пов’язані із застосуванням заходів примусу. Таким чином, межі функціонування адміністративного процесу, окрім власне юрисдикційної сфери, поширюються на все розмаїття управлінських (неконфліктних) справ. З огляду на свою специфіку, в юридичній літературі окреслений підхід отримав назву “широкого” [2, с. 13].

Прибічники *судової концепції адміністративного процесу* ґрунтуються на тому, що *будь-яка процесуальна діяльність є винятковою прерогативою органів судової влади*. Так само, як і послідовники юрисдикційної концепції, своє уявлення про адміністративний процес вони будують на основі аналогії із двома “традиційними” видами юридичного процесу: кримінальним та цивільним. Проте, якщо перші таку аналогію вбачають у “конфліктному” характері юридичних справ, що підлягають процесуальному вирішенню, то другі ґрунтуються на ідеї їх обов’язкової судової підвідомчості.

У рамках судової концепції в різні роки висловлювались два майже протилежні погляди на юридичну природу, зміст, структуру та функції адміністративного процесу. Згідно з першим підходом, адміністративний процес розглядається як *діяльність органів правосуддя щодо вирішення справ про адміністративні проступки* [3, с. 12]. Відповідно до другого, ним є *діяльність адміністративних судів щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ, в основі яких лежить спір про суб’єктивне публічне право* [4, с. 122–133].

Широке розуміння адміністративного процесу, на наш погляд, є сучасним і теоретично вірним, тому в нашому дослідженні ми будемо дотримуватися широкого розуміння адміністративного права.

Єрархічно систему адміністративного процесу в загальному вигляді можна відобразити так: “адміністративний процес” – “адміністративне провадження” – “провадження по розгляду конкретної адміністративної справи”. *Адміністративне провадження* – це вид адміністративного процесу, який об’єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб’єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ.

Одним з видів адміністративного провадження є заохочувальне провадження.

Класифікація адміністративних проваджень безпосередньо залежить від підходів до змісту та особливостей структури адміністративного процесу.

Відповідно до класифікації В.Д. Сорокіна, виділяють такі види адміністративних проваджень:

із прийняття нормативних актів державного управління;
із пропозицій та заяв громадян і звернень організацій про реалізацію наданих їм прав у сфері державного управління;
щодо організаційних справ в апараті державного управління;
у справах про застосування примусових заходів у сфері державного управління [5, с. 76].

На думку В.А. Юсупова, критерієм класифікації адміністративних проваджень доцільно обрати характер функцій управління [6, с. 82–83].

М.Я. Масленников виділяє особливі види проваджень. До таких він відносить провадження щодо господарюючих суб'єктів, здійснювані на підставі спеціальних нормативних правових актів у справах про порушення: митних правил; земельного законодавства (здійснюється органами по земельних ресурсах та землеустрою); земельного законодавства (здійснюється органами охорони природних ресурсів); земельного законодавства; ліцензійної діяльності на транспорті; правил дорожнього руху; санітарних правил; у галузі будівництва; антимонопольного законодавства; прав споживачів; законодавства про рекламу; правил сертифікації та стандартизації; правил рибоохорони; прав і законних інтересів інвесторів на ринку цінних паперів; у сфері виробництва та обігу етилового спирту, алкогольної та спиртвмісної продукції; стосовно юридичних осіб за порушення законодавства про вибори та референдум і, нарешті, провадження у справах про порушення податкового законодавства [7, с. 18–23].

О.В. Кузьменко за ступенем вирішення конфлікту виокремлює неконфліктні та конфліктні групи проваджень.

М.М. Тищенко пропонує поділяти сукупність адміністративних проваджень на дві групи – юрисдикційні та неюрисдикційні [8, с. 478].

У контексті процесуальних заохочень як будь-якої сукупності можна розглядати заохочувальне провадження. Учені цей вид провадження почали визнавати нещодавно.

Будь-яке впровадження з адміністративних справ складається з низки окремих операцій, наприклад, складання протоколу; прийом заяви; опитування свідків; вивчення документів; прийняття рішення; винесення постанови; оскарження дій посадових осіб; опублікування акта управління тощо.

Адміністративно-заохочувальному провадженню притаманний визначений процесуальний режим, який дозволяє більш відповідально, справедливо, компетентно досягнути кінцевого результату, тобто заохочення.

Отже, до структури цього режиму входять: нормативно-правова основа заохочення; матеріальні та процесуальні заохочувальні норми; мета, завдання, функції, принципи заохочувального провадження загалом та кожної стадії окремо; дотримання гарантій щодо досягнення позитивного ефекту тощо.

На наш погляд, процесуальний заохочувальний режим та заохочувальне провадження можна розглядати через філософські кате-

горії “зміст” та “форма”, де під змістом розуміється “заохочувальний режим”, а під формою “заохочувальне провадження”.

У літературі, у якій розглядалося заохочувальне провадження, обговорювалися такі стадії. Наприклад, П.П. Сергун виокремлював три стадії: порушення; розгляд та прийняття рішення; виконання [9, с. 43], Ю.Н. Старілов – чотири стадії: порушення клопотання про заохочення; направлення подання про заохочення до відповідного державного органу, розгляд подання про заохочення та прийняття рішення; практичне здійснення заохочення [10, с. 478–480].

Недоліки щодо застосування заохочень виникли внаслідок послабленої уваги керівників управлінь, територіальних органів та їх кадрових служб до оформлення нагородних матеріалів відповідно до встановлених вимог, а також зниження вимог до підлеглих та відсутністю відповідного контролю за організацією цієї роботи.

Заохочення працівника – це нормативно закріплена або така, що фактично використовується форма визнання зі сторони публічної влади особистих заслуг працівника, яка застосовується, за наявності достатніх підстав, уповноваженим державним органом або його посадовою особою шляхом видання правового акта встановленої форми або здійснення інших дій, які приносять заохочувальному працівнику матеріальні та (або) моральні переваги. З таким визначенням важко не погодитися, водночас воно цілком може бути застосовано при удосконаленні законодавства про стимулювання та заохочення у відповідній сфері. У цьому визначенні йдеться про особисту заслугу. Тому в нормативно-правових актах немає точного визначення терміна “заслуга”. У літературі цей термін досліджувався.

О.М. Кисельова зазначала, що характер заслуг можливо визначити на основі таких критеріїв:

а) залежно від суб'єкта, який визнає значущість заслуг, їх можна поділити на:

заслуги у виробничій діяльності підприємств, закладів;

заслуги в суспільній діяльності, діяльності некомерційних організацій;

заслуги в діяльності місцевого самоврядування та муніципального управління;

заслуги перед державою;

б) залежно від здійснення соціально-активних дій, можна виділити заслужену поведінку у звичайних та екстремальних умовах (сумлінне виконання трудових обов'язків, героїзм тощо);

в) залежно від характеру досягнутого загальноновизнаного результату, заслуги можна поділити на:

реальні (які принесли конкретну користь суспільству);

умовні (наприклад, добровільне відшкодування збитків) [11, с. 21].

В.М. Баранов вважає, що заохоченням слід вважати лише ту міру державного схвалення, що встановлюється та застосовується за заслугою. Заслуга – фактична та юридична підстава державного за-

охочення. Під заслугою розуміється два основних юридичних варіанта поведінки:

по-перше, сумлінне й точне виконання суб'єктами покладених на них обов'язків або суспільних зобов'язань;

по-друге, здійснення учасниками суспільних відносин непередбачених правовою нормою корисних для суспільства діянь, які перевершують звичайні вимоги [12, с. 36].

О.В. Малько при дослідженні правового заохочення дійшов висновку, що заслуга — це добросовісний правомірний вчинок, пов'язаний з "надвиконанням" особою своїх обов'язків або з досягненням нею загальноновизнаного корисного результату, що виступає підставою для застосування заохочення. Заслуга характеризується такими рисами:

вона пов'язана не з бездіяльністю (з реалізацією заборон), а, навпаки, із соціально-активною поведінкою, із здійсненням позитивних обов'язків;

це добросовісне ставлення особи до свого боргу;

це правомірна поведінка, що не суперечить юридичним нормам;

заслуга пов'язана з "надвиконанням" особою своїх обов'язків або з досягненням нею загальноновизнаного результату. "Надвиконання" означає "наднормативну" поведінку, яка втілюється в суспільно корисному результаті, що перевершує за своїми масштабами результати звичайних дій. Заохочення встановлюються за певні досягнення (новаторство у праці, професійна майстерність тощо) у здійсненні пропонованої моделі поведінки, за особливий внесок, за мужність і відвагу, за перевиконання необхідних стандартів, параметрів, показників;

заслуга є підставою для застосування заохочувальних норм так само, як і правопорушення для застосування міри покарання. Крім того, характер і ступінь заслуг визначають вид заохочення [13, с. 3–4]. О.М. Кисельова так визначила термін "заслуга". Заслуга — це позитивна оцінка соціально-активної добросовісної поведінки, в основі якої лежать, з однієї сторони, цілі й мотиви поведінки суб'єкта, а з іншої — реально значуща юридична поведінка, що становить основу заохочувального методу. Вона виділяє ознаки, що характеризують заслугу як юридичний феномен:

а) взаємозв'язок із соціально-активною, добровільною поведінкою;

б) в основі заслуженої поведінки лежать позитивні цілі й мотиви конкретного індивіда, що характеризують його суб'єктивне ставлення до своїх дій;

в) заслуга — об'єктивна оцінка дій індивіда, яка виступає реальною основою для застосування конкретних заходів впливу;

г) реальність і значущість юридичного закріплення заслуги заснована на принципі справедливості, що забезпечує ефективність заохочувального методу [11, с. 22].

У теорії права висловлювалися й інші думки щодо терміна "заслуга". Наприклад, В.А. Григор'єв підставою для заохочення вважав

також заслугу. Він підкреслював, що заслуга – це діяння у формі дії або бездіяльності, яке є:

- 1) суспільно корисним;
- 2) правомірним (не обов'язковим для особи, яка його зробила, а лише рекомендованим йому);
- 3) свідомим і вольовим;
- 4) заохочуваним (нагороджуваним).

Суспільно корисним слід визнавати діяння-заслугу, що здійснено на користь іншої особи, держави або суспільства, якими воно сприймається як послуга.

Діяння – заслуги визнаються правомірними в тих випадках, коли вони не входять до кола юридичних обов'язків суб'єкта, а лише рекомендуються йому правовими нормами для здійснення.

Свідомим і вольовим діяння-заслуга вважається тоді, коли особа, яка його здійснює, усвідомлює, що вона здійснює на користь іншої особи, держави або суспільства бажане для них діяння, яке вона не зобов'язана була здійснювати, і бажає це діяння зробити.

Заохочуваним (нагороджуваним) визнається діяння, за здійснення якого законом передбачено заохочення (нагородження) особи, яка його здійснила [14, с. 36–37].

На основі Великого тлумачного словника української мови при з'ясуванні значення терміна “сумлінно” ми дійшли висновку, що це слово є синонімом слова “бездоганне”.

Отже, успішне й добросовісне виконання своїх посадових обов'язків медичними працівниками, а також довготривала праця не можуть бути підставами для заохочення (нагородження), адже вони не є заслугами, оскільки входять до кола обов'язків медичного працівника.

Аналіз більшості літературних джерел і нормативно-правової бази дає можливість дійти висновку, що підставою для застосування заохочення є “заслуга”.

Таким чином, заслуга — це суспільно корисний вчинок, діяльність, гідні пошани й загального визнання. Для застосування заохочення необхідний заохочувальний вчинок. У теорії права заохочувальному вчинку, стосовно відносин у сфері медичної, належної уваги не приділялося. Хоча в окремих роботах заохочувальний вчинок досліджується [12, с. 36].

Заохочення та покарання – це парні юридичні категорії, вони є корелянтами щодо один до одного. Категорія складу правопорушення детальніше й повно розроблена в науці кримінального права стосовно складу злочину. Проте вона має і загальноправове, загальнотеоретичне значення, використовується з певною специфікою у різних галузях права. Склад правопорушення – це наукова абстракція, що відображає систему найбільш загальних типових і суттєвих ознак окремих різновидів правопорушення. Ця система ознак необхідна і достатня для притягання правопорушника до юридичної відповідальності. Без наявності хоч б однієї з них особу не можна притягати до

відповідальності. До обов'язкових елементів будь-якого складу правопорушень належать: об'єкт правопорушення, об'єктивна сторона правопорушення, суб'єкт правопорушення, суб'єктивна сторона правопорушення [15, с. 585–586].

Тому, на нашу думку, застосовуючи аналогію, можна стверджувати, що для заохочувального вчинку будуть характерні всі обов'язкові елементи складу правопорушення. Такий підхід природно має умовний (зразковий) характер, оскільки цілі, принципи, зміст цих правових категорій різні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Производство по административным правонарушениям : [учеб. пособие]. – Свердловск, 1986. – 38 с.
2. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України : [підручник] / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій ; за ред. О. В. Кузьменко. – К. : Атіка, 2006. – 478 с.
3. Клейман А. Ф. Вопросы гражданского процесса в связи с судебной практикой / А. Ф. Клейман // Социалистическая законность. – М., 1946.
4. Махина С. Н. Управленческий и административный процессы: проблемы теории и перспективы правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / Махина С. Н. – Воронеж, 1998. – С. 122–133.
5. Сорокин В. Д. Проблемы административного процесса / Сорокин В. Д. – М. : Юрид. лит., 1968. – 142 с.
6. Юсупов В. А. Актуальные проблемы административного права России / В. А. Юсупов // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 82–83.
7. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности / М. Я. Масленников // Государство и право. – 2001. – № 2. – С. 18–23.
8. Тищенко Н. М. О структуре и содержании административного процесса / Н. М. Тищенко // Юридический процесс: реформа процедур управления, законодательной деятельности и судебной власти. – Воронеж, 1996. – С. 114–122.
9. Сергун П. П. Охрана прав и свобод личности в производстве по делам об административных правонарушениях : дис. ... канд. юрид. наук / Сергун П. П. – Саратов, 1987. – 126 с.
10. Стариков Ю. Н. Административное право : в 2 ч. : ч. 2. Книга первая. Субъекты. Органы управления. Государственная служба / Ю. Н. Стариков. – Воронеж, 2001. – 543 с.
11. Киселёва О. М. Поощрение как метод правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук / Киселёва О. М. – Саратов, 2000. – 197 с.
12. Баранов В. М. Поощрительные нормы советского социалистического права / Баранов В. М. – Саратов : Из-во Саратов. ун-та, 1978. – 145 с.
13. Малько А. В. Юридические поощрительные санкции / А. В. Малько // Серия Юриспруденция : междуз. сб. науч. ст. – 1996. – № 6. – С. 3–4.
14. Григорьев В. А. Наградное (поощрительное право) как средство предупреждения коррупции среди государственных служащих / В. А. Григорьев // Конституционное и муниципальное право. – 2003. – № 3. – С. 36–37.
15. Теория государства и права : [курс лекций]. – М., 2000. – 637 с.