

ЗАОХОЧУВАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ

У статті досліджено особливості реалізації заохочувальних адміністративних процедур, у яких предметом заохочення є вогнепальна зброя. Проаналізовано систему нормативно-правових актів, які регламентують такий вид процедур, систему суб'єктів, які застосовують таке заохочення. Акцентовано увагу на спірних та неоднозначних аспектах реалізації заохочувальних адміністративних процедур.

Ключові слова: адміністративні процедури, заохочення, вогнепальна зброя, відомча відзнака.

Важко заперечити той факт, що адміністративні процедури забезпечують правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти зловживань з боку суб'єктів владних повноважень, насамперед з боку органів публічної адміністрації та їхніх посадових осіб. Зарубіжний досвід вказує на те, що в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації таких процедур [1, с. 148–155]. Причому подібні закони в цих державах – це серцевина адміністративного законодавства. Вони визначають рівень демократії у державному управлінні. Тому серед завдань реформування адміністративного права, яке регулює близьку до людини виконавчу гілку влади, з якою кожна особа має постійні контакти, надзвичайно вагомим завданням ретельного регулювання раціональних за змістом і демократичних за спрямованістю адміністративних процедур [2].

Серед різноманітних адміністративних процедур доволі часто виділяють «втручальні» процедури. Своєю чергою, зазначені «втручальні» процедури поділяють на позитивні та негативні. В основі такого розподілу є правовий ефект для суб'єкта, щодо якого така процедура реалізується.

Можливим є розгляд адміністративних процедур як інструменту публічної адміністрації, як форми такої діяльності або як правового засобу для реалізації методів у сфері публічного управління.

Як відомо, серед методів публічного управління є метод заохочення. Такий метод не є популярним серед дослідників адміністративно-правової тематики. Йому приділяють мало уваги під час вибору тем для дисертаційних досліджень. Можна згадати дисертаційні дослідження Д. А. Козачук «Заохочувальні адміністративні процедури» [3], О. Г. Стрельченко «Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я» [4], Є. Є. Чернецького «Публічне адміністрування заохочень» [5].

У таких дослідженнях здебільшого вирішують питання теоретичного та теоретико-прикладного характеру. Натомість значний обсяг проблемних питань залишається поза увагою авторів. Тим більше, що основні проблеми виникають унаслідок практичного втілення недосконалого адміністративно-процедурного законодавства різноманітними суб'єктами публічної адміністрації. Саме такою проблемою в сфері заохочувальних адміністративних процедур є використання як предмета заохочення майна, яке українським законодавством віднесено до майна, що не може перебувати у власності громадян.

Постановою Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» було визначено перелік майна, що не може перебувати у власності громадян [6]. До такого майна було віднесено зброю (крім мисливської і пневматичної зброї і боєприпасів до неї, а також спортивної зброї і боєприпасів до неї).

Відповідно до ст. 178 Цивільного кодексу України це майно можна вважати таким, що вилучено із цивільного обороту. Види об'єктів цивільних прав, перебування яких у цивільному обороті не допускається (об'єкти, вилучені з цивільного обороту), мають бути прямо встановлені у законі. Види об'єктів цивільних прав, які можуть належати лише певним учасникам обороту або перебування яких у цивільному обороті допускається за спеціальним дозволом (об'єкти, обмежено оборотоздатні), встановлюються законом [7].

Вищезгаданою Постановою Верховної Ради України встановлено спеціальний порядок набуття права власності громадянами на окремі види майна. Зокрема, громадяни набувають права власності на: вогнепальну гладкоствольну мисливську зброю, вогнепальну мисливську нарізну зброю (мисливські карабіни, гвинтівки, комбіновану зброю з нарізними стволами), газові пістолети, револьвери і патрони до них,

заряджені речовинами сльзоточивою та дратівною дії, холодну зброю та пневматичну зброю калібру понад 4,5 міліметра і швидкістю польоту кулі понад 100 метрів за секунду за спеціальним порядком.

Як бачимо, в цьому списку немає нарізної немисливської вогнепальної зброї (в тому числі короткоствольної – пістолети та револьвери). Однак саме така нарізна немисливська вогнепальна зброя стає предметом заохочення відповідно до низки нормативно-правових актів.

Тому в цій статті ми розглянемо особливості застосування заохочувальних адміністративних процедур, в яких предметом заохочення є нарізна немисливська вогнепальна зброя.

Відповідно до пункту 9-2 ст. 114-5 Конституції Української Радянської Соціалістичної Республіки Президент України мав право засновувати президентські відзнаки і нагороджувати ними [8].

Задля реалізації цих повноважень Президент України видав Указ «Про заснування відзнаки Президента України “Іменна вогнепальна зброя”» [9].

У Положенні про відзнаку Президента України «Іменна вогнепальна зброя», яке було затверджено цим самим Указом, містилися деякі важливі з процедурного погляду норми. Зокрема визначено підстави для нагородження та коло суб'єктів, щодо яких таке нагородження може бути застосовано. Звертаємо увагу насамперед на коло осіб, на яких поширювалась дія цього Указу Президента України: це особи особи офіцерського складу Збройних Сил України, Прикордонних військ України, інших військових формувань, утворених відповідно до законодавства України, Служби безпеки України, органів Міністерства внутрішніх справ України та державні службовці, які мають офіцерське звання [9]. Зауважимо, що Президент України не тільки встановив таку відзнаку, а й подав детальний опис такої відзнаки, що містить повну характеристику іменної вогнепальної зброї, а саме пістолета моделі «ФОРТ-12».

Відповідно до ст. 92 Конституції України 1996 р. встановлення державних нагород можливо лише законами [10]. У розвиток цієї конституційної норми Верховна Рада України в березні 2000 р. прийняла Закон України «Про державні нагороди України», яким встановлено сім видів державних нагород: звання Герой України; орден; медаль; відзнака «Іменна вогнепальна зброя»; почесне звання України; Державна премія України; президентська відзнака [11].

Відзнаку «Іменна вогнепальна зброя» встановлено для нагородження офіцерського складу Збройних Сил України, Державної прикордонної

служби України, інших військових формувань, утворених відповідно до законів України, Служби безпеки України, Служби зовнішньої розвідки України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, а також Державної спеціальної служби транспорту, поліцейських і державних службовців, які мають офіцерське звання.

Крім державних нагород заохочення може відбуватися шляхом відзначення особи відомчими заохочувальними відзнаками. Таку можливість та відповідну процедуру врегульовано Указом Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» [12], яким запроваджено декілька видів відомчих заохочувальних відзнак. Зокрема зазначено, що цей Указ було прийнято з метою вдосконалення порядку встановлення та використання відомчих заохочувальних відзнак, визначення їх обґрунтованої кількості та зменшення бюджетних витрат, пов'язаних із нагородженням відомчими заохочувальними відзнаками. Відомчими відзнаками, які мають право встановлюватися в центральних органах виконавчої влади, є медалі, нагрудні знаки, подяка, грамота, почесна грамота.

З процедурного погляду важливою є норма про те, що відомча відзнака встановлюється з одночасним затвердженням положення про відомчу відзнаку та ескізу відомчої відзнаки. В цьому Указі не йдеться про такий вид відзнаки, як «Вогнепальна зброя», однак ця обставина не завадила віднаходженню шляхів її застосування.

Отже, крім державної нагороди у вигляді відзнаки «Іменна вогнепальна зброя» було прийнято низку нормативно-правових актів, які зробили можливим заохочення вогнепальною зброєю як відзнакою, на підставі відомчих нормативних актів.

Які державні органи мають право заохочувати вогнепальною зброєю та щодо яких категорій осіб таке заохочення може застосовуватись? Які категорії осіб можуть нагороджуватись відзнакою «Вогнепальна зброя»? Спочатку дамо короткі відповіді у вигляді таблиці, а потім докладно проаналізуємо процедурні аспекти такого заохочення.

Наказом Служби безпеки України «Про установавання відомчої відзнаки Служби безпеки України “Вогнепальна зброя” та затвердження Положення про неї» було врегульовано процедуру заохочення такою відзнакою [13]. Підставою для застосування такої відомчої відзнаки названо Дисциплінарний статут Збройних Сил України. Коло осіб, щодо яких може бути застосовано таку відомчу відзнаку, є надто широким і неконкретним (табл. 1).

Таблиця 1. Нагородження відзнакою «Вогнепальна зброя»

	Державний орган, який нагороджує	Особи, які мають право на нагородження
1	Міністерство оборони України	Дієздатна особа, яка має право на придбання, зберігання та використання такої зброї відповідно до вимог чинного законодавства
2	Міністерство внутрішніх справ України	Дієздатна особа, яка має право на придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї відповідно до вимог нормативно-правових актів
3	Управління державної охорони України	Дієздатна особа, яка має право на придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї відповідно до вимог нормативно-правових актів
4	Служба безпеки України	Дієздатна особа, яка має право на придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї відповідно до вимог нормативно-правових актів
5	Служба зовнішньої розвідки України	Військовослужбовці Служби зовнішньої розвідки України; військовослужбовці інших військових формувань, утворених відповідно до законів України; громадяни України , які звільнені з військової служби у відставку або у запас з правом носіння військової форми одягу
6	Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України	Військовослужбовці Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, які є дієздатними особами, мають право на придбання, зберігання та використання вогнепальної зброї відповідно до вимог нормативно-правових актів

Наказом «Про відомчу відзнаку Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «Вогнепальна зброя»» було врегульовано процедуру заохочення такою відзнакою в Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації України [14]. Підставою для застосування такої відомчої відзнаки названо Дисциплінарний статут Збройних Сил України. Коло осіб, щодо яких може бути застосовано таку відомчу відзнаку, є конкретним.

Наказом «Про установлення відомчих відзнак Управління державної охорони України «Вогнепальна зброя» і «Холодна зброя» та затвердження Положення про них» було врегульовано процедуру заохочення такими відзнаками в Управлінні державної охорони України [15].

Наказом «Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства оборони України «Вогнепальна зброя» і «Холодна зброя»» врегульовано процедуру заохочення в Міністерстві оборони України [16]. Відповідно до цього Положення для заохочення може бути використано вогнепальну зброю, а саме – пістолет, револьвер та мисливську вогнепальну зброю. Також, як і в аналогічних положеннях інших державних органів, нагородження відзнаками здійснюється відповідно до Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. Наказом «Про відомчу заохочувальну відзнаку Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя»» врегульовано процедуру заохочення такою відзнакою в Міністерстві внутрішніх справ України [17].

Саме це Положення має найбільше відмінностей і особливостей порівняно з аналогічними положеннями інших державних органів. Необхідно звернути увагу на декілька особливостей, зокрема на те, що відомча заохочувальна відзнака Міністерства внутрішніх справ України

«Вогнепальна зброя» – це зброя вітчизняного або іноземного виробництва, у тому числі зброя невійськового призначення; клопотання про нагородження відзнакою осіб, які не працюють в системі МВС, порушують безпосередні керівники кандидатів на нагородження.

Отже, було проаналізовано процедуру заохочення відзнакою «Вогнепальна зброя» Службою безпеки України, Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України, Управлінням державної охорони України, Міністерством оборони України, Міністерством внутрішніх справ України. Всі ці процедури об'єднані спільною ознакою – вони розроблені відповідно до норм Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. Тому виникає необхідність аналізу норм Дисциплінарного статуту Збройних Сил України в частині регламентації процедури заохочення відзнакою «Вогнепальна зброя». Дисциплінарний статут Збройних Сил України було затверджено відповідним Законом України в березні 1999 р. [18]. Розділ другий Дисциплінарного статуту Збройних Сил України встановлює види заохочень, які застосовують у Збройних Силах України та інших військових формуваннях, на діяльність яких поширюється юрисдикція цього статуту. Аналіз статей, які містять всі види заохочень (це статті 15–30 статуту), дає змогу зробити висновок, що такого виду заохочення, як відзнака «Вогнепальна зброя», у них немає.

Лише в статті 44 статуту можна знайти норму, в якій є пряме посилання на такий вид заохочення. Однак відзнака «Вогнепальна зброя» з'явилась у Дисциплінарному статуті лише в 2004 р. Для кращого розуміння проаналізуємо дві редакції статей 27 (пункту є) та 44 статуту – до і після внесення змін до цих статей (табл. 2).

Таблиця 2. Зміни до Дисциплінарного статуту

Редакція статті 44 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України до внесення змін Законом України № 1420-IV від 03.02.2004	Чинна редакція статті 44 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України
27. До офіцерів, генералів та адміралів застосовуються такі заохочення: є) нагородження іменною холодною або вогнепальною зброєю. 44. Іменною холодною та вогнепальною зброєю нагороджує Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. Це – почесна нагорода для офіцерів, генералів та адміралів за їх подвиги та заслуги перед державою і Збройними Силами України.	27. До офіцерів застосовуються такі заохочення: Пункт «є» статті 27 виключено на підставі Закону № 1420-IV від 03.02.2004 44. Відзнакою «Іменна вогнепальна зброя» нагороджує Верховний Головнокомандувач Збройних Сил України. Міністр оборони України, керівники інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, створені відповідно до законів України, нагороджують відомчими відзнаками «Вогнепальна зброя» і «Холодна зброя». Це – почесна державна нагорода та відомчі заохочувальні відзнаки за визначні заслуги в забезпеченні обороноздатності України, недоторканності її державного кордону, підтриманні високої бойової готовності військ (сил), зміцненні національної безпеки, боротьбі зі злочинністю, захисті конституційних прав та свобод людини і громадянина, за бездоганну багаторічну службу, зразкове виконання військового та службового обов'язку, виявлені при цьому честь і доблесть

На що вказує порівняльний аналіз двох редакцій статей 27 і 44 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України? Редакція статуту до внесення змін (до 03.02.2004 р.) повністю відповідає положенням Закону України «Про державні нагороди України». Після прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» від 03.02.2004 № 1420-IV було змінено декілька статей Дисциплінарного статуту Збройних Сил України, в тому числі статті 27 і 44. Саме чинна редакція статті 44 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України дає підстави для запровадження відзнаки «Вогнепальна зброя» не як державної нагороди, а як відомчої відзнаки.

Не можна погодитись і з положеннями статті 44 Дисциплінарного статуту Збройних Сил України в частині поширення його дії на керівників інших центральних органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні військові формування, створені відповідно до законів України. Відповідно до статті 44 статуту такі особи мають право нагороджувати відомчими відзнаками «Вогнепальна зброя». Річ у тім, що в преамбулі Дисциплінарного статуту Збройних Сил України визначено межі його дії та коло суб'єктів, на яких поширюється його юрисдикція (крім самих Збройних Сил України). Зазначено, що дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України поширюється на Державну прикордонну службу України; Службу безпеки України; Національну гвардію України; інші військові формування, створені відповідно до законів України; Державну спеціальну службу транспорту; Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Системний аналіз законодавства дає підстави зробити висновок, що міністр внутрішніх справ не підпадає під категорію керівників центральних

органів виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні інші військові формування, крім тих, що зазначені у Преамбулі Дисциплінарного статуту Збройних Сил України. Єдиним військовим формуванням, яке створено законом України і підпорядковане міністру внутрішніх справ, є Національна гвардія України. Але саме Національна гвардія України визначена в Преамбулі самостійно і безвідносно щодо свого зв'язку з міністром внутрішніх справ.

Отже, щоб використовувати як предмет заохочення майно, що не може перебувати у власності громадян, необхідно прийняти закон про правовий статус такого майна. Насамперед це стосується можливості використання вогнепальної зброї як предмета заохочення. Законом, який є підставою для використання вогнепальної зброї як предмета заохочення, є Закон України «Про державні нагороди України».

Положення Закону України «Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України» не запроваджують такого виду відомчої відзнаки, як «Вогнепальна зброя», а лише містять норму загального характеру про можливість нагородження такою зброєю.

Вогнепальна зброя як предмет заохочення має подвійний правовий статус – державної нагороди та відомчої заохочувальної відзнаки.

Підзаконні нормативно-правові акти, якими було запроваджено відомчу відзнаку «Вогнепальна зброя», не відповідають вимогам Указу Президента України «Про відомчі заохочувальні відзнаки» в частині вимоги про затвердження положення про відповідну відзнаку.

Відомча відзнака «Вогнепальна зброя» може застосовуватись не тільки до військовослужбовців, а й до осіб, на яких дія Дисциплінарного статуту Збройних Сил України не поширюється.

Все вищезазначене вказує на неоднозначність заохочувальних процедур із застосуванням як предмета заохочення вогнепальної зброї, що є підґрунтям для зловживання таким заохоченням.

Список літератури

1. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
2. Авер'янов В. Нові риси предмета українського адміністративного права / В. Авер'янов // Журнал Персонал. – 2005. – № 4. – С. 76–81.
3. Заохочувальні адміністративні процедури : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Д. А. Козачук ; Нац. ун-т «Одес. юрид. акад.». – О., 2010. – 18 с.
4. Заохочення як метод управління у сфері охорони здоров'я : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / О. Г. Стрельченко ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2008. – 17 с.
5. Публічне адміністрування заохочень: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Є. Є. Чернецький ; Нац. акад. внутр. справ. – К., 2011. – 19 с.
6. Про право власності на окремі види майна (Постанова Верховної Ради України від 17.06.1992 № 2471-XII) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – 01.09. – № 35. – Ст. 517.
7. Цивільний кодекс України (Закон України від 16.01.2003 № 435-IV) // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11 (28.03). – С. 7. – Ст. 461.
8. Конституція (Основний закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки (Закон від 20.04.1978 № 888-IX) // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1978. – 11.07. – № 18. – Ст. 268.
9. Про заснування відзнаки Президента України «Іменна вогнепальна зброя» (Указ Президента України від 29.04.1995 № 341/95) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/card/341/95>. – Назва з екрана.
10. Конституція України (Закон України від 28.06.1996. – № 254к/96-ВР) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – 23.07. – № 30. – Ст. 141.
11. Про державні нагороди України (Закон України від 16.03.2000 № 1549-III) // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – 26.05. – № 21. – Ст. 162.
12. Про відомчі заохочувальні відзнаки (Указ Президента України від 30.05.2012 № 365/2012) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 42 (11.06). – С. 17. – Ст. 1599.
13. Про установлення відомчої відзнаки Служби безпеки України «Вогнепальна зброя» (Наказ Центрального управління Служби безпеки України від 25.01.2013 № 31) // Офіційний вісник України. – 2013. – № 14 (28.02). – С. 152. – Ст. 514.
14. Про відомчу відзнаку Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України «Вогнепальна зброя» (Наказ Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 18.02.2016 № 118) // Офіційний вісник України. – 2016. – № 27 (12.04). – С. 192. – Ст. 1089.
15. Про установлення відомчих відзнак Управління державної охорони України «Вогнепальна зброя» і «Холодна зброя» та затвердження Положення про них (Наказ Управління державної охорони України від 18.04.2013 № 255) // Офіційний вісник України. – 2013. – № 36 (24.05). – С. 115. – Ст. 1281.
16. Про затвердження Положення про відомчі заохочувальні відзнаки Міністерства оборони України «Вогнепальна зброя» і «Холодна зброя» (Наказ Міністерства оборони України від 23.10.2012 № 693) // Офіційний вісник України. – 2012. – № 89 (30.11). – С. 580. – Ст. 3632.
17. Про відомчу заохочувальну відзнаку Міністерства внутрішніх справ України «Вогнепальна зброя» (Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 30.11.2015 № 1521) // Офіційний вісник України. – 2015. – № 98 (18.12). – С. 237. – Ст. 3381.
18. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України (Закон України від 24 березня 1999 року N 551-XIV) // Офіційний вісник України. – 1999. – № 19 (28.05). – С. 1.

I. Ishchenko

INCENTIVE ADMINISTRATIVE PROCEDURES: SOME PROBLEMS OF IMPLEMENTATION

The article researches the features of implementation of incentive administrative procedures which have firearms as an incentive. The analysis is focused on the system of regulations governing this type of procedure, the system of subjects which use this award. Firearms as an incentive are used as a state award. This is provided by the Law of Ukraine "On State Awards of Ukraine". At the same time, the Disciplinary Regulations of the Armed Forces of Ukraine allow the use of firearms as a departmental award. The procedure of awarding by firearms as a state award establishes the range of persons who may be awarded, the procedure of the awarding and a detailed description of the weapon. The procedure of awarding with firearms as departmental award is applied by the Ministry of Defence of Ukraine, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the State Guard of Ukraine, the Security Service of Ukraine, the Foreign Intelligence Service of Ukraine, and the State Special Communications Service of Ukraine. The procedure of awarding by these bodies does not consider a unique class of persons who may be awarded, neither it contains descriptions of the departmental awards.

The attention is focused on controversial and ambiguous aspects of incentive administrative procedures. It is inappropriate to have firearms as an incentive as the state award and departmental incentive awards simultaneously.

The conclusion about the possibility of abuse in the application of incentive administrative procedures which have firearms as an incentive has been made.

Keywords: administrative procedure, award, firearm, departmental award.