

**ХАРКІВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Василенко Віктор Михайлович

УДК 342.922

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС
ПРАЦІВНИКІВ ВЕТЕРИНАРНОЇ МІЛІЦІЇ**

Спеціальність 12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків - 2009

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Харківському національному університеті внутрішніх справ, МВС України.

Науковий керівник:

кандидат юридичних наук, доцент
Джагупов Григорій Володимирович,
Харківський національний університет
внутрішніх справ, начальник кафедри
адміністративного права та процесу

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор
Колпаков Валерій Костянтинович,
Київський національний університет
внутрішніх справ, начальник кафедри
адміністративного права та процесу;

кандидат юридичних наук, доцент
Нечитайленко Анатолій Олександрович,
Харківський національний педагогічний
університет імені Г.С. Сковороди, доцент
кафедри державно-правових дисциплін та
міжнародного права

Захист відбудеться «28» березня 2009 р. о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Харківського національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр-т 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий «27» лютого 2009 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Р. С. Мельник

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Концепцією адміністративної реформи в Україні передбачено комплексну перебудову існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя. Зазначене стосується і сфери охорони громадського порядку, вдосконалення управління якою означає здійснення кардинальних змін в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ з метою забезпечення їх служіння національним інтересам. Складовою національних інтересів постає санітарна та епідеміологічна безпека, задля гарантування якої чинним законодавством передбачено, зокрема, формування і функціонування підрозділів ветеринарної міліції. Так, у частині 1 ст. 9 Закону України «Про ветеринарну медицину» зазначено, що для надання практичної допомоги державним органам ветеринарної медицини в організації та здійсненні контролю і нагляду за виконанням вимог ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин утворюються підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів. Задля виконання таких завдань підрозділи ветеринарної міліції наділені повноваженнями в основному неюрисдикційного характеру, які реалізуються у межах здійснення контролю та нагляду за виконанням фізичними та юридичними особами ветеринарно-санітарних вимог.

Наприклад, у Харківській області у 2006 році працівниками відділу ветеринарної міліції було перевірено 40 сільськогосподарських підприємств, у результаті чого було виявлено 20 порушень ветеринарно-санітарних вимог, а у 2007 році кількість перевірених сільськогосподарських підприємств склала вже 123 об'єкти і було виявлено 73 порушення ветеринарно-санітарних вимог. У 2007 році було перевірено 68 ринків. Внаслідок перевірок виявлено 357 порушень ветеринарно-санітарних вимог, серед яких 336 вчинених громадянами та 21 – посадовими особами.

Специфіка завдань, покладених на працівників ветеринарної міліції, визначає як наявність подвійного підпорядкування цього підрозділу, так і особливості комплектування кадрів, зміст обов'язків працівників.

Більшість повноважень працівників ветеринарної міліції, як складової їх адміністративно-правового статусу, закріплена в різних за юридичною силою нормативних актах, в основному – підзаконних, адже норми Закону України «Про ветеринарну медицину» регулюють загальні відносини у сфері державного управління ветеринарною медициною, Законом України «Про міліцію» визначено компетенцію міліції, не конкретизуючи її стосовно зазначеного підрозділу, а Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено компетенцію інших посадових осіб органів ветеринарного контролю щодо притягнення до адміністративної відповідальності за порушення ветеринарно-санітарних вимог.

Зазначене не тільки ускладнює реалізацію працівниками ветеринарної міліції своїх повноважень та негативно впливає на їх правоохоронну діяльність, але й не дає можливості повною мірою реалізувати призначення цього підрозділу. Такий стан правового регулювання не є ефективним, а відтак, існує нагальна потреба у його вдосконаленні.

До того ж, у теоретичних дослідженнях з адміністративного права питання адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції опрацьовані недостатньо і стосуються питання про адміністративно-правовий статус працівника міліції в цілому. Проблеми правового регулювання адміністративно-правового статусу працівника міліції розглядалися такими вченими, як: О. М. Бандурка («Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції», 1994); С.В. Шестаков («Адміністративно-правовий статус працівника міліції», 2003); А.Т. Комзюк («Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції», 2002, «Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації», 2002); О.С. Фролов («Проблеми правового регулювання і практики застосування вогнепальної зброї, спеціальних засобів та заходів фізичного впливу працівниками органів внутрішніх справ», 2000), та іншими.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, які, незважаючи на внесення численних змін і доповнень до законодавства України щодо правового регулювання адміністративно-правового статусу працівника міліції, значною мірою зберігають свою актуальність та наукову значущість, все ж слід зауважити, що проблема вдосконалення адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції потребує подальшого вивчення.

Науково-теоретичну базу дослідження складають праці вітчизняних і зарубіжних вчених із теорії права (С.С. Алексєєв, М.В. Вітрук, С.О. Комаров, В.В. Лазарєв, М.І. Матузов, В.М. Манохін, А.О. Нечитайленко, І.М. Погрібний, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, О.В. Сурілов, М.М. Тищенко та ін.), адміністративного права (В. Б. Авер'янов, О.П. Альохін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, М.А. Бояринцева, Ю.П. Битяк, С.Д. Дубенко, М.І. Іншин, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, В.В. Конопльов, В.Я. Малиновський, П.І. Павленко, Ю.М. Старілов та ін.). Крім того, вивчалися роботи, присвячені проблемам адміністративної діяльності органів внутрішніх справ (О.І. Остапенко, І.П. Голосніченко, Я.Ю. Кондратьєв, О.П. Коренєв, Є.М. Моїсєєв, Ю.І. Римаренко та ін.).

Таким чином, недостатня розробленість теоретичних положень щодо адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції, наявність прогалин у правовому регулюванні та правозастосовній діяльності працівників цього підрозділу обумовлюють актуальність теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до п.п. 6, 43 Пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які

потребують першочергового розроблення і впровадження у практичну діяльність органів внутрішніх справ, на період 2004-2009 рр., затверджених Наказом МВС України №755 від 5 липня 2004 р., та п. 3.1 Пріоритетних напрямків наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на 2006-2010 рр., схвалених Вченою радою Харківського національного університету внутрішніх справ від 12 грудня 2005 року.

Мета і завдання дослідження. Мета дисертації полягає у встановленні особливостей адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції на основі положень юридичної науки, аналізу практики застосування чинного законодавства і виробленні пропозицій щодо його удосконалення у цій сфері.

Відповідно до мети дослідження поставлено такі завдання:

- визначити місце ветеринарної міліції у системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративну функцію;
- поглибити поняття адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції;
- встановити структуру адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції;
- охарактеризувати особливості елементів адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції;
- систематизувати права та обов'язки працівників ветеринарної міліції та з'ясувати їх особливості;
- вивчити особливості адміністративної і дисциплінарної відповідальності працівників ветеринарної міліції;
- обґрунтувати конкретні пропозиції щодо удосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини у сфері адміністративної діяльності працівників ветеринарної міліції.

Предмет дослідження складає адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи стали як загальнонаукові, так і спеціальні наукові методи пізнання. Для вирішення завдань дисертаційного дослідження використовувався загальнонауковий діалектичний метод. Серед конкретних наукових методів було застосовано методи структурно-логічний, логіко-семантичний, історико-правовий, порівняльно-правовий, класифікації та групування. Використання структурно-логічного методу дозволило визначити місце ветеринарної міліції у системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративну функцію. Логіко-семантичний метод уможливив вивчення понятійного апарату, зокрема таких понять як «статус», «правовий статус», «адміністративно-правовий статус», «посадова особа», «службова особа» тощо. Використання історико-правового методу дозволило

дослідити процеси становлення служби ветеринарної міліції та адміністративно-правового статусу її працівників. Структурно-логічний та порівняльно-правовий методи застосовувалися для характеристики структурних елементів адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції. Методи класифікації, групування, структурно-логічний використовувалися для виділення окремих видів повноважень працівника ветеринарної міліції як складових його адміністративно-правового статусу.

Емпіричну базу дослідження склали аналітичні та статистичні матеріали щодо забезпечення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду працівниками відділу ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів ГУМВС України в Харківській області.

Нормативною основою роботи є Конституція України, закони України, акти Президента України та Кабінету Міністрів України, міжнародні нормативно-правові акти, а також відомчі нормативно-правові акти, які регулюють відносини у сфері реалізації працівниками ветеринарної міліції свого адміністративно-правового статусу.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є однією з перших у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексних робіт, яка присвячена проблемам удосконалення адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції. У результаті проведеного дослідження отримані такі наукові результати.

Уперше:

- визначено сутність адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції, яка полягає у тому, що він є одним з «видових» статусів державного службовця. Із загальним правовим статусом особи та правовим статусом працівника міліції адміністративно-правовий статус працівника ветеринарної міліції співвідноситься як загальне, спеціальне та особливе;

- встановлено два блоки особливостей адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції. Перший блок – це особливості, що характеризують адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції в цілому; другий блок – особливості, які характеризують лише окремі складові елементи статусу, зокрема – статутні повноваження працівників ветеринарної міліції.

Удосконалено:

- систематизацію прав та обов'язків, що складають адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції, шляхом виділення наступних їх груп за ознаками: належності (загальні та спеціальні), тривалості володіння (постійні, додаткові), характером дій (активні та пасивні);

- правове регулювання адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції шляхом розроблення обґрунтованих пропозицій щодо внесення змін до законодавства.

Дістали подальшого розвитку:

– характеристика структури адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції, яка складається з наступних елементів: права, обов'язки, юридична відповідальність;

– обґрунтування місця ветеринарної міліції у структурі органів внутрішніх справ. Місце ветеринарної міліції обумовлене тими завданнями, які покладаються чинним законодавством на цей підрозділ – здійснення контролю та нагляду за дотриманням ветеринарно-санітарних вимог. У зв'язку із цим встановлене організаційне і функціональне підпорядкування цього підрозділу.

Практичне значення одержаних результатів полягає у можливості використання висновків та пропозицій дисертації у:

- правотворчій діяльності – для удосконалення положень чинного законодавства, що регламентує адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції;

- науково-дослідній сфері – для подальших досліджень питань адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції, проблем забезпечення та захисту прав і свобод громадян під час його реалізації;

- правозастосовній діяльності – шляхом використання наданих рекомендацій і пропозицій у практичній діяльності працівників ветеринарної міліції щодо організації та здійснення контролю і нагляду за виконанням ветеринарно-санітарних вимог;

- навчальному процесі – під час викладання дисциплін «Адміністративне право» та «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», при підготовці відповідних методичних та навчальних посібників, а також підручників для студентів вищих навчальних закладів.

Апробація результатів дисертації. Дисертація обговорювалася на засіданнях кафедр адміністративного права та процесу, адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ. Основні наукові результати дисертації оприлюднені на науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженні молодих учених» (м. Харків, Харківський національний університет внутрішніх справ, 12 травня 2006 р.); VII міжнародному науковому конгресі «Державне управління та місцеве самоврядування» (м. Харків, Харківський регіональний інститут національної академії державного управління при Президентові України, 29-30 березня 2007 р.); науково-практичній конференції «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженні молодих учених» (м. Харків, Харківський національний університет внутрішніх справ, 25 травня 2007 р.).

Публікації. Основні положення та висновки дисертації викладено у п'яти наукових статтях, опублікованих у збірниках, що входять до переліку наукових фахових видань ВАК України, а також у трьох наукових тезах доповідей на конференціях.

Структура дисертації обумовлена завданнями і метою дослідження. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що містять шість підрозділів, висновків після кожного розділу й наприкінці дисертації, списку використаних джерел. Повний обсяг дисертації становить 184

сторінки. Робота ілюстрована 1 таблицею на 1 сторінці та 2 рисунками на 2 сторінках. Список використаних джерел нараховує 201 найменування, що складає 22 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, подано відомості про зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, окреслено мету і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукову новизну та практичне значення одержаних результатів, вказані дані про апробацію результатів дисертаційного дослідження.

Розділ 1 «Теоретико-правові основи адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 *«Місце ветеринарної міліції у системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративну функцію»* досліджено історію становлення служби ветеринарної міліції, а також завдання та функції, які покладалися на неї за різних часів її існування.

11 червня 1966 року Наказом Міністра охорони громадського порядку Української РСР № 268 було створено відомчу міліцію для забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів у боротьбі з епізоотіями. Саме з цього часу починають своє функціонування підрозділи ветеринарної міліції. Слід окремо зазначити, що Міністерство охорони громадського порядку і Міністерство сільського господарства Української РСР на підставі розпорядження Ради Міністрів УРСР, а обласні управління охорони громадського порядку і сільського господарства – на підставі рішень виконкомів обласних Рад депутатів трудящих, повинні були укласти між собою договори про створення підрозділів відомчої міліції для забезпечення карантинних і ветеринарно-санітарних заходів у боротьбі з епізоотіями строком не менше ніж на один рік. З 1980 року функціональне призначення та завдання, що покладалися на підрозділи відомчої міліції по забезпеченню карантинних і ветеринарно-санітарних заходів у боротьбі з епізоотіями, зазнали деяких змін. Відповідно до пп. 1.1. Положення про відомчу міліцію по забезпеченню карантинних і ветеринарно-санітарних заходів в боротьбі з епізоотіями, затвердженого Наказом Міністерства внутрішніх справ Української РСР №316 від 24 червня 1980 р., до обов'язків таких підрозділів було додано надання допомоги державній ветеринарній службі по контролю за організацією охоронно-профілактичних заходів з метою недопущення виникнення гостроінфекційних захворювань тварин та птиці в господарствах республіки. Сучасні цільові завдання підрозділів ветеринарної міліції дещо відрізняються від колишніх завдань. Відповідно до п. 2 «Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів», затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 395 від 29 березня 2002 року, вказані підрозділи створені для надання практичної допомоги державним органам ветеринарної медицини в

організації та здійсненні контролю і нагляду за виконанням вимог ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації карантинних хвороб тварин.

Зазначене завдання реалізується у процесі здійснення підрозділами ветеринарної міліції адміністративної діяльності. Виділено два напрямки адміністративної діяльності підрозділів ветеринарної міліції – внутрішній і зовнішній. Внутрішня адміністративна діяльність працівників ветеринарної міліції спрямована на організацію діяльності цього підрозділу, забезпечення ефективності його функціонування, визначення організаційної структури, професійного відбору й розстановки кадрів, їх ротацію, планування й координацію роботи, прийняття рішень щодо проведення конкретних заходів, операцій тощо. Зовнішня адміністративна діяльність підрозділів ветеринарної міліції спрямована: по-перше, на виконання конкретних завдань щодо упорядкування відносин поза межами апаратів ветеринарної міліції, по-друге, на виявлення, попередження, припинення правопорушень. Саме зовнішня адміністративна діяльність найбільш чітко визначає місце ветеринарної міліції у системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративну функцію, і є її основною діяльністю, спрямованою на безпосереднє виконання працівниками цього підрозділу своїх службових обов'язків щодо здійснення контролю та нагляду за дотриманням ветеринарно-санітарних вимог. Адміністративна діяльність працівників ветеринарної міліції здійснюється у двох формах – правова і організаційна. Правовими формами, зокрема, є видання обов'язкових для виконання приписів про усунення порушень протиепізоотичних і ветеринарно-санітарних заходів щодо профілактики, локалізації та ліквідації інфекційних захворювань тварин і т. ін.

Основними методами адміністративної діяльності ветеринарної міліції є переконання та примус. Чинне законодавство не наділяє працівників ветеринарної міліції правом застосовувати адміністративні стягнення.

У підрозділі 1.2 «Структура адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції» охарактеризовано зміст та сутність понять «статус», «правовий статус особи», «адміністративно-правовий статус державного службовця». Проаналізовано позиції вчених-адміністративістів щодо розуміння змісту категорій адміністративно-правового статусу особи, державного службовця, працівника міліції.

Підкреслено, що правовий статус особи складається з сукупності елементів, які утворюють його склад. Серед них більшість вчених виділяють права та обов'язки, щодо інших елементів їх точки зору істотно відрізняються. Так, вказується на правосуб'єктність як елемент правового статусу громадянина. Відносно служби в підрозділах ветеринарної міліції спеціальна адміністративна правосуб'єктність полягає у здатності особи бути носієм установлених нормами адміністративного права повноважень щодо реалізації завдань, покладених на ветеринарну міліцію. Отже, адміністративна правосуб'єктність працівника ветеринарної міліції є передумовою

виникнення його адміністративно-правового статусу, тому її не слід вважати окремим елементом статусу. Дисертант не підтримує авторів, які відносять до структури адміністративно-правового статусу особи громадянство. Згідно зі ст. 1 Закону України «Про громадянство України» зміст громадянства можна визначити через правовий зв'язок особи з певною державою, що виступає передумовою володіння особою загальним правовим статутом цієї держави, а також іншими галузевими статусами, які доповнюють його, зокрема адміністративно-правовим. Отже, громадянство не елемент адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції, а його передумова. Питання щодо віднесення законних інтересів до елементів правового статусу громадянина в науці також залишається відкритим. Автор доводить, що законні інтереси розглядаються як прості легітимні дозволи, не заборонені законом, і не можуть бути включені до елементів правового статусу особи, оскільки реалізуються в праві лише через встановлені права та свободи громадян. Стосовно віднесення до складу адміністративно-правового статусу особи юридичних гарантій дисертант підтримує аргументи С.В. Шестакова, який зазначає, що гарантії не можуть розглядатися як складові частини правового статусу громадян, оскільки ці гарантії можуть бути економічними, матеріальними, політичними, ідеологічними тощо і існувати не у юридичній формі.

Відносно сутності та включення юридичної відповідальності до складу правового статусу громадянина також є різні погляди – від заперечення виділення у окремий елемент (М.А. Бояринцева), до встановлення його одним із основних елементів (Н.В. Макаренко, Є.А. Черенков). Автор доводить, що юридична відповідальність є складовим елементом адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції, оскільки останній зобов'язаний нести юридичну відповідальність за результатами виконання своїх повноважень.

Визначено, що категорія адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції походить від загальної категорії – правового статусу особи. Місце адміністративно-правового статусу працівника ветеринарної міліції в системі правових статусів особи визначається обов'язками і характером службових повноважень, що покладаються на нього. За своєю специфікою адміністративно-правовий статус працівника цього підрозділу міліції можна структурно поділити на: а) загальний як громадянина; б) спеціальний, як працівника міліції і представника виконавчої влади; в) особливий, пов'язаний безпосередньо з займаною посадою.

Таким чином, дисертант стверджує, що адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції містить такі елементи: права, обов'язки і юридична відповідальність.

У підрозділі 1.3 «Особливості адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції» автор обґрунтовує, що специфіка комплектування кадрами є найбільш значимою особливістю статусу вказаних підрозділів. Підрозділи ветеринарної міліції комплектується виключно лікарями ветеринарної медицини, які за посадами є державними інспекторами

ветеринарної медицини. Працівники ветеринарної міліції, яким відповідно до законодавства присвоєно спеціальні звання міліції, перебуваючи на службі в підрозділах ветеринарної міліції, обіймають посади державних інспекторів ветеринарної медицини. Саме тому проведено порівняльний аналіз понять «посадова особа» і «службова особа», який уможливив поділ усіх працівників ветеринарної міліції на дві категорії – посадові і службові особи.

До посадових осіб віднесено начальників підрозділів ветеринарної міліції, які є за посадами державними інспекторами ветеринарної медицини. Усіх інших працівників ветеринарної міліції, в тому числі працівників, яким присвоєно спеціальне звання міліції, віднесено до категорії службових осіб. І перша, і друга категорії працівників ветеринарної міліції є представниками державної виконавчої влади.

Працівник ветеринарної міліції наділений спеціальною адміністративною правосуб'єктністю, яка полягає у здатності працівника бути носієм встановлених нормами адміністративного права повноважень щодо реалізації завдань, покладених на ветеринарну міліцію. Такої здатності набуває особа з моменту зарахування її на службу в міліцію. Обмеження, що поширюються на працівників ветеринарної міліції, визначені Законом України «Про державну службу», Законом України «Про міліцію», Законом України «Про боротьбу з корупцією».

Визначено два блоки особливостей адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції.

Розділ 2 «Елементи адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Обов'язки працівників ветеринарної міліції» здійснено аналіз повноважень, що входять до адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції.

Класифікацію обов'язків працівників ветеринарної міліції здійснено за такими ознаками: належності (загальні та спеціальні), тривалості володіння (постійні, додаткові), характером дій (активні та пасивні). Загальними є обов'язки, які працівники ветеринарної міліції виконують як працівники міліції і представники виконавчої влади. Спеціальні – ті, якими вони наділені у зв'язку із займаною посадою в органі (підрозділі), в якому проходять службу. Постійні обов'язки працівник ветеринарної міліції виконує незалежно від місця та часу перебування, вони реалізуються у повсякденних умовах проходження служби, а додаткові покладаються у разі виникнення ускладнених умов, надзвичайних обставин тощо. Активні обов'язки обумовлюють наявність вимоги здійснення активних дій, а пасивні – ті, для реалізації яких необхідно утримуватись від учинення певних дій.

Загальні обов'язки працівника ветеринарної міліції визначені ст. 10 Закону України «Про міліцію». Вони зведені у такі групи:

- а) забезпечення особистої безпеки громадян;
- б) попередження, виявлення, припинення, розкриття злочинів та правопорушень;
- в)

охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; г) охорона власності; д) надання допомоги посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям, громадським об'єднанням (О.П. Коренєв). Спеціальні обов'язки працівників ветеринарної міліції закріплено у Положенні про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів та у положеннях Закону України «Про ветеринарну медицину»: здійснення нагляду за ветеринарно-санітарним станом сільськогосподарських, м'ясопереробних і молокопереробних підприємств, фермерських господарств (боєнь, цехів, тваринницьких ферм), мисливських та рибальських угідь, ярмарків, об'єктів підприємств торгівлі та громадського харчування, оптово-роздрібних баз, ринків, холодильників, складських приміщень для зберігання та реалізації продукції тваринного походження, кормів і засобів їх транспортування незалежно від форми власності; здійснення нагляду за виробництвом доброякісної у ветеринарно-санітарному відношенні продукції тваринного походження, в тому числі перевірка документації, що будь-яким чином пов'язана з якістю та безпекою продукції тваринного походження, станом здоров'я тварин.

Проаналізовано загальні, спеціальні обов'язки працівників ветеринарної міліції, а також ті, що покладаються на них за різних особливих умов (режиму воєнного або надзвичайного стану, епідемій, епізоотій, карантинних заходів тощо). Зроблено висновок про необхідність удосконалення норм чинного законодавства, що регулюють статутні повноваження працівників ветеринарної міліції.

З'ясовано сутність та зміст таких понять як «законність», «службова дисципліна», що дало змогу конкретизувати пасивні обов'язки працівників ветеринарної міліції (обов'язок дотримуватися законності; службової дисципліни; обмежень, пов'язаних з проходженням державної служби). Встановлено, що обов'язок працівника ветеринарної міліції дотримуватися законності тісно пов'язаний з обов'язком дотримуватися службової дисципліни. Критерієм розмежування законності і службової дисципліни є сфера їх застосування. Законність характеризує зовнішню адміністративну діяльність працівників ветеринарної міліції, а службова дисципліна – їх внутрішню адміністративну діяльність.

У підрозділі 2.2 «Права працівників ветеринарної міліції» здійснено аналіз основних прав працівників ветеринарної міліції.

Окрему увагу приділено такому виду прав працівників ветеринарної міліції як здійснення планових та позапланових заходів з державного нагляду (контролю) за діяльністю суб'єктів господарювання, з метою одержання про них інформації щодо епізоотичного стану, виявлення причин захворювання тварин, оцінки ветеринарно-санітарного стану об'єктів та якості продукції тваринного походження. Аналіз вказаних прав дав змогу виявити низку недоліків. Зокрема, встановлено, що відповідно ст. 222 КУпАП здійснення ветеринарно-санітарного контролю та нагляду до компетенції органів внутрішніх справ (міліції) не відноситься. Тому працівникам

ветеринарної міліції – державним інспекторам ветеринарної медицини доводиться виходити з клопотанням до органів ветеринарно-санітарного нагляду та контролю, а саме - до відповідних територіальних органів Державного департаменту ветеринарної медицини щодо здійснення відповідних адміністративно-запобіжних заходів або діяти за прямою вказівкою останніх. За таких обставин працівники ветеринарної міліції здійснюють перевірку суб'єкта господарювання не як працівники ветеринарної міліції, а як державні інспектори ветеринарної медицини, що пояснюється їх особливим адміністративно-правовим статусом. У зв'язку з цим дисертантом обґрунтовано доцільність внесення доповнення до ст. 222 КУпАП і наділення ОВС (міліцію) правом розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 107 КУпАП.

Досліджено порядок складання протоколів про адміністративні правопорушення у сфері ветеринарно-санітарних вимог (ст.ст. 42-1, 42-2, 42-3, 188-22, 107 КУпАП). Встановлено, що чинне законодавство не надає працівникам ветеринарної міліції права складати протоколи про адміністративні правопорушення, оскільки у пп. 1 п. 1 ст. 255 КУпАП, що визначає уповноважених посадових осіб органів внутрішніх справ, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, посилань на вищезазначені статті КпАП України немає.

Наголошено, що правові норми, які регламентують статутні правомочності особового складу підрозділів ветеринарної міліції, не повною мірою відповідають вимогам сучасності. Загальні недоліки правового регулювання передбачених прав працівників цього підрозділу: а) відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би закріплював права працівників ветеринарної міліції та гарантії їх реалізації; б) відсутність чіткої процедури щодо реалізації більшості правомочностей.

У підрозділі 2.3 «Юридична відповідальність працівників ветеринарної міліції» акцентується увага на дослідженні дисциплінарної та адміністративної відповідальності працівників ветеринарної міліції, оскільки саме ці види юридичної відповідальності входять до їх адміністративно-правового статусу.

Встановлено, що юридичною підставою дисциплінарної відповідальності працівників ветеринарної міліції є дисциплінарний проступок – протиправне, винне (умисне чи необережне) діяння (дія чи бездіяльність), що посягає на службову дисципліну шляхом невиконання або неналежного виконання працівником своїх службових обов'язків, порушення встановлених обмежень, зловживання наданими правами або вчинення проступку, який ганьбить його як державного службовця, чи дискредитує орган, в якому він працює. Проаналізовано порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності працівників ветеринарної міліції. Встановлено, що він відрізняється від загального порядку своїм суб'єктним складом, формами і видами стягнень, колом осіб, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності та

накладати дисциплінарні стягнення, а також підставами і порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень.

Визначено такі особливості дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу підрозділів ветеринарної міліції: а) порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб рядового і начальницького складу підрозділів ветеринарної міліції регулюється спеціальним законом – Законом України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України»; б) правові норми, за порушення яких передбачено дисциплінарну відповідальність, містяться у нормативно-правових актах різної юридичної сили (від законів до наказів начальників органів внутрішніх справ); в) наявність специфічних заходів дисциплінарного впливу, які закріплені у ст. 12 Закону України «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України»; г) дисциплінарна відповідальність настає не тільки за порушення правових норм, але й за порушення етично-моральних правил поведінки, які передбачені спеціальними нормативно-правовими актами; д) відповідні повноваження щодо накладання, пом'якшення чи скасування дисциплінарних стягнень, застосованих до осіб рядового чи начальницького складу підрозділів ветеринарної міліції, мають тільки старші прямі начальники підрозділів ветеринарної міліції. Безпосередні начальники підрозділів ветеринарної міліції лише порушують перед старшим прямим начальником клопотання про притягнення зазначених осіб до дисциплінарної відповідальності. Отже, від загального порядку притягнення працівників органів внутрішніх справ до дисциплінарної відповідальності порядок притягнення працівників ветеринарної міліції відрізняється дисциплінарними правами керівництва.

Охарактеризовано зміст та сутність поняття «адміністративна відповідальність». Встановлено, що фактичною підставою притягнення працівника ветеринарної міліції до адміністративної відповідальності є вчинення останнім адміністративного правопорушення, у тому числі - корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією.

Здійснено аналіз складу корупційного діяння та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією. Проведено розмежування корупційного діяння і злочину. Встановлено, що однією з необхідних умов відмежування корупційного діяння від злочину є відсутність настання суспільно небезпечних наслідків у вигляді істотної шкоди охоронюваним законом правам та інтересам окремих громадян або державним чи громадським інтересам, або інтересам юридичних осіб.

Адміністративна відповідальність працівників ветеринарної міліції характеризується наступним: 1) відповідальність за адміністративні правопорушення встановлюється здебільшого за Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України; 2) адміністративна відповідальність за окремі види правопорушень (вичерпний перелік яких міститься у ч. 1 ст. 15 КпАП України) настає на загальних підставах; 3) особливою підставою адміністративної відповідальності є юридичний склад корупційного діяння або іншого правопорушення, пов'язаного з корупцією; 4) за

зазначені види правопорушень працівник ветеринарної міліції підлягає відповідальності як спеціальний суб'єкт адміністративної відповідальності – особа, уповноважена на виконання функцій держави; 5) до осіб рядового і начальницького складу не застосовуються виправні роботи та адміністративний арешт; 6) органи (посадові особи), яким надано право накладати адміністративні стягнення, можуть замість накладених стягнень передавати матеріали про правопорушення відповідним органам для вирішення питання про притягнення винних до дисциплінарної відповідальності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання визначення особливостей адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції, у результаті чого отримані такі найважливіші результати:

1. Особливості адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції згруповані у два блоки. До першого блоку віднесені особливості, які характеризують адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції в цілому, а саме:

- похідність адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції від правового статусу працівника міліції;

- наявність спеціальної адміністративної правосуб'єктності, зміст якої полягає у здатності працівника бути носієм встановлених нормами адміністративного права повноважень щодо реалізації завдань, покладених на підрозділи ветеринарної міліції;

- діяльність як представників державної виконавчої влади від імені держави, що є носіями державно-владних повноважень;

- комплектування особового складу ветеринарної міліції виключно лікарями ветеринарної медицини, які за посадою є державними інспекторами ветеринарної медицини. Під час служби в підрозділах ветеринарної міліції працівники ветеринарної міліції, яким відповідно до законодавства присвоєно спеціальне звання міліції, перебувають на посадах державних інспекторів ветеринарної медицини;

- до працівників ветеринарної міліції на період перебування на службі в міліції застосовується низка правообмежень. Забороняється: а) бути членами політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету; б) організувати страйки або брати в них участь; в) займатися підприємницькою діяльністю безпосередньо чи через посередників або підставних осіб, бути повіреними третіх осіб у справах державного органу, в якому вона працює, а також виконувати роботу на умовах сумісництва (крім наукової, викладацької, творчої діяльності); г) використовувати своє службове становище в інших корисливих цілях.

Другий блок – це особливості, які характеризують окремі елементи адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції:

- наявність державно-владних повноважень, пов'язаних із застосуванням заходів адміністративного примусу, у тому числі спеціальних заходів (фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї);

- реалізація статутних повноважень у будь-який час, незалежно від місцезнаходження на всій території України;

- покладання додаткових повноважень у разі настання особливих (екстремальних) та надзвичайних умов;

- адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції визначається рівнем їх професійності, що передбачає наявність у останніх необхідного обсягу знань та практичного досвіду.

2. Аналіз повноважень працівників ветеринарної міліції щодо виконання адміністративної функції дозволив виявити недоліки в їх правовому регулюванні. Для їх усунення запропоновано:

- вдосконалити лексичну конструкцію, використану в п. 24 ч. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію», а саме – замінити термін «опікування» на терміни «опіки» та «піклування»;

- доповнити п. 5 ст. 24 КпАП України, який встановлює такий вид адміністративного стягнення як позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання), положенням щодо позбавлення або тимчасового припинення спеціального права суб'єкта (юридичної або фізичної особи) господарювання (права займатися певними видами господарської діяльності);

- доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст. 259-1 «Застосування попереджувальних заходів», виклавши її в такій редакції: «У процесі з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію та з метою попередження адміністративних правопорушень допускається здійснення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, вантажів, що перевозяться.

У разі, якщо при здійсненні з метою попередження адміністративних правопорушень особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, вантажів, що перевозяться, буде виявлено, що особа, щодо якої здійснюються вказані заходи, вчинила адміністративне правопорушення, про застосування особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, вантажів, що перевозяться, складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання».

- доповнити п. 19 ст. 11 Закону України «Про міліцію» та п. 16 Положення про підрозділи ветеринарної міліції з проведення карантинних ветеринарних заходів вказівкою про обов'язковість вжиття заходів за поданням (приписом) міліції та повідомлення про це відповідної посадової

особи протягом місячного терміну. Відповідальність за нежиття заходів, зазначених у такому поданні (приписі), має наставати за загальними підставами, тобто відповідно до ст. 185 КпАП України, яка передбачає адміністративну відповідальність за злісну непокору законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця;

- доповнити ст. 11 Закону України «Про міліцію» нормою про право працівників міліції здійснювати привід осіб, які становлять групу ризику захворювання на СНІД, а також осіб, інфікованих вірусом імунодефіциту людини, хворих на венеричні захворювання, хронічний алкоголізм і наркоманів, які вводять наркотичні засоби шляхом ін'єкцій, для обов'язкового обстеження і лікування, а також громадян, які ухиляються від призову на військову службу;

- підпункт 1 п. 1 ст. 255 КУпАП, що визначає перелік посадових осіб ОВС, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, доповнити посиланням на ст.ст. 42-1, 42-2, 42-3, 188-22, 107 КУпАП і наділити працівників ветеринарної міліції, яким відповідно до законодавства присвоєно спеціальне звання міліції, правом складати протоколи про адміністративне правопорушення із зазначених категорій справ;

- статтю 222 КУпАП, яка визначає підвідомчість органів внутрішніх справ (міліції) щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення, необхідно доповнити посиланням на ст. 107 КУпАП, що означатиме наділення ОВС (міліції) правом розглядати справи про адміністративні правопорушення за зазначеною статтею.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Василенко В.М. Місце ветеринарної міліції в системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративні функції / В.М. Василенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 37. – С. 268-273.

2. Василенко В.М. Класифікація прав працівників підрозділів ветеринарної міліції / В.М. Василенко // Науковий журнал Південноукраїнський правничий часопис. – 2007. – № 2. – С. 160-162.

3. Василенко В.М. Окремі проблеми адміністративної відповідальності за правопорушення в сфері ветеринарно-санітарних вимог / В. М. Василенко // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 55-59. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2008-1/08vvmsv.pdf>.

4. Василенко В.М. Окремі проблеми застосування адміністративно-запобіжних заходів працівниками ветеринарної міліції / В.М. Василенко // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 39. – С. 321-326.

5. Василенко В. М. Правова регламентація здійснення адміністративного затримання працівниками ветеринарної міліції / В.М. Василенко // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського: науковий журнал. Серія «Юридичні науки». – Т.20 (59) № 2. – С. 185-188.

6. Василенко В.М. До питання про визначення структури адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції / В.М. Василенко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженні молодих учених : матеріали науково-практичної конференції (Харків, 12 травня 2006 р.). – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2006. – С. 193-195.

7. Василенко В.М. Проблемні питання правового статусу працівників ветеринарної міліції / В.М. Василенко // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VII Міжнар. наук. конгресу, 29-30 березня 2007 р. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2007. – С. 129-130.

8. Василенко В.М. До питання про співвідношення адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції із загальним правовим статусом особи / В.М. Василенко // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженні молодих учених : матеріали науково-практичної конференції (Харків, 25 травня 2007 р.). – Х.: Вид-во Харк. нац. ун-ту внутр. справ, 2007. – С.112-115.

АНОТАЦІЯ

Василенко В.М. Адміністративно-правовий статус працівників ветеринарної міліції. – *Рукопис.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Харківський національний університет внутрішніх справ. – Харків, 2009.

Дисертацію присвячено аналізу теоретичних засад, механізму правового регулювання адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції. У роботі досліджуються місце ветеринарної міліції в системі підрозділів ОВС, які виконують адміністративну функцію. З'ясовуються основні види, форми та методи адміністративної діяльності ветеринарної міліції. Досліджується структура адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції та подається характеристика його особливостей. Здійснюється аналіз та дається загальна характеристика елементів адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції. Аналізуються основні повноваження працівників ветеринарної міліції. Розглядаються основні положення юридичної відповідальності працівників ветеринарної міліції, зокрема, таких видів як дисциплінарна та адміністративна відповідальність.

Обґрунтовуються пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства з метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу працівників ветеринарної міліції.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, працівник ветеринарної міліції, права, обов'язки, дисциплінарний проступок, адміністративна відповідальність.

АННОТАЦІЯ

Василенко В.М. Административно-правовой статус работников ветеринарной милиции.

– *Рукопись.*

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Харьковский национальный университет внутренних дел. – Харьков, 2009.

Диссертация посвящена анализу теоретических основ, механизма правового регулирования административно-правового статуса работников ветеринарной милиции. Определено место ветеринарной милиции в системе подразделений органов внутренних дел, которые выполняют административную функцию. Исследовано историю становления ветеринарной милиции, а так же проанализированы функции и задачи, которые возлагаются на данное подразделение.

Определена структура административно-правового статуса работников ветеринарной милиции. Установлено, что составляющими указанного статуса являются обязанности, права и юридическая ответственность. Сделано вывод о том, что категория «административно-правовой статус работников ветеринарной милиции» происходит от более общей категории – правового статуса лица. Место административно-правового статуса работника ветеринарной милиции в системе правовых статусов лица определяется обязанностями и характером служебных полномочий, которые возлагаются на него. По своей специфике административно-правовой статус работника этого подразделения милиции можно структурно разделить на: а) общий, как гражданина; б) специальный, как работника милиции и представителя исполнительной власти; в) особенный, связанный непосредственно с занимаемой должностью.

Выделено две категории работников ветеринарной милиции: 1) должностные лица; 2) служебные лица. К должностным лицам отнесено начальников подразделений ветеринарной милиции, которые по должности являются государственными инспекторами ветеринарной медицины. Всех других работников ветеринарной милиции, в том числе работников, которым присвоено специальное звание милиции, отнесено к категории служебных лиц. И первая, и вторая категории работников ветеринарной милиции являются представителями государственной исполнительной власти.

Проведен анализ особенностей административно-правового статуса работников ветеринарной милиции. Предложено сгруппировать их в два блока. В первый блок отнести особенности, которые характеризуют административно-правовой статус работников ветеринарной милиции в целом, предоставляя ему конкретизацию среди правовых статусов других субъектов административного права. Во второй блок отнести те особенности, которые характеризуют лишь его отдельные составные элементы, в частности статусные полномочия работников ветеринарной милиции.

Осуществлена классификация прав и обязанностей работников ветеринарной милиции. Предложено классифицировать их по следующим признакам: 1) по принадлежности - непосредственные (общие) полномочия работников ветеринарной милиции, которыми они наделяются, как работники милиции и представители исполнительной власти, и специальные, которыми они владеют в связи с занимаемой должностью и органом (подразделением), в котором проходят службу; 2) по продолжительности владения - полномочия, которыми работник ветеринарной милиции владеет постоянно, независимо от места и времени пребывания, и дополнительные, что возлагаются на него в случае возникновения особых условий, чрезвычайных обстоятельств и тому подобное; 3) по характеру действий - активные, те которые требуют от работников ветеринарной милиции осуществления активных действий, предусмотренных соответствующими нормативными актами, и пассивные обязанности, то есть те, для реализации которых необходимо воздерживаться от совершения определенных действий.

Рассмотрены основные положения юридической ответственности работников ветеринарной милиции. Акцентируется внимание на дисциплинарной и административной ответственности. Анализируются порядок и основания привлечения работников к данным видам юридической ответственности. Установлено, что фактическим основанием привлечения работника ветеринарной милиции к административной ответственности является совершение последним административного правонарушения, в том числе – коррупционных деяний и других правонарушений, связанных с коррупцией.

Обоснована необходимость внесения изменений в действующее законодательство с целью усовершенствования правового регулирования административно-правового статуса работников ветеринарной милиции.

Ключевые слова: административно-правовой статус, работник ветеринарной милиции, права, обязанности, дисциплинарный проступок, административная ответственность.

THE ANNOTATION

Vasylenko V.M. The administratively-legal status of the veterinary militia workers. – Manuscript.

The dissertation on candidates degree of legal science on specialty 12.00.07 – administrative law and administrative process; financial law; informational law. – Kharkiv National University of Internal Affairs. – Kharkiv, 2009.

The dissertation is dedicated to the administrative-legal status of veterinary militia workers. The place of veterinary militia workers in the system of subdivisions of internal affairs bodies which fulfill administrative function is investigated in the research. Main types, forms and methods of veterinary militia administrative work are found out. The structure of the administrative-legal status of veterinary militia workers is investigated and the characteristic of its features is given. The administrative-legal status of veterinary militia workers is analyzed and its general characteristic is defined. The main powers of veterinary militia workers are investigated. The principal regulations on legal liability of veterinary militia workers are considered. The disciplinary and administrative liability is emphasized.

Proposals on perfection of legislation concerning improvement of legal regulation of the administrative-legal status of veterinary militia workers are formulated.

Key words: administratively-legal status, veterinary militia workers, a right, a duties, the disciplinary liability, the administrative liability.