



АТЕСТАЦІЯ ЮРИДИЧНИХ ТА ФІЗИЧНИХ ОСІБ ЯК ЗАСІБ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ БЕЗДОМНИХ ОСІБ І БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ

Л. КОЖУРА,

ад'юнкт кафедри адміністративного права і процесу НАВС

SUMMARY

In the scientific article defined range of issues concerning designation of concepts «means the administrative and legal protection of homeless people and street children», «certification of businesses and individuals in the field of administrative and legal protection of homeless people and street children» and reveal their contents. The author analyzes the scientific position relating to the above concepts and provides its own definitions of these concepts.

Key words: «protection», «certification», «homeless person», «street children».

* * *

В науковій статті окреслюється коло питань, що стосуються визначення понять «засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей», «атестація юридичних і фізичних осіб у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей» та розкривається їх зміст. Автор аналізує наукові позиції, що стосуються вищезазначених понять та пропонує власне визначення вказаних категорій.

Ключові слова: «засоби захисту», «атестація», «бездомні особи», «безпритульні діти».

* * *

В научной статье определяется круг вопросов, касающихся обозначения понятий «средства административно-правовой защиты бездомных лиц и беспризорных детей», «аттестация юридических и физических лиц в сфере административно-правовой защиты бездомных лиц и беспризорных детей», и раскрывается их содержание. Автор анализирует научные позиции, относящиеся к вышеизложенным понятиям, и предлагает собственные определения указанных категорий.

Ключевые слова: «средства защиты», «аттестация», «бездомные лица», «беспризорные дети».

Постановка проблеми. Бездомні особи і безпритульні діти потребують особливого захисту та опіки з боку держави, державних службовців і громадських організацій, що працюють в інтересах вищевказаних незахищених верств населення. Фізичні та юридичні особи, які безпосередньо забезпечують адміністративно-правовий захист вищезазначених громадян та дітей, повинні володіти певним набором професійних якостей, щоб виконувати свої обов'язки максимально ефективно. Цьому сприятиме атестація працівників у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей, яка на сьогодні не встановлена на законодавчому рівні, що бачиться неприпустимою правовою прогалиною, яку необхідно ліквідувати.

Стан дослідження проблеми. Проблему коштів адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей досліджували такі вчені-юристи, як В.Б. Авер'янов, Н.В. Вітрук, Е.А. Лукашова, П.М. Рабинович та інші вчені. Однак атестація працівників у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей залишається практично не дослідженою, тому автор статті бачить доцільним з'ясування змісту вищевказаного феномену.

Метою статті є визначення категорій «засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і

безпритульних дітей» та «атестація працівників сфери адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей».

Виклад основних положень. Категорія «засоби» є терміном загальноживаним, проте його сутність відрізняється неоднозначним смисловим навантаженням. Юридична література не оперує чітко визначеним поняттям даного терміну, не зважаючи на його теоретичне та практичне застосування, що бачиться науковою та законодавчою прогалиною, оскільки «виключено, щоб юридичний термін позначав поняття з неусталеним змістом

і щоб термін з'явився раніше, ніж поняття» [1, с. 31].

Філософи-науковці теж не ввели зазначеної дефініції, проте вони оперують категорією «засоби виробництва», відповідно до якої – це, по-перше, предмети праці, які є об'єктом людського впливу, у сучасних виробничих процесах до них відноситься і сировина, тобто предмети природи, яких уже піддано певному впливу з боку людини, видозмінені її працею; по-друге, засоби праці – це сукупність усіх речових елементів, які людина використовує для впливу на предмет праці (знаряддя виробництва, виробничі будівлі, транспорт, сховища для сировини та продукції, земля, яка обробляється)» [2, с. 391].

Основоположною бачиться позиція К. Маркса, який під засобом розумів свідомість, волю, трудову активність людини, його перетворюючий вплив на природу [3, с. 357], оскільки вона значно розширює понятійне навантаження категорії «засоби», включаючи до її складу не тільки техніку, а й свідомі діяльні акти по використанню цієї техніки – тобто технологію застосування технічних засобів. Ця категорія у такому випадку відображає діалектичну єдність техніки та технології, інструментів і діяльності [4, с. 22].



Одночасно категорію «засоби» не можна віднести до юридичної термінології, оскільки вона лишається самостійно не визначеною. Що ж до компоненту «правові», який часто вживається поряд із терміном, про який йдеться вище, і який доводить свою належність до юридичної термінології, то можемо говорити виключно про існування словосполучення.

Класик юридичної думки С.С. Алексєєв вважає, що «правові засоби» – це субстанціональні, інституціональні правові феномени, що розглядаються в контексті власного функціонального призначення і скеровані на досягнення соціально корисних цілей [5, с.14-15].

Вищенаведене можна застосувати і до поняття адміністративно-правових засобів. При цьому воно матиме на увазі всю систему адміністративно-правових норм, що розглядається з позиції їх функціонального призначення з метою вирішення тих чи інших соціальних завдань, регулювання відповідного кола суспільних відносин.

Правові засоби розуміють як закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До них відносять юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правостановлюючі веління і приписи, акти правозастосовчих органів тощо [6]. Адміністративно-правові засоби посідають важливе місце серед засобів правових, відрізняючись різноманітністю та особливими рисами, що також притаманні і засобам адміністративно-правового захисту бездомних осіб та безпритульних дітей.

Публічні органи управління широко використовують зазначені засоби, формуючи та вдосконалюючи суспільні відносини у різних сферах (у нашому випадку це сфера всебічного захисту бездомних осіб та безпритульних дітей), оскільки адміністративно-правові засоби являють собою дієвий структурний елемент регулятивної діяльності органів і поділ владних повноважень.

Характерні особливості та порядок застосування адміністративно-правових засобів у сфері адміністративно-правового захисту категорій осіб, що нами досліджуються, закріплено у законодавстві України відповідного спрямування,

уточнені ж такі засоби у нормативно-правових актах, що видаються органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, а також органами місцевого самоврядування.

Процедура втілення в життя категорії, про яку йдеться, урегульована нормами права, закріпленими у актах, що забезпечують функціонування зазначеної галузі. Безпосередня ж реалізація покладена на публічні органи управління, зокрема їх посадових осіб, які здійснюють покладені на них державою повноваження. Найчастіше вони спрямовані на осіб, що надають адміністративно-правовий захист - органи публічного управління та громадські організації, та тих, хто такого захисту потребує - бездомні особи та безпритульні діти.

Отже, спираючись на наведене, можемо вивести власну дефініцію категорії адміністративно-правових засобів захисту бездомних осіб і безпритульних дітей. Так, **засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей** – це сукупність прийомів та способів, за допомогою яких публічні органи управління регулюють суспільні відносини у сфері захисту даних незахищених категорій населення, що мають на меті дотримання та забезпечення їх інтересів.

Засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей носять різноманітний характер, проте є взаємопов'язаними, являючи собою цілісну систему, та знаходяться у тісному зв'язку з засобами регулювання різних сфер діяльності публічних органів управління.

Чинне законодавство України закріплює вибір того чи іншого засобу доречність його застосування у тому чи іншому випадку.

Проведений аналіз адміністративного законодавства України та практики його застосування дозволяє виокремити наступні засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб та безпритульних дітей:

- 1) ліцензування;
- 2) атестацію;
- 3) контроль (нагляд);
- 4) адміністративну відповідальність за порушення прав незахищених верств населення, що нами досліджуються.

Далі розглянемо атестацію більш детально.

Атестація у сфері адміністра-

тивно-правового захисту бездомних осіб та безпритульних дітей не закріплена на законодавчому рівні. Вважаємо, що законодавцю слід встановити атестацію у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб та безпритульних дітей для посадових осіб, які надають зазначеним категоріям населення соціальні послуги, тобто працівників публічних органів управління сфери у цьому напрямку, та членів громадських організацій, що захищають права людей, які опинилися на вулиці.

Енциклопедична, юридична та монографічна література лише частково розкриває поняття «атестація» та оперує наступними визначеннями:

✓ атестація – це проведення перевірки кваліфікації робітника шляхом періодичної оцінки його знань, досвіду, навичок, здібностей, тобто його відповідності займаній посаді чи роботі, яку він виконує [7, с. 10];

✓ під атестацією державних службовців зазвичай розуміють діяльність, в процесі якої атестаційна комісія в рамках встановленої науково обгрунтованої процедури з метою виявлення ступеня відповідності працівника займаній посаді проводить оцінку ділових, особистих та моральних якостей службовця, процесу та підсумків його службової діяльності, результатами якої стають висновки та рекомендації атестаційної комісії у відношенні покращення праці як службовця, що атестується, так і апарата всього державного органу [8];

✓ атестацією є встановлена державою форма періодичної перевірки спеціальної правоздатності певної категорії працівників та якості трудової функції, яку вони виконують, з метою встановлення відповідності осіб, що атестуються, займаній посаді, підвищення їх професійно-ділового та морально-політичного рівня, а також сприяння адміністрації в поліпшенні підбору і розстановки кадрів [9, с. 9].

Таким чином, наведені визначення дають підстави стверджувати, що атестація розглядається як аналіз професійних здібностей та якостей для посадових та службових осіб, відзначається її періодичність та оціночна роль при умові оцінювання працівника займаній посаді тощо. Найбільш вдалими, на нашу думку, визначенням є останнє запропонова-

не, яке бачиться найповнішим та найточнішим, оскільки помічає функції правових норм щодо атестації, та у ньому наявна спроба визначення їх місця в системі права.

На сьогодні не існує теоретичної та методологічної бази, яка б дозволяла ефективно оцінювати роботу працівників даної сфери. На нашу думку, це пов'язано, по-перше, з достатньою «молодістю» сфери державного захисту бездомних осіб та безпритульних дітей (на державному рівні проблему бездомності на безпритульності дітей було визнано тільки у 2004 році), по-друге, громадські організації, які надають сьогодні подібний захист і залучають до цієї роботи волонтерів, вдячні будь-яким людям, що пропонують допомогу і роблять це у своїй переважній більшості на громадських засадах, не вимагаючи від них спеціальної освіти, кваліфікаційних чи професійних навичок тощо.

Проте вважаємо, що сучасна сфера адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей потребує процедури атестації працівників державної сфери адміністративно-правового захисту бездомних осіб та безпритульних дітей, які надають необхідний захист сьогодні, та, якщо припустити, що державна все-таки делегує повноваження у цій сфері громадським організаціям шляхом надання відповідної ліцензії на заняття захистом бездомних осіб і безпритульних дітей, то вимоги до учасників недержавних організацій, що будуть надавати соціальні та інші послуги людям, які опинилися у складних життєвих обставинах та на вулиці, слід зробити більш контрольованими та ввести процедуру атестації (оцінювання) волонтерів (учасників) громадських організацій.

Коли йде мова про бюджетне фінансування громадських організацій та про роботу з особами та дітьми, які є особливо вразливими внаслідок перебування на вулиці та проживають в асоціальних умовах, неможливо обійтися без розробки системи оцінювання результатів діяльності посадових осіб (учасників громадських організацій).

Та чи інша особа може успішно виконувати соціальну роботу, якщо їй притаманні такі особистісні якості, як: власна гуманістична спрямованість, чесність, об'єктивність, справедливість, тактовність, емпативність, спостережливість та уважність, терпимість, витримка та стриманість, порядність та совість тощо.

Але закріпити чи покласти в основу законодавства перераховані людські якості, що притаманні у своїй сукупності не всім індивідам взагалі, а окремим соціальним працівникам зокрема, неможливо. Тому ми можемо вести мову про перевірку належності виконання працівниками роботи, передбаченої вимогами їх посади в межах педагогічних стандартів та моральних правил [10].

В той же час недоцільно зводити оцінювання показників діяльності виключно до функції контролю. Перед ним стоїть ширший перелік завдань, що передбачають досягнення наступної мети:

- ✓ допомогти соціальним працівникам, які працюють із бездомними особами та безпритульними дітьми, усвідомити значення функцій, які вони виконують та організаційні цілі установи (громадської організації);

- ✓ спрямувати діяльність зазначених вище працівників у необхідному напрямку;

- ✓ вжити необхідних заходів для розвитку потенційних можливостей працівників, що залучені до роботи з бездомними особами та безпритульними дітьми;

- ✓ чітко ставити завдання перед працівниками, які надають послуги бездомним особам та безпритульним дітям, та інформувати їх про бажані для керівництва результати;

- ✓ час від часу дозволяти працівникам зазначеної сфери оцінювати ефект від своєї роботи самостійно та подавати пропозиції щодо її вдосконалення та покращення.

Висновок. Таким чином, за допомогою атестації посадової особи (члена громадської організації) можна здійснити аналіз роботи кожного конкретного працівника та використати результати атестації при оцінці діяльності всього публічного органу управління чи громадської організації, що надають адміністративно-правовий захист бездомним особам та безпритульним дітям.

Треба відзначити, що законодавець не надає загальновизнаного поняття атестації. Тому, спираючись на наведені вище погляди вчених з приводу правової категорії «атестація», вважаємо за необхідне дати власне визначення поняттю «**атестація працівників сфери адміністративно-правового захисту бездомних осіб**

та безпритульних дітей» - це визначений законодавством аналіз якості професійної діяльності осіб, які надають соціальний (адміністративно-правовий) захист бездомним особам та безпритульним дітям.

Саме тому вважаємо за доцільне прийняти Постанову Кабінету Міністрів України «**Про атестацію працівників сфери захисту бездомних осіб та безпритульних дітей**», яка б передбачала, що атестації підлягають працівники як державного сектору зазначеного захисту, так і громадських організацій. Документ виступить своєрідним гарантом особі працювати надалі на відповідній посаді та отримувати заробітну плату, у випадку, якщо така особа проїде атестацію.

Список використаної літератури:

1. Хабибулин Н. И. Политико-правовые проблемы семиотический анализа языка закона (теоретико-методологическое исследование): Автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Н. И. Хабибуллин. - СПб., 2001. - 48 с.
2. Философский словарь / под ред. М. М. Розенталя. - М.: Изд-во полит. лит., 1975. - 496 с.
3. Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. - Т. 20. - М.: Прогресс, 1985. - 580 с.
4. Шундилов К. В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект): дис. канд. юрид. наук: 12.00.01 / Шундилов Константин Валериевич - Саратов, 1999. - 182 с.
5. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. - 1987. - № 6 - С. 12-19.
6. Алексеев С. С. Теория права / Алексеев С. С. - М.: Изд-во БЕК, 1994. - 224 с.
7. Негру Ф. П. Научно-технический прогресс и трудовой договор: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / Ф. П. Негру. - М., 1972. - 12 с.
8. Стариков Ю. Н. служебное право: [учебник] / Стариков Ю. Н. - М.: БЕК, 1996. - 698 с.
9. Жиров А. П. Правовые аспекты аттестации руководящей работников и специалистов в промышленности: Автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук / А. П. Жиров. - М., 1979. - 201 с.
10. Государственная служба в Российской Федерации: (Сб. норматив. Актов): [учеб. пособие] / [сост. Ю. Н. Стариков]. - Воронеж: Изд-во ВГУ, 1995. - 320 с.