



ВІСНИК

Луганський
державний університет
внутрішніх справ
імені Е.О. Дідоренка

СПЕЦІАЛЬНИЙ ВИПУСК

1' 2011

ВІСНИК

Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

РЕФОРМУВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Спеціальний випуск № 1

Луганськ
2011



* Науково-теоретичний журнал * Виходить щоквартально * Заснований 1997 року * Засновник і видавець: Луганський державний університет внутрішніх справ * Реєстраційне свідоцтво КВ № 15990-4462 ПР, видане Міністерством юстиції України 20.11.2009 р. * Включений до переліку фахових видань ВАК України з юридичних наук *

Редакційна колегія:

Комарницький В.М.	- канд. юрид. наук, доц. (головний редактор)
Козаченко І.П.	- д-р юрид. наук, проф. (заст. гол. редактора)
Розовський Б.Г.	- д-р юрид. наук, проф.
Бурбело О.А.	- д-р екон. наук, проф.
Віленська Е.В.	- д-р філос. наук, проф.
Замойський І.Є.	- д-р юрид. наук, проф.
Лазор Л.І.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Бобкова А.Г.	- д-р юрид. наук, проф.
Знаменський Г.Л.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Малишева Н.Р.	- д-р юрид. наук, проф., член-кор. НАПрН України
Мамутов В.К.	- д-р юрид. наук, проф., акад. НАН України
Сегай М.Я.	- д-р юрид. наук, проф., акад. НАПрН України
Дудоров О.О.	- д-р юрид. наук, проф.
Атоян О.М.	- д-р юрид. наук, доц.
Федоренко В.Л.	- д-р юрид. наук, доц.
Левченко О.І.	- канд. юрид. наук, доц. (відповідальний редактор)
Сілюков В.О.	- канд. юрид. наук, доц.
Бірюков В.В.	- канд. юрид. наук, доц.
Беніцький А.С.	- канд. юрид. наук, доц.

Рекомендовано до друку вченою радою Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка (протокол № 11 від 25 червня 2010 року)

У даному спеціальному випуску розміщено наукові статті, доповіді й повідомлення вчених-юристів, ад'юнктів (аспірантів), курсантів і студентів, які були учасниками міжнародної наукової конференції "Реформування адміністративного права: реалії та перспективи" (м. Луганськ, 22 квітня 2010 року).

Статті публікуються в авторській редакції.

✉ Україна, 91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4.
Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
☎ 35-11-57, 35-11-40, факс 93-50-77.

© Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка, 2011

Секція № 1

**НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

УДК 342.9(477)

В.В. Галуцько

доктор юридичних наук, доцент
завідувач кафедри загальноправових дисциплін
(Херсонський юридичний інститут ХНУВС)

**ВЗАЄМОДІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
З ІНШИМИ ГАЛУЗЯМИ ПРАВА ТА ГАЛУЗЗЮ НАУКИ
"ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ"**

Адміністративне право, зберігаючи своєрідність, виражену в його предметі і методі, тісно взаємодіє практично з усіма існуючими галузями права. Характеризуючи цю взаємодію, треба мати на увазі, що воно охоплює своїм регулятивним впливом найрізноманітніші сфери державного і суспільного життя.

За місцем в ієрархічній системі юриспруденції адміністративне право зв'язане чисельними вертикальними та горизонтальними відносинами з іншими галузями (підгалузями) права та деякими окремими галузевими науками: по-перше, адміністративне право є похідним від конституційного права України, має розвивати та уточнювати його положення у сфері внутрішнього публічного управління; по-друге, норми та інститути галузі адміністративного права є вихідними (основоположними) для митного, податкового, муніципального права, а в деяких аспектах і для господарського, екологічного, земельного та кримінального права; по-третє, адміністративне право є матеріальною основою самостійної процесуально-правової галуззі,

яка окремо регулює судочинство в адміністративних судах (адміністративного судочинства); по-четверте, адміністративне право пов'язане горизонтальними зв'язками із цивільним, фінансовим, господарським, екологічним, земельним та кримінальним правом; по-п'яте, галузь адміністративного права має тісний горизонтальний та вертикальний взаємозв'язок із галуззю науки "Державне управління".

Найбільш тісна взаємодія спостерігається між адміністративним правом і конституційним правом, яке складає основу всіх галузей права, включаючи й адміністративного. Предметом конституційного права України перш за все є суспільні відносини, які виникають піз час здійснення влади народом України та забезпечення вибраними ним органами державної влади й місцевого самоврядування прав і свобод людини і громадянина [1, 7].

Конституційні положення закріплюють місце органів публічної влади в системі державного механізму, найважливіші принципи їх формування й діяльності. Тим самим, розпорядження норм конституційного права служать початковою основою для норм адміністративного права, які регулюють різноманітну і повсякденну виконавчорозпорядчу діяльність публічної адміністрації. У нормах адміністративного права розвиваються і деталізують положення Конституції України й інших джерел конституційного права щодо функціонування виконавських і розпорядливих органів.

Адміністративне право достатнє тісно пов'язано з цивільним правом, перш за все тому, що ці галузі регулюють відносини майнового характеру. Проте норми цивільного права стосуються майнових відносин, в яких сторони є рівноправними, а норми адміністративного права - майнових відносин, які базуються на адміністративному підпорядкуванні однієї сторони іншій.

Певний зв'язок існує між адміністративним правом і трудовим правом у сфері регулювання службових відносин. Норми останнього визначають статус державних службовців як учасників трудового процесу. Що стосується норм адміністративного права, то вони регулюють державно-службові відносини, а саме: умови надходження на державну службу, порядок її проходження, повноваження посадових осіб в організації трудового процесу і ін.

Адміністративне право граничить з фінансовим правом, яке регулює відносини, що складаються в процесі фінансово-бюджетної діяльності держави. Для регулювання цих відносин використовується

адміністративно-правовий метод. Проте фінансове право визнане самостійною галуззю, оскільки регулювання мобілізації, розподілу і використання грошової маси в державних інтересах має велике значення і характеризується специфічними особливостями.

Що стосується кримінального права то:

по-перше, методологічно адміністративне право є базовим для деяких його інститутів, наприклад щодо застосування різноманітних примусових заходів;

по-друге, норми кримінального права зв'язані змістом норм адміністративного права про відповідальність за адміністративні правопорушення, так як КУпАП встановлює адміністративну відповідальність посадових осіб, а норми кримінального законодавства – їх кримінальну відповідальність.

Викликає деяку складність виявлення взаємозв'язку адміністративного і такими галузями права, як податкове, митне, екологічні, земельне. Зокрема предметом:

екологічного права є суспільні екологічні відносини, що склалися з приводу використання природних ресурсів та охорони навколишнього середовища [2, 9];

митного – система фінансово-правових відносин, яка регулює податкові відносини державних органів і платників податків щодо встановлення, зміни та стягнення з платників податків частини їхніх доходів у відповідний бюджет [3, 11];

В цілому, механізм їх співвідношення із адміністративним правом полягає в тому, що значна частина відносин, які стосуються предмета зазначених галузей, регулюється нормами адміністративного права і притаманними йому методами. Більш того, в юридичній літературі митне право прямо розглядається, як один із напрямів первинного правового утворення – адміністративного права [4, 37].

Найбільшу складність у зазначеному питанні викликає розмежування адміністративного права та державного управління. Це пов'язане з тим, що об'єктивно в кінці XIX на початку XX століття адміністративне право знайшло своє визнання саме як різновид державного управління. А в кінці XX на початку XXI століття вітчизняне державне управління знаходило своє галузеве утвердження зусиллями вчених адміністративістів та виділялось на першому етапі, як підгалузь адміністративного права. Тим самим, адміністративне право та державне управління пронизані взаємними багатогранними горизонтальними і вертикальними зв'язками.

В умовах сьогодення державне управління знайшло своє повноцінне визнання, як галузь науки (шифр : 25.00.00 – відповідно до переліку галузей наук), мистецтво та навчальна дисципліна. Предметом державного управління є діяльність щодо здійснення рішень політичної влади, динаміка інститутів управління та історія, культура управління. Як галузь науки, державне управління охоплює філософські, історичні й теоретичні, фундаментальні дослідження проблем організації, становлення й розвитку управління суспільством, зокрема побудови й оптимального функціонування систем центральних, галузевих, територіальних та місцевих органів влади, а також державних установ [5].

Спільним між адміністративним правом і державним управлінням є те, що вони є різновидами соціального управління. Коли процеси збереження, функціонування та розвитку суспільних відносин є результатом свідомої діяльності людей [6, 12].

Слушною щодо зазначеної проблематики є думка французьких адміністративістів, які вважають, що адміністративне право "одержало перемогу" над наукою управління, так як впорядковується законом, а правова форма діяльності публічної адміністрації є домінуючою. Поряд з цим, наука державного управління зайняла вагоме місце в загальній теорії адміністративного права [7, 21].

Таким чином, розмежування адміністративного права і державного управління здійснюється за декілька ми критеріями: предметом, структурою, суб'єктами, формою та методами правового регулювання.

За структурою адміністративне право розглядається, як галузь права, наука, та навчальна дисципліна; державне управління, як галузь науки, мистецтво та навчальна дисципліна. Публічними суб'єктами адміністративного права визнаються: органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян та підприємства при здійсненні делегованих державних функцій; державного управління - органи державної влади.

Врегулювання суспільних відносин адміністративне право здійснює в основному у правовій формі, а державне управління у неправовій та правовій формах. Основним методом правового регулювання адміністративного є адміністративно-правовий метод, а державного управління системно-структурний.

Отже адміністративного права тісно пов'язане вертикальними і горизонтальними зв'язками з іншими галузями права, зокрема його

інститути є вихідними (основоположними) для митного, податкового, муніципального права, а в деяких аспектах і для господарського, екологічного та земельного права.

Використана література:

1. Конституційне право України : тематичний словник / [упорядники : Галунько В.В., Діденко С.В., Єщук О.М., Новикова М.М., Новиков М.М.] ; за ред. В.В. Галунька. – Херсон : ВАТ "Херсонська міська друкарня", 2010. – 132 с.
2. Дмитренко І.А. Екологічне право : підручник / Іван Адамович Дмитренко. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 278 с.
3. Гега П.Т. Основи податкового права : навчальний посібник / Гега П.Т., Доля Л.М. – К. : Т-во "Знання", КОО, 2003. – 142 с.
4. Шишка Р.Б. Митне право України : навчальний посібник / Шишка Р.Б., Сергієчко В.В. – Харків : Еспада, 2002. – 186 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник / В.Я. Малиновський. – Луцьк : Ред.-вид. відд. "Вежа" Вол. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2000. – 558 с.
6. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / Валентин Михайлович Плішкін ; за ред. Ю.Ф. Кравченка. – К. : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
7. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные концепции / [Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н.]. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.

УДК 342.9:342.4:340.5(477)

В.В. Книш

кандидат юридичних наук, доцент кафедри
екологічного, трудового та адміністративного права,
заступник проректора з навчально-методичної роботи
*(Івано-Франківський університет права
імені Короля Данила Галицького)*

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ОСНОВНИХ ОСОБЛИВОСТЕЙ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ ТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Втілення соціальної відповідальності у правових нормах, виділення на цій підставі такого різновиду соціальної відповідальності, як

юридична (або правова) відповідальність. Як зазначає Л.О. Макаренко, юридична відповідальність – це важливий елемент правового регулювання суспільних відносин, суть якого полягає у цілеспрямованому впливі на поведінку особи за допомогою юридичних засобів, з метою упорядкування суспільних відносин, надання їм системності і стабільності, уникнення різких загострень соціальних конфліктів, втілення принципів соціальної справедливості, підвищення рівня цивілізованості та культури суспільства [1, 21].

В свою чергу, Н.М. Оніщенко досліджуючи основні підходи до розуміння юридичної відповідальності, виділяє три основні групи наукових позицій з даного питання:

1) заперечення двоаспектної (позитивної та негативної) юридичної відповідальності (М. Марченко, О. Лейст, С. Полєніна);

2) категорична констатація двоаспектної (позитивної та негативної) юридичної відповідальності (В. Нерсесянц, А. Піголкин, В. Лазарєв та ін.);

3) згадка у наукових працях про наявність негативної (ретроспективної) та позитивної (перспективної) юридичної відповідальності без аргументації власного погляду з цього приводу (А. Васильєв, Л. Морозова) [2, 26].

Н.М. Оніщенко дає визначення позитивної та негативної юридичної відповідальності. На думку Н.М. Оніщенко, позитивна юридична відповідальність – це вид юридичної відповідальності, який являє собою відповідну реакцію держави та суспільства на здійснене соціально корисне правомірне діяння особи у вигляді застосування різних заходів правового заохочення [2, 26]. Негативну юридичну відповідальність Н.М. Оніщенко визначає як особливий вид юридичної відповідальності, що являє собою відповідну реакцію суспільства та держави на здійснене особою винне протиправне діяння в формі застосування до неї заходів державного примусу (заходів особистого, майнового та організаційного характеру) [2, 39].

На базі усього вищенаведеного, можна виділити наступні особливості юридичної (правової) відповідальності як видового поняття:

1) є специфічною формою соціальної відповідальності, яка має на меті упорядкування суспільних відносин правовими засобами та втілюється у правових нормах;

2) на відміну від інших форм соціальної відповідальності, може забезпечуватись як переконанням, заохоченням, так і примусом;

3) ініціатором даного виду соціальної відповідальності виступає держава та державні органи;

4) може виступати у вигляді позитивної (перспективної) відповідальності, що виражається у свідомому ставленні суб'єктів до своїх обов'язків та стимулюванні, заохоченні такої поведінки з боку держави, або у вигляді негативної (ретроспективної) відповідальності, що виражається у застосуванні заходів державного примусу за порушення (невиконання чи неналежне виконання) суб'єктом свого обов'язку.

Різновидом юридичної відповідальності є "конституційно-правова відповідальність", що включає в себе як ознаки, спільні для понять "соціальна відповідальність" та "юридична (правова) відповідальність", так і власні специфічні особливості.

В.Ф. Погорілко та В.Л. Федоренко визначили конституційно-правову відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності, що передбачає належне сумлінне виконання суб'єктами конституційного права своїх обов'язків (позитивний аспект) або настання негативних наслідків чи небажаної зміни конституційно-правового статусу для цих суб'єктів за порушення норм чинного конституційного права (негативний аспект) [3, 118]. Їхню думку поділяє Т.І. Тарахонич [4, 60], вважаючи таке комплексне визначення конституційно-правової відповідальності найбільш вдалим.

Таким чином, на основі взаємозв'язку конституційно-правової відповідальності з категоріями "юридична відповідальність", "соціальна відповідальність" та "відповідальність", а також враховуючи наявні наукові підходи до розуміння конституційно-правової відповідальності, можна виокремити наступні її ознаки:

1) вона є різновидом соціально-правової, а не суто юридичної (правової) відповідальності;

2) визначена у конституційно-правових нормах (нормах Конституції та конституційних законів України);

3) належить до інститутів публічного права;

4) має системотворчий характер (визначає на конституційному рівні загальні принципи юридичної відповідальності за порушення законодавства України для інших видів юридичної відповідальності);

4) носить політичний характер (поширюється на тих суб'єктів конституційних відносин, які одночасно є суб'єктами політики та здійснюють політичну владу);

5) виступає як у формі позитивної (перспективної), так і у формі негативної (ретроспективної) відповідальності;

б) має особливі підстави застосування (для позитивної (перспективної) відповідальності - юридичний факт набуття спеціального конституційного статусу, а для негативної (ретроспективної) відповідальності - юридичний факт конституційного делікту).

Таким чином, конституційно-правова відповідальність - це визначений конституційно-правовими нормами вид соціально-правової відповідальності, який передбачає належне виконання суб'єктами державно-політичних відносин своїх обов'язків у зв'язку з набуттям ними спеціального конституційного статусу та здійсненням політичної влади, а також встановлює негативні наслідки у вигляді конституційно-правових санкцій у разі вчинення ними конституційного делікту.

Що ж стосується адміністративно-правової відповідальності, то, на думку Т.І. Тарахонича, вона розглядається лише як різновид негативної (ретроспективної) юридичної відповідальності, яка передбачає покладення на порушників адміністративних стягнень. Адміністративна відповідальність, як зазначає Т.І. Тарахонич, має чітко виражений публічний характер, оскільки суб'єктом притягнення до даного виду відповідальності є держава в особі її спеціальних органів [4, 62 - 63].

В той же час А.Ю. Олійник вважає, що адміністративну відповідальність слід розглядати як у позитивному (перспективному), так і в ретроспективному (негативному) аспектах. У перспективному розумінні адміністративна відповідальність характеризується як відповідальне ставлення суб'єкта адміністративного права до своїх обов'язків і додержання заборон. У ретроспективному значенні - це специфічні правовідносини між державою (її органами й посадовими особами) та суб'єктом адміністративного правопорушення щодо реагування на вчинене правопорушення і на суб'єкта, що його вчинив, а також покладання на правопорушника виду й міри адміністративного стягнення [5, 597 - 598].

Ми підтримуємо широкий підхід до визначення адміністративно-правової відповідальності, який висловив А.Ю. Олійник, оскільки такий підхід може забезпечити відповідальне ставлення суб'єкта адміністративного права до своїх обов'язків і додержання заборон ще з моменту набуття свого статусу, а не з часу, коли до нього почнуть застосовувати адміністративне стягнення. В такому випадку більш ефективно виконуватиметься профілактична функція адміністративної відповідальності.

А.Ю. Олійник також виділяє основні та похідні ознаки адміністративної відповідальності. До основних ознак він відносить те, що адміністративна відповідальність:

- 1) є засобом охорони встановленого правопорядку;
- 2) нормативно визначена й полягає в застосуванні санкцій адміністративно-правових норм;
- 3) супроводжується осудом з боку держави правопорушника та правопорушення;
- 4) пов'язана із застосуванням примусу та негативних для правопорушника наслідків;
- 5) реалізується у визначених законодавством процесуальних формах.

До похідних ознак адміністративної відповідальності, на думку А.Ю. Олійника, відносять те, що:

- 1) підставою адміністративної відповідальності є не тільки проступки, передбачені нормами адміністративного права, а й порушення, передбачені нормами інших галузей права (наприклад, житлового, трудового, земельного тощо);
- 2) адміністративна відповідальність полягає у застосуванні до винних адміністративних стягнень;
- 3) право притягати до адміністративної відповідальності належить державним органам та їх посадовим особам;
- 4) існує особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності тощо [5, 598].

На думку Д.М. Лук'янца, порівняно з іншими загальновизнаними видами юридичної відповідальності адміністративна відповідальність є найбільш багатоплановою як за сферою застосування, так і за кількістю органів, наділених адміністративно-юрисдикційними повноваженнями. Правова природа адміністративної юрисдикції визначається тим, що, з одного боку, вона є складовою виконавчо-розпорядчої діяльності органів державного управління, а з іншого – специфічним видом правоохоронної діяльності, пов'язаної із застосуванням адміністративних санкцій до порушників адміністративних та інших правових норм у сфері управління [6, 122 – 123].

Специфіка адміністративних санкцій до порушників характеризується системним викладом у Кодексі України про адміністративні правопорушення, зокрема у ст. 24 КАП види адміністративних стягнень. У даній статті зазначено, що за вчинення адміністративних

правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 6) громадські роботи;
- 7) виправні роботи;
- 8) адміністративний арешт.

Разом з тим, у даній статті КАП України закріплено, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок [7].

Таким чином, конституційно-правова та адміністративно-правова відповідальність мають спільні та відмінні риси. До спільних рис цих двох видів юридичної відповідальності можна віднести наступні:

- 1) вони обоє є самостійними видами юридичної відповідальності;
- 2) включають у себе як позитивний (перспективний), так і негативний (ретроспективний) аспекти. Конституційно-правова відповідальність передбачає належне сумлінне виконання суб'єктами конституційного права своїх обов'язків (позитивний аспект) або настання негативних наслідків чи небажаної зміни конституційно-правового статусу для цих суб'єктів за порушення норм чинного конституційного права (негативний аспект). Адміністративно-правова відповідальність з одного боку передбачає відповідальне ставлення суб'єкта адміністративного права до своїх обов'язків і додержання заборон (позитивний або ж перспективний аспект), а з іншого боку – це специфічні правовідносини між державою (її органами й посадовими особами) та суб'єктом адміністративного правопорушення щодо реагування на вчинене правопорушення і на суб'єкта, що його вчинив, а також покладання на правопорушника виду й міри адміністративно-го стягнення (негативний або ж ретроспективний аспект);

3) як конституційно-правова, так і адміністративно-правова відповідальність мають єдину мету – забезпечення правопорядку у сфері державно-владних, управлінських відносин;

4) як конституційно-правова, так і адміністративно-правова відповідальність належать до інститутів публічного права України.

Разом з тим, даним видам юридичної відповідальності властиві певні відмінності, зокрема:

1) вони відрізняються за джерелами законодавчого закріплення – якщо конституційно-правова відповідальність закріплена у Конституції України та конституційних законах, то адміністративно-правова відповідальність – в Кодексі України про адміністративні правопорушення;

2) якщо конституційно-правова відповідальність носить як правовий, так і політичний характер (поширюється на суб'єктів конституційних відносин, які одночасно є суб'єктами політики та здійснюють політичну владу), то адміністративно-правова відповідальність носить виключно правовий характер;

3) за способом закріплення санкцій – якщо конституційно-правові санкції розкидані по різних нормах конституційного права України, то адміністративні стягнення зосереджені суто у ст. 24 Кодексу України про адміністративні правопорушення;

4) за видами санкцій – якщо негативна (ретроспективна) конституційно-правова відповідальність передбачає такі санкції як позбавлення депутатського мандата відносно народних депутатів, висловлення недовіри Кабінету Міністрів України, застосування імпичменту відносно Президента України і ці види конституційно-правових санкцій тісно пов'язані зі специфікою суб'єктів конституційних правовідносин, то негативна (ретроспективна) адміністративно-правова відповідальність має чітко визначені у ст. 24 КАП види адміністративних стягнень, які, як правило, застосовуються до всіх суб'єктів адміністративних деліктних правовідносин (за винятком адміністративного видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень);

5) за підставами застосування – якщо для позитивної конституційно-правової відповідальності такою підставою є юридичний факт набуття спеціального конституційного статусу, а для негативної конституційно-правової відповідальності – юридичний факт конституційного делікту, то для позитивної адміністративно-правової відпові-

дальності такою підставою є юридичний факт набуття статусу суб'єкта адміністративних правовідносин, а для негативної адміністративно-правової відповідальності – юридичний факт вчинення адміністративного проступку;

б) за порядком застосування – якщо для застосування різних видів конституційно-правових санкцій існує окремо визначений порядок (процедура) щодо застосування кожної з них, то відносно застосування адміністративних стягнень встановлено уніфікований порядок їх накладення у Кодексі України про адміністративні правопорушення.

Використана література:

1. Макаренко Л.О. Соціальна відповідальність як чинник взаємозв'язку особи та суспільства / Л.О. Макаренко // В Кн. "Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: Монографія / За заг. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Юридична думка, 2009. – С. 5 - 23.

2. Оніщенко Н.М. Загальнотеоретичні засади юридичної відповідальності / Н.М. Оніщенко // В Кн. "Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: Монографія" / За заг. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Юридична думка, 2009. – С. 24 - 50.

3. Погорілко В.Ф. Конституційно-правова відповідальність / В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко // Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Юридична книга, 2002. – Вип. 13. – С. 114 - 130.

4. Тарахонич Т.І. Види юридичної відповідальності: теоретико-методологічні підходи / Т.І. Тарахонич // В Кн. "Інститут юридичної відповідальності у демократичних правових системах: Монографія" / За заг. ред. Н.М. Оніщенко. – К.: Юридична думка, 2009. – С. 51 - 69.

5. Олійник А.Ю. Основи адміністративного права України / А.Ю. Олійник // В Кн. "Правознавство: Підручник" / Авт. кол.: Демський С.Е., Ковальський В.С., Колодій А.М. (керівник авт. кол.) та ін.; За ред. В.В. Копейчикова. – 5-е вид., перероб. та доп. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – С. 573 - 606.

6. Лук'янець Д.М. Про класифікаційні ознаки юридичної відповідальності / Д.М. Лук'янець // Право України. – 1999. – № 7. – С. 121 - 123.

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 // ІПС "Законодавство" станом на 01.02.2010 р.

УДК 342.9.03(477)

О.В. Когут

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Хмельницький університет управління та права)

ОКРЕМІ НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Серед основних сфер реформування адміністративного законодавства особливої уваги заслуговує законодавство про адміністративну відповідальність, головний нормативний акт якого - Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі - КУпАП) - було сформовано ще на базі законодавства Союзу РСР. На сьогоднішній день КУпАП фактично є "кодексом етатистських цінностей старої і вже віджилої тоталітарної системи, в якій правові відносини формувалися за принципом "заборонено все, що не дозволено законом, а втручання держави в усі сфери суспільного буття, прав і свобод людини було нормою" [1, 306]. Тому проблематика оновлення адміністративно-деліктного законодавства посідає чільне місце у наукових розробках вітчизняних вчених-адміністративістів. Але залишаються невирішеними питання, які виникли після введення в дію нового Кримінального кодексу України (далі - КК України), а зважаючи на преюдицію кримінальної відповідальності (ч. 2 ст. 9 КУпАП), питання чіткого відмежування кримінальних правопорушень від адміністративних є досить актуальними. Уваги потребує і така важлива проблема інституту адміністративної відповідальності як адміністративні стягнення.

Необхідно також зазначити, що деякі держави колишнього СРСР вже почали реформу законодавства про адміністративну відповідальність на нових засадах [2]. Так, у 2001 році було прийнято Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення [3] та Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення [4]. Україна, на жаль, не спромоглась прийняти новий кодекс, хоча проєкт Кодексу України про адміністративні проступки (далі - Проєкт) було підготовлено ще у 1993 році, а широкому загалу він став відомий лише через десять років [5]. У Верховній Раді України зареєстровано відповідний законопроект лише 26 травня 2004 року [6] (далі - Законопроект). Ці проєкти містить багато цінних новел, але цілий ряд

проблем, на нашу думку, залишилися належним чином не вирішеними. Існують навіть пропозиції щодо зміни концептуального підходу до кодифікації адміністративно-деліктного законодавства [7; 8]. Враховуючи неузгодженість позицій вчених щодо даного питання та соціально-політичну обстановку, вважаємо, що процес створення нового кодексу може затягнутися. Крім того, велика кількість статей

Особливої частини існуючих проєктів повторює положення КУпАП. Тому метою даного дослідження є висвітлення існуючих прогалин та внесення пропозицій щодо законодавчого врегулювання низки нерозв'язаних питань практики застосування адміністративних стягнень.

1. Стаття 176 КУпАП присвячена відповідальності за виготовлення або зберігання без мети збуту (виділено автором) самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення та виготовлення або зберігання без мети збуту апаратів для їх вироблення. Аналогічну статтю містить і Проєкт (ст.249). Кримінальний кодекс 1960 року [9] у ст.149 закріплював відповідальність за виготовлення або зберігання з метою продажу самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення або виготовлення з цією метою апаратів для їх вироблення, а так само торгівлю зазначеними спиртними напоями чи апаратами. Як бачимо, основною відмінністю у наведених протиправних діяннях є наявність або відсутність такої ознаки суб'єктивної сторони складу правопорушення, як мета збуту. Чинний КК України не містить статті, яка б передбачала відповідальність за подібні дії. Є лише ст.204, яка встановлює відповідальність за незаконне виготовлення, зберігання, збут або транспортування з метою збуту підакцизних товарів. Але самогон та інші міцні спиртні напої домашнього вироблення (чака, арака тощо) не визнаються предметом цього злочину [10, 527], тому що не входять до переліку підакцизних товарів. Правда, не можемо погодитись з думкою про те, що виготовлення самогону чи інших спиртних напоїв (шляхом відокремлення перегонкою чи іншим способом) або зберігання з метою збуту розглядається як адміністративний проступок [10, 527], адже адміністративне законодавство передбачає відповідальність саме за відсутності мети збуту. Отже, виходить що коли особа виготовляє самогон для власного вжитку, то вона може бути притягнута до адміністративної відповідальності шляхом накладення на неї штрафу у розмірі від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Відповідальності ж за виготовлення самогону та самогонних апаратів на продаж немає (хоча, слід зазначити, що у першому випадку залишається можливість притягнути особу до адміністративної відповідальності за зберігання самогонного апарату). Тому, з метою усунення даної прогалини, вважаємо що доцільно вилучити з тексту відповідних статей чинного КУпАП та проекту Кодексу про адміністративні проступки слова "без мети збуту". Отже, ст.176 КУпАП повинна звучати, на нашу думку, так:

"Виготовлення або зберігання самогону чи інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення або зберігання апаратів для їх вироблення - тягнуть за собою накладення штрафу від трьох до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян".

2. Вищенаведена проблема викликана декриміналізацією деяких протиправних діянь у зв'язку з прийняттям нового КК України. Протилежна ситуація спостерігається при співставленні інших статей двох кодексів, хоча відмінність у тексті пояснюється, в основному, тією ж ознакою суб'єктивної сторони - мета.

Так, ст. 44 КУпАП передбачає адміністративну відповідальність за незаконні виробництво, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах. Проект містить статтю 95 з таким же змістом (стаття 94 Законопроекту). Ст.307 КК України передбачає кримінальну відповідальність за такі ж дії, але вчинені з метою збуту незалежно від розміру (ч.1) або у великих (ч.2) чи особливо великих (ч.3) розмірах. Отже, прогалин чи протиріч між двома кодексами у наведеному прикладі немає. Але такий висновок робити рано, тому що стаття 309 КК України передбачає відповідальність за незаконне виробництво, виготовлення, придбання, зберігання, перевезення чи пересилання наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів без мети збуту (ч.1) незалежно від розміру. Великий (ч.2) та особливо великий (ч.3) розмір виступають обтяжуючими обставинами. Отже, положення ст. 44 КУпАП та ч.1 ст. 309 КК України є майже однаковими і відрізняються лише переліком протиправних дій.

Враховуючи суспільну шкідливість та небезпечність такого явища як наркоманія, вважаємо, що ст. 44 КУпАП доцільно вилучити. А у разі їх залишення, на нашу думку, необхідно було б внести зміни до адміністративно-деліктного законодавства, замінивши таку ознаку об'єктивної сторони проступку, як виробництво на виготовлення,

адже, відповідно до Закону України "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" [12], під виробництвом наркотичних засобів та (або) психотропних речовин маються на увазі усі дії, пов'язані з серійним одержанням наркотичних засобів та (або) психотропних речовин із хімічних речовин та (або) рослин, а під виготовленням – усі дії, включаючи рафінування та екстракцію, в результаті яких одержуються наркотичні засоби та (або) психотропні речовини.

Слід також відмітити, що згідно з Кодексом РФ про адміністративні правопорушення існує відповідальність за незаконне придбання або зберігання наркотичних засобів та психотропних речовин, а також обіг їх аналогів (ст. 6.8), вживання наркотичних засобів та психотропних речовин без призначення лікаря (ст. 6.9), втягнення неповнолітнього у вживання одурманюючих речовин (ст. 6.10); пропаганду наркотичних засобів (ст. 6.13). Встановлено відповідальність і за вживання наркотичних засобів та психотропних речовин у громадських місцях (ст.ст. 20.20; 20.22). Можливо, доцільно було передбачити відповідні склади правопорушень і у нашому законодавстві. Заслужує увагу також положення про те, що особа, яка добровільно звернулася у лікувальну установу для лікування у зв'язку з вживанням наркотичних засобів та психотропних речовин, звільняється від адміністративної відповідальності (ст. 6.9). На нашу думку, таке положення є більш дієвим у порівнянні з ч. 2 ст. 44 КУпАП.

Отже, за чинним законодавством фізичні особи за порушення наркотичного законодавства можуть притягуватись до кримінальної або адміністративної відповідальності. Але Закон України "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" встановлює, що учасниками правовідносин у сфері законного наркообігу є не лише громадяни, а і юридичні особи. Тому підтримуємо думку науковців про те, що питання визначення виду юридичної відповідальності для юридичних осіб за наркопорушення на законодавчому рівні не знайшло свого вирішення, незважаючи навіть на те, що ці правопорушення завдають значної шкоди державі чи суспільству, ніж проступок окремої фізичної особи [13, 25; 14, 2]. Слушною є пропозиція встановити для юридичних осіб адміністративну відповідальність за наркоделікти [15, 16-17; 13, 25].

Згідно Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" [16], за порушення ліцензійних умов суб'єктом

господарювання може бути прийнято рішення про анулювання ліцензії (ч. 1 ст. 21), а за провадження господарської діяльності без ліцензії можуть застосовуватися фінансові санкції у вигляді штрафів (ч. 2 ст. 22). Аналіз правової природи цих санкцій та порядку їх застосування свідчить про те, що між компетентними органами та юридичною особою – правопорушником у зазначеній сфері виникають відносини саме адміністративної відповідальності. Тому стаття 95 Проекту (стаття 94 Законопроекту) повинні містити і зазначені санкції, а не лише штраф та адміністративний арешт.

3. Чинний КУпАП у статті 24 при визначенні поняття "адміністративні стягнення" обмежується лише словами "міра відповідальності", все інше стосується мети застосування цієї міри. У обох проектах (ст. 22) пропонується більш розширене визначення: "1. Адміністративне стягнення є засобом примусу, що застосовується від імені держави до суб'єктів адміністративного проступку, визнаних винними у вчиненні адміністративного проступку. 2. Адміністративне стягнення має на меті не тільки міру відповідальності, але й виправлення суб'єкта адміністративного проступку (фізичної особи), а також запобігання вчиненню нових адміністративних проступків як самим суб'єктом адміністративного проступку, так і іншими особами. 3. Адміністративне стягнення не має на меті завдати фізичних страждань або принизити людську гідність, а також заподіяти шкоду діловій репутації юридичної особи" [6].

На нашу думку, таке визначення також не є досить вдалим і може викликати ряд запитань, відповідь на які знаходяться або в інших статтях Кодексу, або в теоретичних розробках: Хто такі суб'єкти адміністративного проступку? Що таке адміністративний поступок? Засобом якого саме примусу є адміністративне стягнення? Хто має право його застосовувати? У чому полягає сутність адміністративного стягнення?

Не зовсім доречно вживати у тексті вислів "...має на меті не тільки міру відповідальності...", що звучить як заперечення начебто існуючої думки про те, що традиційно метою адміністративного стягнення вважають саме це. І чи може міра відповідальності взагалі бути метою?

Вважаємо, що запропоновані у проектах визначення адміністративного стягнення потребують доопрацювання. Більш того, доцільно було б взагалі відмовитись від поняття стягнення, замінивши його на покарання.

Підтримуємо думку В. Колпакова про те, що такий термін "... більш точно відповідає сутності примусових заходів, які застосовуються за вчинення адміністративних правопорушень, ніж термін "адміністративне стягнення". Будь-яка міра відповідальності за адміністративний проступок містить відповідні обмеження щодо прав і свобод суб'єкта відповідальності. Ці обмеження і є покаранням" [2, 45].

Необхідно зазначити, що серед ознак адміністративного правопорушення науковці завжди виділяють таку ознаку, як караність. Та і з точки зору мовного значення, термін "покарання" підходить до всіх запропонованих видів, в той час як термін "стягнення" (що походить від дієслова стягати, що означає, зокрема, примушувати сплатити щонебудь [17, 838]) є не зовсім вдалим щодо попередження та адміністративного арешту.

Розробники Законопроекту, враховуючи існуючу сьогодні законодавчу неуніфікованість адміністративних стягнень, пропонують збільшити кількість видів адміністративних стягнень до чотирнадцяти [6]. Вважаємо, що таке значне розширення видів адміністративних стягнень є виправданим з двох причин: по-перше, закріплення адміністративної відповідальності юридичних осіб; по-друге, врахування сучасних соціально-економічних реалій. Однак, на нашу думку, доцільно враховувати проблемні питання в закріпленні та застосуванні вже існуючих стягнень та виважено ставитись до встановлення нових.

Штраф. Штраф є найпоширенішим адміністративним стягненням.

Але, враховуючи той факт, що крім адміністративного законодавства штраф передбачений також цивільним та кримінальним законодавством, вважаємо, що було б доцільно було б визначити цей вид адміністративного покарання у Кодексі про адміністративні проступки як саме адміністративний штраф (зазначимо, що Росія та Казахстан вже так зробили).

За одиницю обчислення адміністративного штрафу прийнято неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Законопроект, враховуючи, що суб'єктом адміністративної відповідальності може бути не лише фізична, а і юридична особа, пропонують цілих п'ять критеріїв визначення штрафу (неоподатковуваний мінімум доходів громадян; вартість предмета; вартість товарів, робіт, послуг; сума несплачених податків, зборів, доходу; фонд заробітної плати). Але, враховуючи зміни податкового законодавства, вважаємо, що у новому Кодексі не-

обхідно відмовитись від "прив'язування" розміру штрафу до неоподаткованого мінімуму доходів громадян, а обрати за одиницю мінімальний розмір заробітної плати. Щодо інших критеріїв, то доречно запозичити підхід росіян і закріпити, що береться розмір цих величин встановлений на момент закінчення чи припинення проступку.

Слід також зупинитись на питанні щодо доцільності застосування виправних робіт як адміністративного стягнення. Вплив цього покарання, призначеного на невеликий термін, фактично зводиться до утримання із заробітної плати визначеної суми, тому зникає відмінність між виправними роботами та штрафом. Хоча деякі автори вважають, що неправильно зводити це стягнення лише до матеріального контексту, не беручи до уваги психологічний вплив, якого знає особа протягом всього терміну відбування покарання, тому виправні роботи як адміністративне стягнення мають характерні особливості, які вирізняють їх серед інших каральних адміністративно-правових санкцій та мають своє місце, визначене та визнане як теоретичними розробками, так і практичним досвідом їх застосування [18, 72].

Водночас у літературі певні автори дотримуються позиції, відповідно до якої виправні роботи як вид адміністративного стягнення мають бути вилучені із загального переліку стягнень. Так, Н. Саліщева зазначає, що вилучення з переліку стягнень виправних робіт відповідатиме міжнародним стандартам [19, 43-48]. Сьогодні новий Кодекс Російської Федерації про адміністративні правопорушення не містить даного стягнення.

Вважаємо, що залишення у вітчизняному законодавстві такого стягнення, як виправні роботи, в умовах, коли багато людей працює сезонно або тимчасово, або взагалі не має роботи, є неефективним. Як показує аналіз статистичних даних практики розгляду судами справ про адміністративні правопорушення (а саме суди вправі накладати дане стягнення) у 2008 році виправні роботи було застосовано лише до 509 осіб, що становило 0,01% від усіх притягнутих до адміністративної відповідальності у судовому порядку [20, 32].

Існує і ряд інших проблемних питань, які необхідно вирішувати та враховувати під час роботи над вдосконаленням адміністративно-деліктного законодавства. Тому вважаємо, що доцільно активізувати роботу науковців, практиків, народних обранців щодо якнайшвидшого прийняття нового Кодексу України про адміністративна проступки, враховуючи ці та інші проблемні питання.

Використана література:

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен: Монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 256 с.
2. Колпаков В. Досвід Росії і Казахстану щодо реформування законодавства про адміністративну відповідальність / В.Колпаков // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 11. – С.44-47.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.01 // Рос. газета. – 31 декабря. – 2001. – № 256.
4. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.01 [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http:// un.org](http://un.org).
5. Адміністративне судочинство в Україні: Книга друга. Кодекс України про адміністративні проступки (проект) (серія "Реформи судів України") – Харків: Консум, 2003. – 332 с.
6. Кодекс України про адміністративні проступки: Законопроект. Реєстраційний №5558 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=18191
7. Авер'янов В. Потрібні нові концептуальні засади створення проекту Кодексу України про адміністративні проступки / В. Авер'янов, Д. Лук'янець, Н. Хорошак // Право України. – 2004. – № 11. – С.11-16.
8. Адміністративно-деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
9. Кримінальний кодекс України 28.12.60 // ДВ Ліга: Закон. – kd0006.LHT
10. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / [За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. – К.: Каннон, 2001. – С. 527.
11. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від 17.06.99 // ОВУ. – 1999. – № 27. – С. 10.
12. Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів: Закон України від 15.02.95 (в ред. від 8.07.99) // ОВУ. – 1999. – № 32. – Ст. 1650.
13. Саенко С. Питання адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: позитивний та ретроспективний аспекти / С. Саенко // Юридична Україна. – 2005. – № 12. – С. 25.
14. Зима О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Х., 2001. – 19 с.

15. Легецький М.П. Адміністративно-правові заходи протидії правопорушенням, вчиненим неповнолітніми, у сфері незаконного обігу обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – К., 2004. – 19 с.

16. Про ліцензування певних видів господарської діяльності: Закон України від 1.06.00 // ОВУ. – 2000. – № 27. – Ст. 1109.

17. Сучасний тлумачний словник української мови: 65000 слів / [За заг. ред. В.В.Дичинського]. – Х.: ВД "ШКОЛА", 2006. – С. 838.

18. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: Монографія / Н.В. Хорошак. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004.

19. Салищева Н. О проекте Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Российская юстиция. – 1995. – № 12. – С. 43-48.

20. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 році // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 5. – С. 32.

УДК 342.9:(328.184+349.35)(477/71)

В.Ф. Нестерович

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
та міжнародного права
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ДОСВІДУ КАНАДИ

Приєднання України 1 січня 2006 року до ГРЕКО (GRECO – Group of States against Corruption) та ратифікація ще у 2006 році Конвенції ООН проти корупції та Кримінальної конвенції Ради Європи проти корупції, вимагають від України вжиття невідкладних та рішучих кроків, насамперед законодавчого характеру, щодо протидії корупції. Ця обставина також актуалізована й падінням щорічного індексу сприйняття корупції (за шкалою від 0 до 10), який оприлюднюється Міжнародною антикорупційною організацією Transparency International. Згідно з ним індекс України упав з 2,8 у 2006 році до 2,5 у 2008 році, що є загрозливо низьким для національної системи урядування. Наразі Україна розділяє 134-ту позицію в рейтингу зі 180-ти країн з такими країнами як Нікарагуа, Пакистан та Коморські остро-

ви, які також мають індекс 2,5, в той час як ще минулого року Україна займала 118 місце [1; 401].

Важливою та дієвою складовою антикорупційного законодавства є законодавство про конфлікт інтересів, під яким пропонуємо розуміти сукупність нормативно-правових актів, що направлені на мінімізацію корупційних ризиків шляхом встановлення низки обмежень та вимог щодо посадових і службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У чинному законодавстві України на сьогодні відсутній спеціальний закон про конфлікт інтересів. Урегулювання цього питання зупинилося на стадії розгляду Верховною Радою України двох проектів закону України - "Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців" від 29 квітня 2009 року № 4420 [2] та "Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів" від 14 травня 2009 року № 4420-1 [3], жоден з яких не був ухвалений навіть у першому читанні.

Утім незважаючи на це, термін "конфлікт інтересів" отримав своє законодавче закріплення у чинному законодавстві України. Так, під ним Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 11 червня 2009 року № 1506-VI, який ще не набув чинності, розуміє реальні або такі, що видаються реальними, протиріччя між приватними інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи не вчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень. Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, порядок надання окремих видів державних послуг та провадження інших видів діяльності, пов'язаних з виконанням функцій держави, органів місцевого самоврядування, мають передбачати порядок та шляхи врегулювання конфлікту інтересів [4].

Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" від 11 червня 2009 року № 1506-VI також визначає категорію осіб, які зобов'язані вжити заходів щодо недопущення будь-якої можливості виникнення конфлікту інтересів. Такими у законі називаються:

1) Особи, уповноважені на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: а) Президент України, Голова Верховної Ради України та його заступники, Прем'єр-міністр України та інші члени Кабінету Міністрів України, Голова Служби безпеки

України, Генеральний прокурор України, Голова Національного банку України, Голова Рахункової палати, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Голова Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Голова Ради міністрів Автономної Республіки Крим; б) народні депутати України, депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутати місцевих рад; в) державні службовці; г) посадові особи місцевого самоврядування; г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань; д) судді Конституційного Суду України, професійні судді, народні засідателі і присяжні; е) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, податкової міліції, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; е) посадові особи і працівники органів прокуратури, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби; ж) посадові та службові особи інших органів державної влади.

2) Особи, які для цілей цього Закону прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або органів місцевого самоврядування: а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які не зазначені в п. 1 ч. 1 ст. 2 цього Закону, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; б) члени окружних/територіальних та дільничних виборчих комісій; в) керівники громадських організацій, які частково фінансуються з державного чи місцевого бюджету; г) помічники-консультанти народних депутатів України та інших виборних осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету; г) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, експерти, оцінювачі, арбітражні керуючі, незалежні посередники чи члени трудового арбітражу під час розгляду колективних трудових спорів, третейські судді, а також у встановлених законом випадках інші особи); д) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому, адміністративному або судовому органі іноземної держави, а також інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства); е) посадові особи міжнародних організацій (працівники між-народної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені) [4].

Отже, в Україні питання конфлікту інтересів отримало фрагментарне регулювання й то лише у Законі, який поки що не набув чинності. Досить високий рівень корупції нагально свідчить про суттєве вдосконалення антикорупційних заходів, зокрема, за рахунок прийняття спеціального закону про конфлікт інтересів. Зважаючи на те, що в Україні у даній галузі відсутні ґрунтовні напрацювання, вбачаю за доцільне звернутися до досвіду Канади, якій у доволі короткий проміжок часу вдалося суттєво мінімізувати корупційні ризики шляхом прийняття законодавства про конфлікт інтересів.

Законодавство про конфлікт інтересів Канади є невід'ємною складовою лобінгового законодавства держави, та спрямоване на регламентування поведінки урядовців, парламентарів та державних службовців різного рангу під час їх залучення до лобіювання. Досить довгий час - фактично до 2004 року цей аспект лобіювання регулювався фрагментарно, що давало можливість лобістам використати дану прогалину у законодавстві для лобістського впливу на представників влади шляхом завуальованого надання їм різноманітних матеріальних благ та послуг.

Тому першим кроком у цьому напрямі стало створення на базі Управління радника з питань етики (The Office of the Ethics Counsellor), яке входило до складу Міністерства промисловості Канади, спеціального уповноваженого органу - Управління комісара з питань етики (The Office of the Ethics Commissioner). Головними новелами новоствореного органу, який був наділений парламентськими привілеями та діяв у рамках парламентської структури, стало розширення його контрольно-наглядових повноважень щодо виконання етичного законодавства Канади на підставі прийнятого у 2004 році Акта Парламенту Канади (The Parliament of Canada Act). Слід звернути увагу на той факт, що прийняття цього Акта передувало більше тридцяти законодавчих ініціатив щодо встановлення ефективного регулювання конфлікту інтересів в органах влади Канади [5, 4].

Паралельно з цим Палата громад Парламенту Канади прийняла 29 квітня 2004 року Кодекс конфлікту інтересів для членів Палати громад (Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons), який протягом 2007-2009 років був уточнений низкою поправок. З введенням у дію 12 грудня 2006 року Федерального акта про відповідальність (The Federal Accountability Act), про який мова піде нижче, Управління з питань етики було трансформовано в

Управління комісара з етики та конфлікту інтересів (The Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner) [6]. Очолив Управління Комісар з етики та конфлікту інтересів, який є співробітником Парламенту та звітує перед Палатою громад через Спікера. На сьогодні повноваження Комісара виконує Мері Доусон.

Основними завданнями Управління з питань етики та конфлікту інтересів є [7; 1-2]: консультування посадових осіб органів державної влади стосовно положень етичного законодавства та законодавства про конфлікт інтересів; отримання та зберігання звітів посадових осіб органів державної влади про їх фінансові активи; ведення державного реєстру фінансових інтересів; проведення розслідування на підставі поданих скарг про порушення положень етичного законодавства та законодавства про конфлікт інтересів.

Метою Кодексу конфлікту інтересів для членів Палати громад є передусім підтримання і збільшення суспільної довіри до Палати громад та її членів. Для цього вони зобов'язані дотримуватися стандартів, які ставлять громадський інтерес вище їхніх приватних інтересів під час прийняття правових актів. Зокрема, члени Палати громад повинні розкрити Управлінню комісара з етики та конфлікту інтересів свої активи, борги, джерела доходів, пільги, пов'язані з урядовими контрактами і діями за межами Парламенту, від яких вони могли отримати вигоду або прибуток. Більше того, члени Палати громад повинні вжити заходів щодо розголошення такої ж інформації про членів своєї сім'ї та партнерів.

Розкриття фінансових активів членів Палати громад здійснюється шляхом укладення (підписання) ними всебічного і конфіденційного договору (документа), який називається Заявою розкриття (Disclosure Statement). Кодекс вимагає, щоб члени Палати громад подали цей документ до Управління комісара з етики та конфлікту інтересів протягом 60 днів після повідомлення про їх обрання в офіційному виданні "Канада газетт" (Canada Gazette). Потім поданий до Управління документ аналізується його співробітниками, після чого члени Палати громад зобов'язані подати другий документ, який називається Резюме розкриття (Disclosure Summary), який є частиною їх розкритої інформації, що доводиться до громадськості. На підставі поданих документів членам Палати громад надаються консультації щодо будь-якого потенційного конфлікту інтересів у ситуаціях, які вони можуть мати у ході своєї парламентської діяльності. Члени Па-

лати громад також повинні протягом року розкрити усі істотні зміни, які впливають на їхню Заяву розкриття.

Резюме розкриття приватних інтересів кожного члена Палати громад публікується у Публічному реєстрі для членів Палати громад, який є доступний на офіційному веб-сайті Управління комісара з етики та конфлікту інтересів за електронною адресою - <http://ciec.scie.gc.ca/PublicSearchMembers.aspx>. Резюме розкриття містить інформацію про члена Палати громад його дружину чи чоловіка, дітей, утримання інвестиційних активів, що складаються з цінних паперів, довірчої власності, доходів і зобов'язань на суму більше 10000 канадських доларів, інвестицій у приватних корпораціях, контрактів чи субконтрактів з Урядом Канади.

Інформація в Публічному реєстрі також включає в себе розкриття подарунків, ціна яких понад 500 канадських доларів, що отримав член Палати громад або член його сім'ї, спонсорські подорожі, трести та істотні зміни, внесені до заяви про розкриття інформації. Публічний реєстр постійно оновлюється в залежності від надходження нових даних про розкриття інформації членами Плати громад [7; 4].

Іншим не менш рішучим кроком у врегулюванні питання конфлікту інтересів під час здійснення лобіювання у Канаді стало ухвалення Федерального акта про відповідальність 2006 року (повна назва "Акт, що встановлює правила конфлікту інтересів, обмеження на фінансування виборів і дотримання адміністративних заходів прозорості, нагляду та звітності"). Головною його метою було зменшення можливості впливу грошей на владу через встановлення обмежень, чітких процедур та розширення контрольно-наглядової діяльності за діями посадових осіб органів державної влади.

Зокрема, цим актом було встановлено: заборону на будь-які подарунки або інші вигоди для кандидатів на політичні посади; заборону щодо здійснення корпоративних, профспілкових та великих індивідуальних політичних пожертвувань; зобов'язання стосовно кандидатів на політичні посади доповідати Голові виборчої комісії про всі подарунки, сума яких більше 500 канадських доларів; п'ятирічну заборону на здійснення лобіювання колишнім міністрам, їх помічникам, а також вищим державним службовцям; систему стимулів для повідомлення про порушення положень цього Акта та передбачено захист осіб, які це зробили; розширення сфери доступу до інформації про дію органів державної влади; посилення повноважень

Генерального аудитора Канади щодо контролю за витраченими державою коштами [6].

Для регулювання конфлікту інтересів державних посадовців з 9 липня 2007 року набрав чинності Акт про конфлікт інтересів (The Conflict of Interest Act), який замінив Кодекс про конфлікт інтересів та зайнятість державних службовців після припинення посадових повноважень (The Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders).

Головною метою новоприйнятого Акта є підвищення громадської довіри до Уряду Канади через встановлення правил, які мінімізують протиріччя між приватним та загальним інтересом на користь останнього при ухваленні правових актів.

З уведенням у дію Акта про конфлікт інтересів Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів було проведено масштабну роз'яснювальну роботу щодо його положень. Для цього протягом перших трьох місяців Управлінням було розіслано копії новоприйнятого Акта з пояснювальною запискою усім посадовим особам органів державної влади, які підпадали під його дію. Згідно Акта про конфлікт інтересів такими є міністри, парламентські секретарі, співробітники міністерств, радники, губернатори в Раді, заступники міністрів, керівники установ і корпорацій Корони, члени рад та федеральних судів. Також Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів спільно з Комітетами парламенту та Агентством державної служби було організовано відкриті засідання та семінари [8; 2].

Посадові особи, які підпадають під дію Акта про конфлікт інтересів диференційовано на дві категорії:

1. Публічна посадова особа (public office holder) – міністри, парламентські секретарі, співробітники та радники міністрів, заступників міністрів і призначенні губернатором в Раді на повний і неповний робочий день. У Канаді є приблизно 2650 публічних посадових осіб, більше половини з яких працюють неповний робочий день. Всі публічні посадові особи зобов'язані дотримувати таких основних правил, як наприклад, ведення ними особистої справи, щоб уникнути конфлікту інтересів, не використовувати впливу з використанням свого посадового статусу, не приймати подарунків тощо.

2. Підзвітна публічна посадова особа (reporting public office holder) – посадові особи, які працюють повний робочий день. Приблизно 1100 з 2650 публічних посадових осіб визначені підзвітними

публічними посадовими особами. Вони мають більш широке коло зобов'язань, згідно Акта про конфлікт інтересів, порівняно з публічними посадовими особами. Зокрема, підзвітні публічні особи повинні більш детально декларувати свої фінансові активи, отримані подарунки (крім тих, які подарували родичі чи друзі), розмір яких більше 200 канадських доларів. Міністри корони і парламентські секретарі мають деякі дода-ткові зобов'язання, пов'язані із зобов'язанням звітувати щодо своїх подорожей.

Протягом 60 днів після призначення підзвітна публічна посадова особа повинна зробити конфіденційну доповідь до Управління Комісара з етики та конфлікту інтересів про розкриття таких питань як опис і вартість усіх своїх активів, прямих і умовних зобов'язань, недавні та очікувані доходи, а також опис деяких видів діяльності протягом попередніх двох років. Потім протягом 120 днів після призначення, підзвітна публічна посадова особа повинна зробити публічну заяву про всіх активи, які дозволені відповідно до Акта про конфлікт інтересів. Вони також повинні підписати зведену відомість із зазначенням методу, що використовується для зняття із себе усіх контрольованих до цього активів. Крім того, протягом всього строку призначення, розкриття інформації та громадськості оголошення потрібні певні подарунки.

Всі зроблені підзвітними публічними посадовими особами заяви вносяться до Публічного реєстру з метою інформування громадськості про їх фінансові активи. Публічний реєстр підзвітних публічних посадових осіб є загальнодоступним та розміщується на веб-сайті Управління Комісара з етики та конфлікту інтересів за електронною адресою - <http://ciec-ccie.gc.ca/PublicSearch.aspx>.

Встановленні Актом про конфлікт інтересів обмеження не дозволяють підзвітній публічній посадовій особі вкладати інвестиції на фондовому ринку за умови будь-яких життєвих ситуацій, які можуть виникнути у ході здійснення нею посадових обов'язків. Наприклад, коли підзвітна публічна особа отримує контрольовані активи разом зі своєю дружиною чи чоловіком або коли вона їх отримує після їх призначення у спадок. З цією метою Актом про конфлікт інтересів передбаченні відповідні матеріальні відшкодування, які може вимагати підзвітна публічна посадова особа від держави.

Так, протягом 2007-2008 фінансово-го року загальна сума відшкодування складала 692242 канадських доларів [8; 8], протягом 2008-2009 фінансового року - 561781 канадських доларів [7; 9].

За недотримання вимог звітності, яка передбачена Актом про конфлікт інтересів, Управління Комісара з етики та конфлікту інтересів має право накладати штраф на відповідну посадову особу у розмірі до 500 канадських доларів. З метою мінімізації застосування штрафних санкцій, означеним Управлінням розроблено систему повідомлень та нагадувань. А у деяких випадках, які обумовленні виключно об'єктивними чинниками, строки звітування для посадових осіб могли бути перенесені Управлінням Комісара з етики та конфлікту інтересів на незначний термін.

Таким чином, виходячи з вище викладеного, слід зробити низку наступних висновків щодо врахування досвіду Канади із законодавчого урегулювання конфлікту інтересів в Україні:

прийняти спеціальний закон про конфлікт інтересів, Кодекси професійної поведінки народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування;

створити спеціальних орган - Управління уповноваженого з етики та конфлікту інтересів, який би забезпечував належне виконання законодавства про конфлікт інтересів;

запровадити реєстр фінансових інтересів Президента України, народних депутатів України, членів Кабінету Міністрів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування з обов'язковим їх оприлюдненням на офіційних веб-сайтах цих органів влади.

Використана література:

1. The Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector / Transparency International. - New York: Cambridge University Press, 2009. - 462 p.

2. Про конфлікт інтересів у діяльності публічних службовців: Проект Закону України від 29 квітня 2009 року № 4420 // Офіційний веб-сайт Верховної Ради України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35136

3. Про правила професійної етики на публічній службі та запобігання конфлікту інтересів від 14 травня 2009 року № 4420-1: Проект Закону України від 29 квітня 2009 року № 4420 // Офіційний веб-сайт Верховної

Ради України. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=35203

4. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11 червня 2009 року № 1506-VI (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 45. - Ст. 691.

5. Annual Report of the Ethics Commissioner on activities in relation to Members of the House of Commons for the fiscal year ending March 31, 2005 / Office of the Ethics Commissioner; Parliament of Canada- Ottawa, Ontario, 2008. - 10 p.

6. The Federal Accountability Act // Web-site Government of Canada. [Electronic resource]. - Mode of access: <http://www.faa-lfi.gc.ca/faq-lfi/faq-lfi00-eng.asp>

7. The 2008-2009 Annual Report in respect of the Conflict of Interest Code for the Members of the House of Commons / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner Parliament of Canada. - Ottawa, Ontario, 2008. - 24 p.

8. The 2007-2008 Annual Report in respect of The Conflict of Interest Act / Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner Parliament of Canada. - Ottawa, Ontario, 2008. - 17 p.

УДК 342.9(477)

С.И. Саенко

кандидат юридических наук,
заместитель начальника

кафедры административного права
и административной деятельности

*(Луганский государственный университет
внутренних дел имени Э.А. Дидоренко)*

СТРУКТУРА НОРМЫ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Необходимость выделения в каждой норме права ее составных частей диктуется тем, что содержащееся в ней определенное правило поведения не мыслимо без указания на субъектов соответствующих прав и обязанностей, условия реализации этих прав, а также на последствия (не-) соблюдения правила. В теории административного права, как известно, выделяются такие составные части административно-правовой нормы - гипотеза, диспозиция и санкция. Согласно общепризнанным представлениям в гипотезе определяются условия действия нормы, диспозиция содержит само правило поведения, а санкция предусматривает юридические последствия правомерного

или противоправного поведения. Однако вопрос о том, сколько элементов имеет каждая конкретная административно-правовая норма, решается среди административистов неодинаково.

Следует отметить, что на сегодняшний день в административно-правовой науке доминируют два подхода к определению структуры нормы административного права. Одни ученые выделяют в рамках административно-правовой нормы три элемента: гипотезу, диспозицию и санкцию [1, 26-28; 2, 55]. Другие усматривают в ее структуре меньшее число элементов [3, 107-108; 4, 37].

Представляется, что авторы, высказывающие суждение о двух- и одноэлементной структуре норм административного права, прежде всего, отождествляют нормы права и статьи (пункты) нормативных правовых актов, в то время как это все-таки разнополюсные понятия. "Привязывая" норму административного права к конкретной статье (пункту) нормативно-правового акта, они тем самым из области идеального перемещаются в область материального. Норма административного права, являющаяся абстрактной категорией, у них, по сути дела, сводится к статье (пункту) нормативно-правового акта, которая представляет собой реально существующий, осязаемый объект. В данном случае допускается смешение несовместимого (нормы права как идеального объекта и статьи (пункта) нормативного правового акта как материального объекта).

Вообще нужно заметить, что подобного рода смешения наблюдаются в юридической науке и практике довольно часто.

Так, нередко можно встретить такие выражения правоведов, как норма закона [5; 6]. Строго говоря, эти выражения некорректны, по той простой причине, что структурными элементами закона являются не нормы, а статьи. Норма же представляет собой составную часть права. И состоит она всегда из трех элементов - гипотезы, диспозиции и санкции. Отсутствие любого из этих элементов сводит содержащееся в ней правило поведения на нет. Поэтому и в теории административного права, и в административно-юрисдикционной практике следует исходить из единой трехэлементной составляющей структуры нормы административного права.

Второй недостаток суждений о двух- или одноэлементной структуре норм административного права видится в интерпретации самой нормы через такой ее структурный элемент как диспозиция (разрешенное, обязательное или запрещенное правило поведения), с после-

дующей привязкой к ней или условий действия, или последствий несоблюдения. Имея в своем содержании правило поведения, полагаем, что норма административного права все-таки не должна определять через него и исчерпываться одним или двумя элементами.

На наш взгляд, использование в дефиниции нормы административного права понятия "правило поведения" является не совсем удачным, поскольку оно не позволяет в полной мере отразить все многообразие и "двусторонность" регулируемых с помощью административно-правовых норм общественных отношений. Поэтому считаем целесообразным о норме административного права говорить как об установленном и (или) санкционированном государством культурно обусловленном, формально определенном правиле наиболее целесообразного регулирования общественных отношений, основанном на идеях свободы и справедливости.

В связи со сказанным нужно все-таки заметить, что отдельные элементы структуры норм административного права могут подлежать дальнейшему членению. При этом самой мельчайшей единицей правовой материи, по верному утверждению А.А. Деревнина [7, 5-6], является правовое положение. Однако последнее, имея нормативное значение, не может, тем не менее, действовать самостоятельно, вне структуры нормы административного права, в состав которой оно входит.

Каждый элемент структуры административно-правовой нормы, - гипотеза, диспозиция и санкция, - включает в себя свои правовые положения. Н.Ю. Хаманева правильно акцентирует внимание на том, что последние могут находить свое закрепление как в одной статье (пункте) нормативно-правового акта, так и во многих его статьях и даже в статьях (пунктах) разных нормативных источников [8, 92]. Причем то, где и как норма административного права получит свое внешнее выражение, предопределяется правилами нормотворческой техники, которые призваны обеспечить оптимальность ее закрепления, краткость изложения, недопустимость повторов при воспроизведении нормативного материала в тексте закона или подзаконного нормативного акта.

Использованная литература:

1. Административное право (Общая и Особенная части). - М.: Юридическая литература, 1970. - 600 с.

2. Административное право Российской Федерации / Отв. ред. Н.Ю. Хаманева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 553 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное право: учебник / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М.: Норма, 2007. – 816 с.
4. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. – Х.: "Одиссей", 2004. – 880 с.
5. Сидачова З.К. Реализация норм Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" // <http://www.arbitr-praktika.ru/Arch/ap20020302.htm>
6. Шнитенков А.В. Применение нормы о злоупотреблении полномочиями (ст. 201 УК РФ) в судебной практике // Право и экономика. – М.: Юрид. Дом "Юстицинформ", 2006. – № 6. – С. 83-86.
7. Деревнин А.А. Проблема содержания и формы права // Академический юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 4-7.
8. Административное право России: курс лекций / К.С. Бельский и др.; под ред. Н.Ю. Хаманевой. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2007. – 704 с.

УДК 342.573(477)

І.О. Семерак

здобувач

(Ужгородський національний університет)

УНОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ МІСЦЕВОГО РЕФЕРЕНДУМУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ

Сучасна конституційно-правова наука досліджує все нові й нові явища політико-правового буття, не залишаючи при цьому без уваги й переосмислення традиційних інститутів демократії. Серед них і інститут місцевого референдуму від належного законодавчого забезпечення якого залежать подальші перспективи розвитку місцевого самоврядування в Україні.

Нині ні в кого не викликає сумнівів твердження про те, що важливою формою локальної демократії в Україні є місцеві референдуми. Прийняття громадянами безпосередньо на місцевому референдумі відповідних рішень із найважливіших питань місцевого значення дозволяє членам територіальної громади відстоювати свої легітимні права та інтереси, сприяти розвитку місцевого самоврядування в Україні.

У вітчизняне суспільно-політичне життя місцеві референдуми ввійшли після проголошення незалежності України. Утім, вони так і не здобули того успіху, який вони мають у таких зарубіжних державах із давніми традиціями народовладдя як Австралія, США, Франція, Швейцарія та ін. Хоча демократичні традиції в Україні мають не менш давні витoki.

Малодослідженість проблем теорії та практики місцевих референдумів не спростовує певний позитивний досвід їх проведення в Україні. До прикладу, дані, оприлюднені Міністерства юстиції України на офіційному інтернет-сайті в 2009 році засвідчують, що місцеві референдуми не лише закріплені в чинному законодавстві України, а й проводилися у нашій державі більше 150 разів, починаючи з відомого референдуму 20 січня 1991 року в Криму і закінчуючи місцевим референдумом у травні 2009 року в Шевченківському районі м. Києва щодо проведення загальноміського референдуму про недовіру міському голові Л.Черновецькому, підвищення тарифів на комунальні послуги, введення платної медицини. Їх результати і наслідки виявилися здебільшого неоднозначними і не сприяли утвердженню місцевих референдумів у суспільстві та державі [3, 42].

Щодо причин неефективності інституту місцевого референдуму в Україні серед вітчизняних правознавців існує багато думок. Зокрема, вчені та експерти говорять і про недосконалість конституційної моделі місцевого самоврядування в Україні та нагальну потребу в її модернізації, і про незрілість територіальних громад, і про інші. При цьому, чи не найголовнішою причиною неефективності інституту місцевого референдуму є відсутність його належного законодавчого забезпечення.

Очевидно, що на сьогодні Конституція України [2], Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми", Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" та інші нормативно-правові акти нині не дозволяють громадянам України безперешкодно і в повному обсязі реалізувати своє право на участь у місцевих референдумах, не закріплюють чіткі та зрозумілі юридичні механізми вирішення на таких референдумах найбільш важливих для територіальної громади питань, ставлячи її після виборів у залежність від діяльності представницьких органів місцевого самоврядування та держави.

Так, до прикладу, Закон України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" не містить чіткого визначення поняття місцевого ре-

ферендуму. Аналіз статті 1 Закону дає змогу говорити про те, що під місцевим референдумом законодавець розуміє спосіб прийняття громадянами шляхом голосування рішень з важливих питань місцевого значення [4]. Більш повне визначення місцевого референдуму міститься в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні", який у статті 7 визначає місцевий референдум як форму вирішення територіальною громадою питань місцевого значення шляхом прямого волевиявлення. Але, відсутність спеціального закону про місцевий референдум є відчутною.

Утім, було б неприпустимим ігнорувати відповідні законопроектні роботи. Так, упродовж II - VI скликань у Верховній Раді України було зареєстровано цілу низку законопроектів, які мали на меті вдосконалення унормування інституту місцевого референдуму, а саме: проект Закону України "Про порядок автоматичного підрахунку голосів громадян України під час проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, а також при проведенні всеукраїнського та місцевих референдумів" (реєстр. № 6338 від 12.01.2001, н.д. О. Ржавський); проект Закону України "Про референдуми Автономної Республіки Крим, місцеві референдуми та інші форми безпосереднього волевиявлення територіальної громади" (реєстр. № 938 від 14.05.2002, н.д. Р.Безсмертний); проект Закону України "Виборчий кодекс" (реєстр. № 2174 від 10.09.2002, н.д. Є.Жовтяк); проект Закону України "Про внесення змін і доповнень до деяких законів України (про додаткові гарантії забезпечення прав інвалідів по зору та слуху на участь їх у виборах і референдумах)" (реєстр. № 8434 від 10.11.2005, н.д. В. Слаута, Т. Чорновіл); проект Закону України "Про місцевий референдум" (реєстр. № 1154 від 17.07.2006, н.д. О. Турчинов, А.Портнов); проект Закону України "Про внесення доповнень до Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (щодо принципів участі громадян у референдумах)" (реєстр. № 3180 від 15.02.2007, н.д. Л.Бірюк); проект Закону України "Про місцевий референдум" (реєстр. № 2004 від 05.02.2008, н.д. А. Портнов, О. Лавринович, В. Пилипенко, С. Подгорний); проект Закону України "Про внесення змін до Закону України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" (щодо найменування і перейменування населених пунктів і районів)" (реєстр. № 2693 від 24.06.2008, н.д. О.Доній); проект Закону України "Про

територіальну організацію виборів і референдумів в Україні" (реєстр. № 2630 від 11.06.2008, н.д. Ю. Ключковський, С. Подгорний) і ін.

Окремо слід згадати, що 15 квітня 2008 року розпорядженням Голови Верховної Ради України № 457 було створено Робочу групу з підготовки проекту Виборчого кодексу України, очолювану народним депутатом України Ю. Б. Ключковським, яка вже нині, 28 квітня 2010 року, проводить у Верховній Раді України презентацію цього Кодексу. Але, правове регулювання місцевого референдуму не стало предметом Виборчого кодексу України.

Також слід згадати, що Міністерства юстиції України на виконання пункту 170 Орієнтовного плану законопроектних робіт на 2008 рік, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26 березня 2008 р. № 534-р, розробило проект Закону України "Про місцевий референдум" і провело в 2009 році два широкі громадських обговорення цього Законопроекту.

Розділ I цього проекту Законопроекту присвячений визначенню поняття місцевого референдуму, його видів, принципів участі громадян у місцевому референдумі, питань, що можуть виноситись на місцевий референдум.

Значна частина нормативних приписів проекту Законопроекту присвячена процедурним питанням організації та проведення місцевого референдуму.

Призначенню проведення місцевого референдуму має передувати утворення ініціативної групи, яка займатиметься збиранням підписів громадян України, які підтримують ініціативу про проведення місцевого референдуму. Більшість положень розділу II проекту Закону спрямована на визначення суб'єктів ініціювання місцевого референдуму, регулювання питань утворення ініціативної групи з місцевого референдуму, порядку її реєстрації, а також порядку і строків збирання нею підписів (статті 9-15).

Положення, якими визначається організація і забезпечення проведення місцевого референдуму (утворення територіального округу, дільниць з місцевого референдуму, визначення статусу комісії з місцевого референдуму, їх повноважень та організації роботи, агітація місцевого референдуму тощо) викладені в розділі III проекту Законопроекту.

Проектом Закону визначаються також порядок проведення голосування, встановлення результатів місцевого референдуму (роз-

діл IV), особливості проведення місцевого консультативного референдуму (розділ V).

У Заключних Положеннях (розділ VII) проекту Закону запропоновано врегулювати питання фінансового забезпечення підготовки та проведення місцевого референдуму, відповідальності за порушення законодавства про місцевий референдум, а також зберігання документації місцевого референдуму.

Важливість доведення цього Законопроекту до його логічного завершення та внесення на розгляд Верховної Ради України є очевидною. У силу цього, можна припустити, що Міністерство юстиції України найближчим часом завершить відповідні законопроектні роботи і проект закону про місцевий референдум отримає схвалення Уряду України і буде внесений ним на розгляд Верховної Ради України. Очікувано, що у цьому законопроектні знайдуть своє відтворення й стандарти ПАРЄ у сфері референдної демократії, обґрунтовані в документах, ухвалених Венеціанською комісією ПАРЄ на її пленарних сесіях. Це, до прикладу, Рекомендація 1821 (2007) "Про Кодекс належної практики щодо референдумів", Декларація Кабінету Міністрів Ради Європи "Про Кодекс належної практики щодо референдумів" та інші [1].

Разом із тим, закономірним вбачається й належне теоретико-методологічне забезпечення відповідної законотворчої, а у перспективі й правозастосовної діяльності суб'єктів муніципального процесу. Адже, "технічний" закон про місцеві референдуми, який не буде узгоджуватися та синхронізуватися з метою, цілями і процесом реформи місцевого самоврядування навряд чи зможе забезпечити відродження потенціалу досліджуваного нами інституту локальної демократії.

Зазначене свідчить про необхідність залучення науковців до розробки законопроекту про місцевий референдум, а також про необхідність теоретико-методологічного обґрунтування ними конкурентоспроможних теорій і концепцій місцевого референдуму.

Використана література:

1. Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : мат. Венеціанської Комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету Міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи. – Вид. 2-е, випр. і доп. / [за ред. Ю. Ключковського ; пер. з англ.]. – К. : Логос, 2009. – 500 с.

2. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.

3. Місцеві референдуми в Україні: теоретичні та нормопроектні аспекти: матеріали "круглого столу", 23 липня 2009 р., м. Київ // Передмов. М. В. Оніщука; Автор. кол.: Федоренко В. Л., Ляшко І. В., Базілевич Д. С., Кузнецова Н. О., Черничка Л. В.; Упоряд.: Пиняк С. І., Гарбуз Ю. П., Степанян Г. С. - К.: СПД Москаленко О. М., 2009. - 60 с.

4. Про всеукраїнський та місцеві референдуми : Закон України від 3 липня 1991 року // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 33. - Ст. 443.

УДК 342.732(477)

І.В. Людвик
аспірант

(Інститут законодавства Верховної Ради України)

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗМІ В УКРАЇНІ: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВІ ЕЛЕМЕНТИ

Сучасний конституційний процес в Україні можна охарактеризувати не лише як багатовекторний, а й як багатосуб'єктний: нині утверджуються нові учасники конституційно-правових відносин, натомість, конституційна правосуб'єктність традиційних учасників конституційного процесу (громадян, інститутів громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо) постійно модернізується. Разом із тим, далеко не всі суб'єкти конституційно-правових відносин отримали належну увагу правознавців і стали предметом відповідних наукових досліджень. Про це, зокрема, свідчить і малодослідженість конституційно-правового статусу засобів масової інформації в Україні.

Загальновідомо, що засоби масової інформації (далі - ЗМІ) в Україні та зарубіжних державах відіграють особливу роль у всебічному інформуванні громадян і суспільства в цілому про події та явища, що відбуваються у державі та за її межами, суспільстві, довкіллі тощо. Поряд із такими соціальними інституціями як освітній процес, виховання у сім'ї, соціумі тощо, ЗМІ здійснюють значний вплив на формування культури і свідомості, зокрема, правової, громадянина і суспільства. Очевидно, що нині кожна цивілізована країна є, у першу

чергу, державною інформаційною, в якій засоби масової інформації є важливими учасниками конституційного процесу.

У силу зазначеного, очевидною є необхідність належного правового регулювання відповідних суспільних відносин, які виникають з приводу діяльності ЗМІ. Адже, з одного боку, забезпечення конституційного права громадян на інформацію, а з іншого – недопущення зловживання таким правом спричиняють доцільність формування чітких правил поведінки учасників суспільних інформаційних відносин. При цьому, унормування відповідних суспільних відносин вимагає визначення конституційно-правового статусу ЗМІ та тенденцій його розвитку й удосконалення в Україні. Відповідна проблематика, на наше переконання, має стати пріоритетною в конституційно-правових дослідженнях 2010 і наступних років. Результати ж таких досліджень мають сприяти розвитку ЗМІ як важливої інституції сучасного громадянського суспільства.

Конституційно-правовий статус ЗМІ в Україні є передусім системою ідеологічно-правових (доктринальних), нормативно- та організаційно-правових структурних елементів, які визначають поняття, принципи, конституційну правосуб'єктність та гарантії діяльності та поведінки ЗМІ щодо реалізації й гарантування конституційного права громадян України вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб – на свій вибір [2, с. 26]. Тобто, конституційно-правовий статус ЗМІ є узагальнюючою категорією для всіх юридичних параметрів і властивостей цього учасника конституційного процесу. Він визначається доктринальною, нормативно-правовою та організаційно-правовою складовими.

Щодо ідеологічно-правової, або ж доктринальної складової конституційно-правового статусу ЗМІ, то вона є теоретико-методологічною основою, системою ідей і ідеалів буття та дієвості ЗМІ як активного учасника конституційно-правових відносин, повноцінного суб'єкта однойменної галузі права. В основу такої доктрини мають бути покладені цілісні концепції конституційно-правового статусу ЗМІ, формування яких поза доктриною інформаційного права лише починається здійснюватися в українській юридичній науці.

Доктринальна, або ж ідеологічна (креативна) складова конституційно-правового статусу ЗМІ, набуваючи належного наукового забезпечення, трансформується в нормативно-правову та організаційно-

правову складові. Так, нормативно-правова складова конституційно-правового статусу ЗМІ власне сприяє трансформації доктринального статусу досліджуваного нами суб'єкта права в нормативний вимір, після чого на нього поширюються загальні та спеціальні юридичні гарантії, властиві для правового захисту будь-яких легітимних норм права, закріплених у чинному законодавстві України. При цьому, унормування конституційно-правового статусу ЗМІ нині здійснюється не лише в національному, а й міжнародному законодавстві.

Доктринальна конструкція правового статусу того чи іншого учасника правовідносин, навіть здобувши своє належне унормування, стає дієвою лише через усталення організаційно-правових механізмів реалізації відповідних нормативно-правових приписів. Поширюючи це твердження на вітчизняні ЗМІ, можна стверджувати, що ЗМІ стають суб'єктом конституційного права після того, як їх правосуб'єктність забезпечується та гарантується іншими учасниками конституційного процесу в Україні. При цьому, йдеться про формування системи учасників конституційного процесу, до обов'язків яких входить забезпечення діяльності ЗМІ.

Визначені складові конституційно-правового статусу ЗМІ не вичерпують всю багатоаспектність досліджуваного явища. Адже сучасні ЗМІ в Україні різняться за цільовим і програмним призначенням; сферою поширення; видами висвітлюваної діяльності; способами поширення інформації; періодичністю випуску; офіційністю; організацією збирання та поширення інформації; суб'єктами заснування та власності тощо. При цьому, для кожного виду ЗМІ властиві свої особливості їх конституційно-правового статусу.

Також, слід відзначити, що нині зберігає свою актуальність проблема унормування конституційно-правового статусу сучасних ЗМІ в чинному конституційному законодавстві та деталізація конституційно-правових положень про ЗМІ в поточному законодавстві. Як відомо, загальні засади та порядок організації і діяльності ЗМІ, як і інших учасників конституційно-правових відносин, унормовуються системою нормативно-правових актів у відповідній сфері суспільних відносин.

При цьому, автор свідомо наголошує на існуванні системи конституційного законодавства, яка урегулює інститут ЗМІ. Ця система представлена актами чинного законодавства, які різняться за предметом правового регулювання та своєю юридичною силою, а

також міжнародним законодавством (міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права, які визначають і гарантують права людини в інформаційній сфері). На жаль, донині інформаційне законодавство лише фрагментарно регулює конституційно-правовий статус ЗМІ. Комплексне ж унормування відповідного статусу ЗМІ на сьогодні не можливе без завершення підготовки Інформаційного кодексу України, запровадження якого стане реалізацією відповідних міжнародних стандартів [3].

Використана література:

1. Конституція України, прийнята на V сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 30. - Ст. 141.
2. Людвик І. В. Засоби масової інформації в Україні як суб'єкти конституційно-правових відносин (до постановки проблеми) // Держава та регіони. - 2007. - № 4. - С. 26
3. Міжнародні стандарти забезпечення свободи вираження поглядів: Збірник публікацій Артиклю 19 / За ред. Тараса Шевченка, Тетяни Олексюк. - К.: "Фенікс", 2008. - 224 с.

УДК 342.922(477)

М.Г. Селіцька

ад'юнкнт

(Кримський юридичний інститут

Одеського державного університету внутрішніх справ)

ЩОДО ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Для досягнення мети адміністративної реформи в Україні, в ході її проведення має бути вирішений ряд завдань, серед яких одним із основних є вдосконалення законодавства про адміністративну відповідальність. Як відомо, в чинному законодавстві не закріплено поняття адміністративної відповідальності у вигляді визначення, хоча у другому розділі діючого КУпАП "Адміністративне правопорушення і адміністративна відповідальність" використовували його, обмежуючись лише вказівкою на те, що її мірою є адміністративне стягнення, що застосовується з метою перевиховання правопорушника і запоби-

гання правопорушенням. Таке становище найчастіше пояснюється відповідними труднощами наукової розробки даного поняття. Внаслідок цього всі існуючі дефініції категорії "адміністративна відповідальність" мають дослідницький характер і кожен автор пропонує своє, суб'єктивне його розуміння.

На протязі останніх десятиріч адміністративна відповідальність визначається окремими вченими лише як застосування адміністративного стягнення до особи, яка вчинила адміністративний проступок. Подібного трактування адміністративної відповідальності притримуються в своїх працях такі вчені, як Д.М. Бахрах, А.А. Горницький [1, 129], Л.Л. Попов [2, 67], Л.В. Коваль [3, 289] та інші.

М.С. Студенікіна також відзначає, що "під адміністративною відповідальністю найчастіше розуміється застосування ... частини заходів адміністративного примусу, а саме - адміністративних стягнень" [4, 88].

Г.П. Бондаренко вважає, що "адміністративна відповідальність - це форма реагування держави на правопорушення, яке виявляється в застосуванні повноважними державними органами, службовими особами, громадськістю до винної особи адміністративних санкцій у межах і порядку, встановлених законодавством; це обов'язок правопорушника звітувати за свою протиправну поведінку і зазнавати за неї несприятливих наслідків, передбачених санкцією правової норми" [5, 84]. С.Т. Гончарук зазначає, що: "адміністративна відповідальність як різновид правової відповідальності - це специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, які скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед повноважними державними органами за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установленому законом порядку" [6, 19].

На думку І.О. Галагана, "під адміністративною відповідальністю слід розуміти застосування у встановленому порядку уповноваженими на це органами і службовими особами адміністративних стягнень, сформульованих у санкціях адміністративно-правових норм, до винних у вчиненні адміністративних проступків, що містять державний і громадський осуд, засудження їх особи і протиправного діяння, що виявляється у негативних для них наслідках, які вони зобов'язані виконати, і переслідують цілі їх покарання, виправлення і перевиховання" [7, 41].

Такі автори як Ю.П. Битяк, В.В. Зуй відзначають, що адміністративна відповідальність є видом юридичної відповідальності фізичних і юридичних осіб перед органами виконавчої влади чи судом за порушення адміністративно-правових норм на основі застосування адміністративних стягнень [8, 121].

Характеризуючи поняття адміністративної відповідальності, багато хто із вчених-адміністративістів, зокрема Д.М. Овсянко, Г.П. Бондаренко, Ф.П. Шульженко, Є.В. Невмержицький вважають, що цей інститут є формою реагування компетентних державних органів на адміністративне правопорушення, що знаходить свій вираз в засудженні протиправного діяння та застосуванні до правопорушника відповідних каральних адміністративних санкцій [9, 75; 10, 27].

Д.В. Додін вважає адміністративну відповідальність як визначення повноваженими державними органами через застосування адміністративно-примусових заходів обмежень майнових, а також особистих благ і інтересів за здійснення адміністративних правопорушень [11, С. 289].

Д.М. Лук'янець під адміністративною відповідальністю розуміє "відносини, що виникають між органами виконавчої влади і фізичними або юридичними особами (за умов відсутності між ними відносин службового підпорядкування) з приводу вчинення останніми передбачених законодавством протиправних дій і полягають у застосуванні до них в адміністративному порядку передбачених законом стягнень" [12, 34].

Згідно точки зору В.Б. Авер'янова та І.П. Голосніченко, адміністративна відповідальність - це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами (посадовими особами) до осіб, які вчинили адміністративний проступок особливих санкцій - адміністративних стягнень [13, 430-431].

У багатьох роботах, що тим чи іншим чином стосуються питань адміністративної відповідальності, автори (Ю.М. Козлов [14, 133], Л.В. Коваль [15, 122] та ін.) взагалі не наводять поняття адміністративної відповідальності, констатуючи той факт, що адміністративна відповідальність є різновидом юридичної, і виділяючи характерні ознаки цього виду відповідальності.

Таким чином, більшість авторів розглядає адміністративну відповідальність як негативну обставину, що неминуче настає за вчинення протиправного, адміністративно карного вчинку.

Слід зазначити, що при наявності різних точок зору стосовно піднятої проблеми, кожний із дослідників питань адміністративної відповідальності якомога в повному обсязі намагався висвітлити усі властивості цього багатогранного явища, тому фундаментальні основи кожного з наведених визначень мають бути враховані у подальшому науковому формуванні дефініції категорії "адміністративної відповідальності". І хоча відобразити в одному локалічному визначенні всі ознаки такого складного, багатоаспектного явища, як адміністративна відповідальність, не просто, на нашу думку, для практики важливою є розробка і запровадження саме законодавчого визначення цієї правової категорії.

Як зазначає К.С. Бельський, наукові визначення відіграють важливу роль у правознавстві та практичному житті. Вони мають велике теоретичне значення у процесі пізнання конкретної галузі права, створення постійного капіталу галузі законодавства. У той самий час практика свідчить, що для того, аби поняття використовувалося у суспільстві ефективно, запам'ятовувалося людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті. Визначення розкриває поняття, розгортає його зміст, вводить у суть. Це – коротке пояснення, що має найвищу якісну цінність. Коротко розкриваючи сутність правового явища у ввідній частині нормативного акта, вони потім дають змогу законодавцю більш точно і вільно формулювати правові норми [16, 20].

Тому, виходячи з фактично сформованих визначень, адміністративну відповідальність можна розглядати як врегульовані нормами права адміністративні правовідносини, які виникають між уповноваженими органами виконавчої влади і відповідними посадовими особами та фізичними чи юридичними особами, з приводу вчинення адміністративного правопорушення, що полягають у застосуванні до винних суб'єктів адміністративних стягнень і тягнуть за собою негативні наслідки особистого, майнового та іншого характеру, а також державний осуд правопорушника і протиправного діяння з метою його попередження та припинення.

Використана література:

1. Горницький А.А. Государственная дисциплина. - К.: Политиздат Украины, 1989. - 191 с.

2. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова, Л.Л.Попова. - М.: Юрист, 1999. - С. 338-339.
3. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний праовий феномен: Монографія. - К.: Юрінком інтер, 2004. - 528 с.
4. Студиникина М.С. Что такое административная ответственность? - М.: Сов. Россия, 1990. - 125 с.
5. Бондаренко Г.П. Адміністративна відповідальність в СРСР. - Львів: Вища школа, 1975. - 176 с.
6. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України (адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ): Навчальний посібник. - К., 1995. - С. 80.
7. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. - Воронеж, 1970.
8. Адміністративне право України. Підручник. - К.: Юрінком інтер, 2005. - С. 170.
9. Утевский Б.С. Вина в советском уголовном праве. - М.: Госюриздат, 1950. С. - 319.
10. Советское административное право / Под ред. В.И. Поповой, М.С. Студеникиной. - М., 1998.
11. Додін Д. В. Удосконалення законодавства про адміністративну відповідальність юридичних осіб // Концепція розвитку законодавства України. Матеріали науково-практичної конференції. - К.: Ін-т законодавства Верховної Ради України. - 1996. - С. 416.
12. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: Монографія. - К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. - 220 с.
13. Адміністративне право України: Академічний курс: У 2 т. - К., 2004. - Т. 1.
14. Козлов Ю.М. Основы советского административного права. - М.: Знание, 1975. - С.133.
15. Коваль Л.В. Адміністративне право. Курс лекцій. - К.: Вентурі, 1996. - С. 122-129.
16. Бельський К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право. - 1999. - № 12.

УДК 342.9+35.077(477)

М.П. Крамар

студентка

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА ТА РЕФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА: ОСНОВНІ ПЕРІОДИ ТА СТАН ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Формування нової національної доктрини адміністративного права, створення розвинутої та ефективною системи державного управління, відповідне нормативне забезпечення – необхідні умови якісного реформування сфери адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.

Вагомість проведення, як адміністративної реформи, так і, в цілому, реформи адміністративного права, набуває додаткового значення, внаслідок запровадження євроінтеграційної політики, яку Україна веде протягом декількох останніх років.

Дослідження цих реформ на сьогодні є актуальним питанням. Реформування триває з дня проголошення незалежності України і триватиме, гадаю, ще не один рік. Задля чіткого розуміння ситуації, що склалася в даній сфері, необхідно систематизувати проведені заходи та виокремити результати до яких вони призвели. Це дозволить виділити існуючі проблеми та запропонувати шляхи їх вирішення.

Проблеми адміністративно-правового реформування розглядалися у працях багатьох дослідників. Насамперед, слід відзначити напрацювання відомого вченого В. Авер'янова, який є лідером української науки у вивченні цього питання. Окремими аспектами адміністративної реформи в Україні займаються і внесли важливий вклад вітчизняні вчені: О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Є. Додін, С. Ківалов, В. Колпаков, В. Копейчиков, С. Кравченко, В. Марчук, М. Ославський, І. Пахомов, О. Петришин, А. Селіванов, В. Шаповал, Ю. Шемшученко, О. Юлдашев та багато інших.

Для дослідження адміністративної реформи та реформи адміністративного права, перш за все, треба визначитись з їх поняттями.

В концепції адміністративна реформа визначається, як "вид політико-правової реформи, яка здійснюється у сфері виконавчої влади і стосується як її організаційної структури, функцій, кадрового забезпечення, так і взаємовідносин з місцевим самоврядуванням" [6].

І. Пахомов визначає адміністративну реформу, як засіб сприяння подоланню недосконалостей процесу динамічного розвитку громадянського суспільства, формуванню соціально-економічного устрою та демократичної, соціальної, правової держави [8, 22].

М. Ославський зазначає, що "адміністративна реформа, покликана радикально змінити систему державного управління всіма сферами суспільного життя, перетворити її на один із визначальних чинників економічних і соціальних перетворень" [7, 89].

В свою чергу, термін "адміністративне право" живається в декількох аспектах:

адміністративне право – це галузева юридична наука, предметом дослідження якої є комплекс організаційно-правових проблем, пов'язаних із здійсненням державою повноважень виконавчої влади та завдань і функцій державного управління[1, 85];

адміністративне право – це галузь права (сукупність правових норм), що регулює з метою реалізації завдань і функцій держави суспільні відносини управлінського характеру, які складаються у сфері виконавчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньоорганізаційній діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично владних повноважень [4, 19];

адміністративне право як навчальна дисципліна – це систематизовані відповідно до типової програми знання щодо предмета регулювання норм цієї галузі права, їх особливостей, встановленого порядку управління в різних галузях виконавчої влади, реалізації при цьому прав і свобод громадян та відповідальності в сфері державного управління [4, 21].

Реформа адміністративного права має на меті: переосмислити принципи науково-методологічні засади цієї фундаментальної галузі права; трансформувати зміст і систему чинного адміністративного законодавства відповідно до сьогоденних реалій; сприяти більш ефективному використанню адміністративного законодавства як основи правового супроводження самої адміністративної реформи.

Отже, адміністративне право виступає обов'язковим інструментом, за допомогою якого здійснюється реалізація державної виконавчої влади у формі державного управління. Воно займає ключове місце у правовому забезпеченні адміністративної реформи.

Необхідність радикального реформування українського адміністративного права об'єктивно обумовлена тим, що протягом радянського періоду розвиток, соціальна роль і призначення адміністративного права були істотно змінені [3, 17].

Вирішальне значення для формування нової доктрини має переосмислення фундаментальних основ даної правової галузі, починаючи, без сумніву, з визначення принципів адміністративного права, основоположним з яких, звичайно, є принцип верховенства права [2, 33].

На мою думку, протягом незалежності України адміністративно-правова реформа пройшла певні періоди свого розвитку.

Перший період розпочався у 1991 і тривав до 1997р.: в перші роки незалежності України безсистемно видавалися різноманітні правові акти, спрямовані на зміну системи органів виконавчої влади, що свідчило про недостатнє наукове забезпечення її розбудови.

Проте, протягом цього часу було видано такі вагомні нормативні акти, як: Закон України "Про державну службу" від 16 грудня 1993 р., Закон України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 р., Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21 травня 1997 р., Указ Президента "Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи" від 7 листопада 1997 р. та інші. Останнім було створено орган для підготовки і проведення в Україні комплексної адміністративної реформи.

Другий період відзначився прийняттям 22 липня 1998 р. Концепції адміністративної реформи в Україні, яка ставить за мету "поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої, європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі" [6].

На реалізацію основних положень Концепції розроблено та прийнято ряд законів та інших правових актів: Закон України "Про столицю України – місто-герой Київ" від 9 квітня 1999 р., Закон України "Про місцеві державні адміністрації" від 9 квітня 1999 р., укази Президента України від 15 грудня 1999 р. "Про систему центральних органів виконавчої влади", "Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади" та "Про склад Кабінету Міністрів України".

Серед позитивних положень цих нормативних актів було те, що, по-перше, центральні органи виконавчої влади було класифіковано

на певні види, провідним серед них визначалось міністерство; по-друге, передбачено створення центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом; по-третє, КМУ дозволено створення урядових органів державного управління; по-четверте, реорганізовано апарат КМУ у відповідний секретаріат [5, 8].

Я вважаю, що наступний період розпочався 29 травня 2001 року з виданням Президентом України Указу "Про чергові заходи подальшого здійснення адміністративної реформи", в якому було визнано, що міністри є політичними діячами, а керівництво апаратом міністерства покладалось на введених секретарів, також замість посади міністра КМУ було введено посаду Державного секретаря уряду. Закінчився цей період 26 травня 2003 р., коли було ліквідовано посади державних секретарів та Державного секретаря КМУ. Тобто така система виконавчої влади проіснувала лише два роки.

У цей же час створено систему адміністративних судів, що закріплено Законом України "Про судоустрій України" від 7 лютого 2002 р. Це був крок уперед в адміністративній юстиції.

До важливих подій, які відбулись протягом останніх п'яти років можна віднести прийняття у 2005 році Кодексу адміністративного судочинства України, в якому визначаються повноваження адміністративних судів, порядок звернення до них і порядок здійснення адміністративного судочинства; та видання Закону України "Про Кабінет Міністрів України" від 16 травня 2008 року, який визначає організацію, повноваження і порядок діяльності КМУ.

11 червня 2009 року було прийнято новий закон "Про засади запобігання та протидії корупції", введення в дію якого відбудеться у 2010 році. Цього ж дня втратить чинність Закон України "Про боротьбу з корупцією". Новий закон визначає основні засади запобігання та протидії корупції в публічній і приватній сферах суспільних відносин, відшкодування завданої внаслідок вчинення корупційних правопорушень шкоди, поновлення порушених прав, свобод чи інтересів фізичних осіб, прав чи інтересів юридичних осіб, інтересів держави.

Проведений аналіз реалізації реформ, дозволяє спрогнозувати, що черговий період реформування розпочне визначення основних напрямків перебудови. Адміністративне реформування повинно обов'язково йти поряд з реформуванням адміністративного права, оскільки саме адміністративне право в основному регулює відносини організації і діяльності органів виконавчої влади.

На мою думку, подальше реформування в цій сфері треба спрямувати на: забезпечення принципу верховенства права, реалізацію прав та інтересів людини і громадянина, їх дієвий захист. Необхідно вдосконалення та кодифікування законодавства, усунення колізій та пробілів. Варто провести більш чітке розмежування повноважень та сфер впливу суб'єктів державного управління. Це дозволить їм ефективніше виконувати свою роботу. Актуальним питанням, якому слід приділити особливу увагу, є розвиток такого елементу виконавчої влади, як управлінські послуги.

Успішне адміністративно-правове реформування має забезпечити становлення України як високорозвиненої, правової європейської держави.

Використана література:

1. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України – К. Вид. "Юридична думка", 2004 – 583 с.
2. Аверьянов В. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права // Правоведение. – 2007. – № 1. – С. 31-42.
3. Аверьянов В. Приоритет публично-сервисных отношений: принцип верховенства права в реформировании украинского административного права // Юр. Практика. – 2006. – № 18 (2 мая). – С. 17-18.
4. Битяк Ю.П. Адміністративне право України – Х. Вид. "Право", 2003. – 566 с.
5. Голосніченко І., Стахурський М. Адміністративна реформа у контексті передбачуваного внесення змін до Конституції України // Право України. – 2004. – № 11. – С. 7-10.
6. Концепція адміністративної реформи в Україні схвалена указом Президента України від 22 липня 1998 р. Офіц. текст із змін. станом на 01.01.2010 р [Електронний ресурс] / Державна комісія з проведення в Україні адміністративної реформи // Режим доступу до концепції <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=810%2F98>
7. Ославський М.І. Проблеми організації регіонального управління в контексті адміністративної реформи в Україні // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 2. – С. 89-93.
8. Пахомов І. Адміністративна реформа: предмет реформування // Право України. – 2004. – № 3. – С. 22-25.

УДК 341.01:342.9(4)

Л.М. Величко

студентка

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)***ЄВРОПЕЙСЬКІ ПРИНЦИПИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

На сьогодні в науці адміністративного права питання про європейські принципи є малодослідженим і майже не буває предметом обговорення в наукових колах. Пріоритетність проведення наукових досліджень у даній сфері обумовлюється необхідністю реформування чинного законодавства України відповідно до зобов'язань, прийнятих у зв'язку з підписанням Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікованої Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. [1].

Крім того, процес формування загальних принципів адміністративного права є дуже рухомим і нестабільним, оскільки принципи можуть змінюватися залежно від політичних та суспільно-економічних умов. І те, що ще вчора мало засадниче значення, вже завтра може не викликати ніякого інтересу. Ось чому, ця проблема залишається актуальною та цікавою для дослідження.

Особливе значення дослідження змісту європейських принципів адміністративного права та шляхів їх запровадження в українському законодавстві впливає із стратегічних пріоритетів державної політики України - інтеграції у європейські структури з метою набуття повноправного членства у Європейському Союзі.

Незважаючи на те, що питання про європейські принципи досліджене недостатньо, вивченню цієї проблеми присвятили свої роботи такі вчені, як В.Авер'янов, О.П. Альохін, Ю.П. Битяк, Д. Галліган, І.П. Голосніченко, І. Грищак, Н. Гнидюк, С.Д. Князев, Ю.М.Козлов, А.М. Колодій, А. М. Пухтецька, Г.Й. Ткач та інші правознавці. Проте проведені розвідки в цій сфері не мають комплексного характеру, а переважно присвячені дослідженню змісту та значення окремих принципів або їх окремих елементів (аспектів) для цілей реформування того чи іншого інституту галузі адміністративного права.

Тому, метою цієї роботи є розгляд європейських принципів сучасного адміністративного права та висвітлення їх ролі в подальшому вдосконаленні законодавства України.

Термін "європейські принципи адміністративного права" часто вживається у вітчизняній юридичній літературі, незважаючи на відсутність єдності у розумінні цього поняття. Більшість вітчизняних досліджень містить загальне посилання на "європейські принципи" у розумінні загальних стандартів вимог, положень, які символізують досягнення європейських регіональних організацій у правотворчій та правозастосовчій сферах.

На сьогодні у зарубіжних довідниково-енциклопедичних джерелах визначено декілька груп значень поняття "принцип" [4,15]:

I група. Принцип як основоположна правда, закон, доктрина або припущення:

Підгрупа 1. Принцип як загальне правило або стандарт;

Підгрупа 2. Принцип як сукупність моральних та етичних стандартів.

II група. Принцип як визначена наперед політика або спосіб дії.

III група. Принцип як основна або необхідна якісна складова або елемент, що визначає внутрішню природу чи окремі характеристики поведінки.

IV група. Принцип як правило або закон, що стосується функціонування природних феноменів чи механічних процесів.

Відомий польський вчений Є. Старосьцяк, який досить широко займався проблематикою принципів адміністративного права, розглядав принципи як загальні пропозиції, що впливають з правових приписів та з їх застосування, і які пов'язані з іншими принципами, що регулюють поведінку людей. Таким чином, вони утворюють сукупність цих різноманітних принципів, котрі стають своєрідною перехідною площиною від права до норм етики і моралі в діяльності адміністративних органів, площиною, яка зв'язує різні прояви суспільної свідомості з постановами права [5, 35].

Оскільки принципи адміністративного права найчастіше пов'язані з виконавчою владою, то вони й обумовлюють її організацію і функціонування, діяльність державних службовців, стабільність державно-правового регулювання адміністративно-правових відносин. Цілком заслуговує на підтримку думка Ю.Н. Стартова про те, що вивчення принципів адміністративного права дає відповідь на питання, що є

головним в системі норм, які регулюють адміністративно-правові відносини, що є постійним супутником цих відносин, без чого не можуть існувати різні інститути адміністративного права. Основне значення принципів адміністративного права в тому, що вони визначають "юридичну долю", життєздатність, практичну організацію і реальне функціонування виконавчої влади і управління [2, 143].

Таким чином, у європейській доктрині права сформувалися сучасні уявлення про принципи європейського права, а також про їх співвідношення з принципами європейського адміністративного права. Європейське право виступає основним регулятором євроінтеграційних процесів.

В юридичній літературі переважно виділяють два основних підходи щодо визначення європейського права [3, 73]:

1) (*sensu largo*) – міжнародний правопорядок європейських організацій, до яких належать ЄС та Європейські Співтовариства, Організація з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ), Рада Європи (РЄ) та деякі інші;

2) (*sensu stricto*) – право, пов'язане з діяльністю ЄС та Європейських Співтовариств.

Крім того, принципами європейського права виступають: автономність європейського права; примат над національним правом; безпосередність застосування; принцип рівності (заборона дискримінації), принцип солідарності; принцип субсидіарності.

Що стосується принципів європейського адміністративного права, то слід зазначити, що вітчизняні дослідження у даній сфері майже відсутні. Знову ж таки, звертаючись до європейської юридичної літератури, слід зауважити, що європейські принципи адміністративного права були сформульовані наприкінці 80-х років ХХ ст. Зокрема, особливо відомою стала праця Юргена Шварце "Euripaisches Verwaltungsrecht" ("Європейське адміністративне право"), 1988 р. [4, 17], у якій до принципів європейського адміністративного права було віднесено:

- принцип законності (англ. – the principle of legality) – запозичений з французького права у класичному розумінні поняття верховенства права, відповідно до якого визнається зв'язаність адміністрації (виконавчої гілки влади) законом;

- можливість скасування (або відкликання) незаконного адміністративного акта (англ. – the revocability of unlawful administrative

action) та відповідність цього принципу вимогам неприпустимості негативного впливу на права громадян, реалізація яких була визнана або підтримана таким актом);

- юридична визначеність (англ. – legal certainty) – один з основних (фундаментальних, засадничих) принципів ЄвРАП, відповідно до якого усі суб'єкти права повинні керуватися у своїх діях правовими приписами (нормами). Спеціальними випадками застосування цього принципу є захист законних очікувань, заборона зворотної дії норм, що встановлюють покарання, вимога до держави, установ та організацій діяти добросовісно та з повагою до наданих прав тощо;

- принцип пропорційності – запозичений з німецької концепції *Verhältnismässigkeit*, відповідно до якої у реалізації повноважень установ та організацій мають використовуватися такі засоби, які відповідають цілям отримання відповідного результату та які не повинні виходити за межі необхідного для досягнення поставленого завдання (мети);

- принцип недискримінації (англ. – nondiscrimination) – подібні справи не розглядатимуться по-різному, окрім випадків, коли наявні об'єктивно обумовлені обставини для такої диференціації;

- право на захист (фр. – *droit de la defence*) – запозичений з французької мови термін, який означає право на захист, а також несе змістовне навантаження концепції природної справедливості (англ. – natural justice), чесності (англ. – fairness), та, відповідно, американської концепції належної юридичної процедури (англ. – due process);

- принцип поваги до фундаментальних прав людини та громадянина (англ. – respect for fundamental human rights) – відповідно до положень Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини та їх тлумачення Європейським судом з прав людини, а також усталених конституційних традицій країн-членів ЄС, а також положень права ЄС в цілому (включаючи проект Конституції ЄС);

- принцип належного урядування (управління) (англ. – “good administration”) – містить у собі поєднання вимог щодо справедливого розгляду та використання найкращого досвіду (методів) (англ. – best practices) в управлінні, а також запровадження інституту омбудсмена для розгляду скарг про факти неналежного урядування (управління) (англ. – maladministration), що мали місце у діяльності установ та організацій ЄС;

- принцип субсидіарності (англ. – subsidiarity) – рішення повинні прийматися на найнижчих рівнях організації, забезпечувати

ефективність запропонованих заходів, що, в свою чергу призводить до деволоції (передачі) владних повноважень в середині ЄС з наднаціонального на національний рівень;

• принцип прозорості (англ. - transparency) - розвинувся під впливом Скандинавських принципів належного урядування, запозичений із вступом до ЄС Швеції та Фінляндії у середині 1990-х років. У європейському праві переважно вживається щодо доступу до офіційних документів, що містять у собі прийняті рішення.

До даних принципів європейського адміністративного права додаються два принципи права ЄС [3, 74]:

1) принцип застосування (англ. - applicability) - полягає у тому, що пряме застосування положень права ЄС безпосередньо встановлює права та обов'язки для тих, кого воно стосується, без потреби інкорпорації у будь-якій формі або імплементації норм у національний правопорядок;

2) принцип прямої дії (англ. - direct effect) - проявляється у здатності норми права ЄС надавати права приватним особам, що, в свою чергу, підлягає захисту в національних судах (проти їх власної держави або національних органів державного управління).

Слушно зауважує російський дослідник В.М. Шумілов те, що глобалізація породжує формування глобальної соціальної системи, у якій можна виділити чотири рівні відносин:

1) відносини в сфері національної юрисдикції держав (внутрішньодержавне право);

2) відносини між державами (міжнародне право);

3) відносини між приватними особами з тих питань, що не врегульовані внутрішнім або міжнародним правом (транснаціональне право);

4) відносини в сфері наднаціональної юрисдикції (наднаціональне право).

Зазначається, що правопорядок ЄС складається з трьох основних частин: міжнародного права, права ЄС та національного права держав-членів [6, 7]. Дана позиція є важливою з огляду на необхідність проведення чіткого розмежування сфери регулювання європейського права та міжнародного права, адже міжнародне право історично сформувалося як право, що регулює відносини між державами, а до сфери правового регулювання європейського права входять не тільки держави та їх органи, а й громадянин. Ця принципова різниця між

європейським та міжнародним правом отримала закріплення у рішенні Європейського суду з прав людини.

Досить вдало на наш погляд, А. Пухтецька звертає увагу на те, що вивчення розуміння змісту поняття європейських принципів адміністративного права у європейській доктрині праворозуміння показало, що до загального обсягу даної категорії мають бути віднесені не тільки принципи європейського адміністративного права, а й принципи Європейського адміністративного простору (ЄАП), як квінтесенція змісту принципів європейського адміністративного права (вузьке розуміння)[4, 18].

До принципів ЄАП належать наступні групи:

- 1) юридична визначеність (надійність та передбачуваність);
- 2) відкритість і прозорість;
- 3) відповідальність;
- 4) ефективність та результативність.

У своїй роботі А. Пухтецька представляє взаємодію цих принципів наступним чином [4,18].

До групи принципів "Юридична визначеність" відносять принцип правової держави; принцип верховенства права; принцип надійності; принцип передбачуваності; принцип зв'язаності адміністрації законом; принцип недискримінації; принцип пропорційності; принцип доцільності (обґрунтованості); принцип процедурної справедливості; принцип своєчасності; принцип професіоналізму, тощо.

До групи принципів "Відкритість і прозорість" слід віднести принаймні: принцип відкритості на противагу секретності; принцип прозорості на противагу дискретності; принцип винятковості конфіденційного та секретного характеру діяльності органів публічної влади; принцип набрання законної сили тільки після офіційного опублікування; принцип підлеглості публічних адміністрацій зовнішньому контролю; принцип обов'язкового обґрунтування та наведення підстав прийнятого рішення особі, чій права або законні інтереси зачіпаються у зв'язку з його прийняттям, тощо;

До групи принципів "Відповідальність" в першу чергу належать принцип несення відповідальності органами публічної адміністрації; презумпція вини органу публічної адміністрації у відносинах з громадянином; принцип відшкодування шкоди органами публічної влади, заподіяної правам і законним інтересам громадян та інших осіб; принцип формалізованих процедур з метою уникнення абстракт-

ної відповідальності; принцип примату інтересів людини і громадянина у відносинах з органами публічної влади, тощо.

І, на кінець, до групи принципів "Ефективність і результативність" відносять принцип ефективної адміністрації; принцип ефективного та результативного виконання європейського законодавства та ін.

Таким чином, підсумовуючи наведене, необхідно відмітити, що доцільність використання європейських моделей для формування нової системи принципів вітчизняного адміністративного права впливає з величезного практичного значення досвіду реформування адміністративного права у європейських країнах. Тому досить перспективним напрямом наукових досліджень в цій сфері має стати вивчення змісту принципів європейського адміністративного права та напрямів їх запровадження у вітчизняному адміністративному праві. Це допоможе наблизити його до європейських стандартів регулювання відносин у сфері публічного управління.

Використана література:

1. "Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами", ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 року (№ 237/94-ВР)// Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 46. - Ст. 415.
2. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. - М., 2002. - Ст. 193.
3. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С.Ю. Кашкина. - М., Юристъ, 2004. - Ст. 105.
4. Пухтецька А. Європейські принципи адміністративного права: поняття і система // Право України. - 2006. - № 10. - Ст. 15-19.
5. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права. // Законодавство України. - 2006. - № 8. - Ст. 34-40.
6. Шумилов В.М. Международное право и глобальная правовая система // Московский журнал международного права. - 2002. - № 4. - Ст. 7 - 8.

УДК 342.4(477):342.26

А.Є. Коростильова

студентка

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

КОНЦЕПЦІЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ ЗА ПРОЕКТОМ КОНСТИТУЦІЇ УКРАЇНИ В. ЮЩЕНКА

На шляху становлення України як демократичної держави гостро стають питання демократизації та розвитку місцевого самоврядування. На даному етапі розвитку нашої держави існує багато проблем пов'язаних із діяльністю органів територіальної влади. Сьогодні існує схема політичного та економічного двовладдя: діють призначені з центру державні адміністрації і місцеві органи влади, обрані населенням. Це призводить до боротьби за контроль над ресурсами, що негативно відображається на людях. Нажаль, в Україні досі ще не окреслена ніша місцевого самоврядування у системі влади. Такий суб'єкт публічного управління як органи місцевого самоврядування потребує однозначного визначення його правового статусу.

31 березня 2009 року Президент України Віктор Ющенко запропонував проект нової Конституції [1], у якому передбачено проведення деяких змін у системі вищезгаданих органів. Зазначено, що одним із завдань проекту є оптимізація територіальної організації влади в Україні та розвиток місцевого самоврядування. Як йдеться у пояснювальній записці до законопроекту, зміни до Основного закону держави пропонується викласти у формі нової редакції Конституції. На думку Ющенка, комплексні зміни до Конституції викликані також практикою застосування її положень, виявленням та необхідністю усунення у її змісті певних недоліків, зокрема, недостатності гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина, вад в організації та функціонуванні державного механізму, недосконалості системи [2].

Проект Конституції частково усуває деякі проблеми пов'язані з організацією і діяльністю органів місцевої влади та їх взаємодії з державними адміністраціями, та повністю не вирішує поставлених питань, оскільки має низку недоліків.

Я вважаю за необхідне нагадати що Конституція - це, як правило, єдиний правовий акт або система таких актів, за допомогою яких на-

род чи органи держави, які виступають від його імені, встановлюють основні принципи устрою суспільства і держави, форми безпосередньої демократії, визначає статус державної влади і місцевого самоврядування, механізм її здійснення, закріплює права і свободи людини і громадянина [3, 89].

Проект Конституції складається з двох розділів, перший з яких містить сам текст Конституції України, другий – порядок набуття чинності законом.

Структура Конституції у новій редакції є такою:

преамбула;

розділ I "Задачі конституційного ладу" (статті 1-23);

розділ II "Права, свободи та обов'язки людини і громадянина" (статті 24-73);

розділ III "Народне волевиявлення" (статті 74-84);

розділ IV "Національні Збори України" (статті 85-111);

розділ V "Президент України" (статті 112-125);

розділ VI "Кабінет Міністрів України" (статті 126-133);

розділ VII "Суд і правосуддя. Прокуратура" (статті 134-145);

розділ VIII "Конституційний Суд України" (статті 146-154);

розділ IX "Місцеве самоврядування та територіальна організація влади" (статті 155-166);

розділ X "Внесення змін до Конституції України" (статті 167-170);

розділ XI "Прикінцеві положення" (стаття 171);

розділ XII "Перехідні положення" (14 пунктів).

У чинній Конституції окремі розділи присвячено територіальному устрою держави (Розділ IX), Автономній Республіці Крим (Розділ X) і місцевому самоврядуванню (Розділ XI) [4]. У законопроекті ці питання об'єднані у єдиному розділі IX: "Місцеве самоврядування і територіальна структура державної влади". Що на мою думку є недоречним, оскільки таким чином зменшується значення Автономної Республіки Крим як автономії взагалі. Тут треба зазначити, що зменшується і значення Києва і Севастополя, адже проект змін до Конституції не дає конституційного підґрунтя для особливого статусу столиці (чи інших міст). У ст.3 проекту змін лише зазначається, що Київ – столиця України, у той час як теперішня Конституція передбачає особливий статус для Києва і Севастополя (ст. 133). Автономна Республіка Крим розглядається як одиниця обласного рівня (ст. 3). Те ж саме стосується Києва, згідно зі статтею 86 і з перехідними положен-

нями. Цікаво те, що Нова Конституція передбачає можливість присвоїти статус області чи району деяким містам в залежності від кількості мешканців (ст. 3).

Зміни щодо статусу Криму суттєвіші. Згідно з чинною Конституцією, тут немає місцевої державної адміністрації, а лише Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим. Президент пропонує створити структури Державної адміністрації, якої досі не існувало. А це явна ознака зменшення автономії.

До того ж, голова Державної адміністрації у відповідній територіальній одиниці "здійснює контроль над дотриманням Конституції, законів, актів Президента України, Кабінету Міністрів територіальними відомствами міністерства, іншими центральними органами виконавчої влади і місцевими органами влади та іншими офіційними інстанціями" (ст. 166 Законопроекту). "Дія актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим з мотивів невідповідності Конституції України, законам зупиняється главою державної адміністрації в Автономній Республіці Крим з одночасним зверненням до суду" (ст. 165). Іншими словами, дана стаття допускає контроль над діями місцевих органів влади (і Автономної Республіки Крим) не тільки через їхнє підпорядкування Конституції і закону, а й погодження з рішеннями уряду.

Нагадаю, що згідно до Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" 1997 року, місцеве самоврядування - це гарантоване державою право та реальна здатність територіальної громади - жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста - самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України (ч. 1ст. 2) [5]. Тому таке втручання може викликати загрозу для справжнього місцевого самоврядування, а отже і для демократії, чого не можна допустити.

Однак, щодо місцевого самоврядування є і позитивні положення Проекту. Так, має місце чіткий розподіл повноважень між державною владою і місцевим самоврядуванням. Тут треба зазначити, що передбачена чіткіша ієрархія адміністративно-територіальних одиниць трьох рівнів: муніципальних (громада), районних (район) і регіональних (область) одиниць. Громада стає інституцією, що може базуватися на різних видах поселень (ст. 3) і її більше не можна буде плутати з поселенням як таким.

Законопроект привносить дуже важливі зміни, вводячи чітке розмежування між місцевим самоврядуванням і державними адміністраціями на регіональному і місцевому рівні. Це частково вирішує проблему дуалізму місцевої влади. Проте, як було зазначено вище, положення про глав державних адміністрацій, "які призначаються на посаду і звільняються з посади Президентом України" [1], тобто про місцеві органи державної виконавчої влади і їхні відносини із органами місцевого самоврядування з'являються у Розділі IX. При чому порядок утворення самих державних адміністрацій, їх звітність та підконтрольність залишаються незрозумілими.

З огляду на вищезазначене, можна сказати, що проект Конституції має суттєві недоліки щодо системи розмежування норм по розділах. Тут буде доречно розмежувати положення про місцеве самоврядування і про органи державної виконавчої влади, які діють на територіальному рівні (і їхні адміністрації), та розмістити у двох окремих розділах, щоб уникнути плутанини між різними видами органів. Виникає необхідність у відокремленні положень про Автономну Республіку Крим для запобігання плутанини та підкреслення статусу автономії. Суттєвим недоліком Конституції щодо демократії є встановлення контролю структурами місцевої державної адміністрації над діями місцевих органів влади (і Автономної Республіки Крим) не тільки через їхнє підпорядкування Конституції і закону, а й погодження з рішеннями уряду. Що становить загрозу незалежності вільного волевиявлення територіальних громад та зменшує автономію Криму.

Використана література:

1. Про внесення змін до Конституції України: Проект Закону України від 31.03.2009р. [Електронні дані]//Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/const_proekt.html

2. В. Ющенко. Пояснювальна записка до проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України" [Електронні дані] // Режим доступу: http://www.president.gov.ua/content/poyasn_const.html

3. Погорітко В.Ф. Конституційне право України: Підручник. - К.:Наукова Думка. - 2003. - 532 с.

4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-вр. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). - 1996. - № 30. - Ст. 141.

5. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР// Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1997. – № 24. – Ст. 170.

6. [Електронні дані]//Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

УДК 352.9(477):061.2

Н.Л. Амірханян
студентка

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ САМООРГАНІЗАЦІЇ НАСЕЛЕННЯ ЯК НАПРЯМ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ

Історичні особливості України, соціально-економічна та політична ситуація, що склалася, роблять не важким і неефективним управління досить великою країною лише з центру. Тому організація життя суспільства повинна включати і самоврядні механізми управління територіями. Серед інститутів безпосередньо (прямої) демократії найбільший інтерес становлять органи самоорганізації населення. Це обумовлено тим, що історія демократії починалась саме з демократії безпосередньої, яка виходила від членів місцевих територіальних співтовариств (сільські громади, віче, сходи селян тощо). З того часу форми цієї демократії змінилися (за змістом наповнилися й традиційні форми), але їх сутність збереглася.

Відповідно до ст. 14 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" сільські, селища міські, районні в місті (у разі їх створення) ради можуть дозволяти за ініціативою жителів створювати будинкові, вуличні, квартальні та інші органи самоорганізації населення і над їх частиною власної компетенції, фінансів, майна. При цьому правовий статус, організації та діяльності цих органів визначаються законом. Однак доводиться констатувати, що чинне законодавство не регламентує детально діяльність органів самоорганізації населення.

Якщо керуватися загальнотеоретичними засадами, то самоорганізацію населення може визначити як територіальне громадське самоврядування останнього за місцем його проживання призначене для вирішення (безпосереднього або через органи громадського са-

моврядування що ним обираються) питань місцевого значення. Межі територій житлових масивів, на можуть діяти органи самоорганізації населення, встановлюються представницькими органами місцевого самоврядування на підставі пропозицій жителів конкретних територій з урахуванням історичних, культурних, соціально-економічних та інших ознак їх цілісності й меж діяльності, житлово-комунальних служб.

Діяльність органів самоорганізації населення ґрунтується на широкій участі громадян та їх об'єднань у виробленні, прийнятті й реалізації рішень з питань розвитку конкретних територій; прийнятті та реалізації зазначених рішень; самостійності, що й передбачає можливість створення цих органів, а також визначення і забезпечення фінансово-економічної основи їх діяльності; виборності зазначених органів, їх підконтрольності та підзвітності населенню; відкритому й публічному характері їх діяльності; законності; поєднанні місцевих інтересів з інтересами регіонів і державними інтересами.

Органи місцевого самоврядування забезпечують необхідні умови для здійснення органами самоорганізації населення своїх повноважень, сприяють формуванню основ їх економічної та фінансової діяльності, подають їм методичну і консультативну допомогу. За погодженням з органами самоорганізації населення органи місцевого самоврядування можуть наділяти їх своїми повноваженнями щодо вирішення соціально-економічних і гуманітарних проблем з передачею їм відповідних коштів, а також об'єктів місцевого господарства.

Вибори органів самоорганізації населення можуть відбуватись на загальних зборах (сходах) громадян. їх конференціях чи на підставі загального, рівного, прямого виборчого права при таємному голосуванні на виборчих дільницях на строк, визначений актом (положенням) про ці органи. Обраними вважаються громадяни, що отримали більшість голосів порівняно з іншими кандидатами чи більше половини голосів виборців, які взяли участь у голосуванні. У виборах беруть участь громадяни, котрі наділені виборчим правом і проживають на даній території. Аналогічно регулюється пасивне виборче право.

Компетенція органів самоорганізації населення визначається загальними зборами (сходами) громадян, конференціями громадян, які обрали ці органи, а також обов'язками (що добровільно приймаються) і повноваженнями, делегованими їм органами місцевого самовря-

дування. Як правило, органи самоорганізації населення добровільно приймають на себе обов'язки, пов'язані з охороною навколишнього природного середовища, збереженням та експлуатацією житлового і нежитлового фондів, об'єктів соціальної сфери, вихованням дітей та молоді, організацією дозвілля населення, сприянням благодійності і милосерддю, охороною громадського порядку, захистом прав споживачів товарів та послуг. Вони також проводять соціологічні дослідження, здійснюють контроль за сферою обслуговування населення і діяльністю житлово-комунальних служб. Положенням про органи самоорганізації населення може визначатися сфера їх спільної з органами місцевого самоврядування компетенції.

За певних умов органи самоорганізації населення можуть на підставі рішень жителів відповідних територій наділятися після відповідної державної реєстрації правами юридичних осіб. Це дає їм можливість створювати в установленому законом порядку підприємства та Організації для здійснення господарської діяльності по соціально-економічному розвитку конкретних територій, задоволенню потреб населення в товарах і послугах; засновувати в установленому порядку громадські об'єднання, некомерційні організації, клуби за інтересами, центри Дозвілля, інші установи та організації, призначені для задоволення соціально-культурних потреб Населення: виступати замовниками на виконання робіт по благоустрою територій, будівництву, експлуатації й ремонту житлового і нежитлового фондів, об'єктів соціально-побутової сфери з використанням передбачених для цього коштів місцевих бюджетів та власних коштів; здавати оренду приміщення, будівлі, споруди, що знаходяться на їх балансі; використовувати наявні в їх розпорядженні фінансові ресурси (крім бюджетних) для збільшення норм витрат у соціальній сфері; кооперувати на добровільних засадах кошти населення, підприємств, установ, організацій для фінансування цільових соціальних програм; створювати фонди місцевої ініціативи, брати участь власними ресурсами у створенні й діяльності фінансово-кредитних установ на акціонерних чи пайових засадах; визначати відповідно до своїх статутів штати і порядок оплати праці їх працівників; здійснювати іншу, не заборонену законом діяльність з метою найбільш повного задоволення потреб населення відповідних територій.

Органи самоорганізації населення не рідше одного разу на рік звітують про свою діяльність на загальних зборах (сходах) громадян

чи конференціях жителів конкретних територій. За ініціативою населення можливе позачергове заслуховування цих звітів, а також звітів окремих окремих членів зазначених органів, їх комісій, груп. Крім того, органи самоорганізації населення можуть подавати інформацію про свою діяльність у засобах масової інформації.

Треба зазначити, що законодавство про місцеве самоврядування в цілому та самоорганізації населення зокрема потребує вдосконалення. Особливо виразно це виявляється при порівнянні Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" з Законом Росії від 12 серпня 1995 р. "Про загальні принципи організації місцевого самоврядування в Російській Федерації".

У Росії самоврядування регламентується досить детально на рівні як федеральних за так і місцевих нормативно-правових актів. Тому й питання про органи самоорганізації населення (в Росії це органи територіального громадського самоврядування) розроблені конкретніше. Значного досвіду у цій сфері набули США, Німеччина, Франція, Великобританія та інші країни.

Самоорганізація населення являється важливим елементом побудови ефективної системи місцевого самоврядування, і саме тому вона потребує доцільного реформування та удосконалення.

Також не менш важливим елементом побудови місцевого самоврядування полягає в участі населення у вирішенні питань місцевого значення. Забезпечення ефективної участі населення у вирішенні питань місцевого значення - головна функція місцевого самоврядування.

Є різні форми реалізації громадянами їх права на участь у місцевому самоврядуванні: участь у місцевих референдумах, виборах депутатів представницьких органів цього інституту; робота у виконавчих органах рад; оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб; завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю зазначених органів, їх посадових осіб під час здійснення ними своїх повноважень: діяльність органів самоорганізації населення; організація зборів, мітингів, походів [4, 21]. Завдяки цьому громадяни мають можливість виявляти більше активності в управлінській діяльності, допомагати місцевим органам влади.

Незавжди встановлені законом форми реалізації громадянами їх права на участь у місцевому самоврядуванні стають реальною мож-

ливість. Це в першу чергу пояснюється неналагодженим механізмом взаємодії населення з органами влади. Саме реформування участі населення у вирішенні питань місцевого значення подолає можливість органів місцевої влади делегувати свої повноваження. Для досягнення цієї мети бачаться пріоритетними такі напрямки удосконалення законодавчого регулювання щодо участі населення у місцевому самоврядуванні:

- інформаційний зв'язок з громадянами: надання інформації (теле- або радіоінтерв'ю, висвітлення засідань органів влади у засобах масової інформації, постійні рубрики або низка публікацій у пресі, рекламні матеріали, прес-конференції, урочисті заходи, місцеве кабельне телебачення, служба зв'язків з громадськістю, сторінка в Інтернеті);

- зворотний зв'язок з громадянами: отримання інформації (акції протесту, залучення громадських організацій, "гарячі лінії", спеціальні листівки, прийом громадян для надання їм консультацій, опитування громадської думки, громадські слухання, дні відкритих дверей, дебати);

- діалог з громадянами: дискусії, об'єднання мешканців мікрорайону, служба забезпечення участі громадян у вирішенні питань місцевого значення, спільні офіційні дискусії;

- спільна відповідальність: розробка конкретних рекомендацій (дорадчі комісії, комітети і ради, наглядові комісії, профільні комісії, консультаційні послуги експертів, референдум).

Практика демократичних країн свідчить про те, що там, де розвинуте місцеве самоврядування, панує демократичне врядування, держава, влада підконтрольні громадянам, а не навпаки.

І хоч одним з принципів місцевого самоврядування є підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб, місцеві органи влади ще не усвідомили своєї підконтрольності та відповідальності перед громадянами.

Нині держава зацікавлена у розвитку і зміцненні місцевого самоврядування, органи якої наділені широким колом самоврядних повноважень. Місцеві державні адміністрації не мають права втручатись у здійснення ними власних повноважень. Цим створюються передумови для розвитку місцевого самоврядування.

Підсумовуючи викладене, треба зазначити, що шлях до успішної реалізації регіональної та місцевої політики - це поєднання інтересів

влади і громади. Лише активне населення є тією потужною силою, яка здатна зробити відчутний внесок у стабілізацію життя суспільства подолання кризових процесів, підвищення ролі місцевого самоврядування в управлінні державними та місцевими справами.

Використана література:

1. Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР//Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
2. Воронін Л.Г., Лапін В.А., Широков А.Н. Основи управління муніципальним господарством. - К.: Норма, 1998. - 505 с.
3. Мягченко М. Загальнотеоретичні засади діяльності органів самоорганізації населення в системі місцевого самоврядування в Україні // Право України. - 1998. - № 7. - С. 18-23.
4. Смирнова т. Форми реалізації громадянами права на участь в місцевому самоврядування за Конституцією України // Право України. - 2000. - № 5. - С. 21-24.

Секція № 2

**НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ**

УДК 347.971:347.99885(477/71)

І.П. Голосніченко

доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри адміністративного,
фінансового та господарського права
(*Національний технічний університет України "КПІ"*)

**УПРАВЛІННЯ В СУДАХ: УКРАЇНСЬКИЙ І ЗАРУБІЖНИЙ
ДОСВІД (НА МАТЕРІАЛАХ УКРАЇНСЬКО-КАНАДСЬКОГО
ПРОЕКТУ СУДОВОЇ СПІВПРАЦІ)**

Дослідження, яке здійснено в межах Українсько-канадського проекту судової співпраці, представляє собою працю багатьох вчених та практиків України, Канади, США. На його базі в 2010 році буде опубліковано навчально-практичний посібник. Вперше в українській юридичній літературі так глибоко і так масштабно вивчаються питання організації управління в суді. Головна увага приділяється питанням підняття ефективності роботи апарату суду та повноваженням його керівника, роль якого в основному виконують посадові особи, що в різних державах називаються по-різному.

Керівника апарату суду умовно названо адміністратором. Як відомо, управляти судовим процесом має сам суд і здійснює він провадження в різних сферах судової юрисдикції самостійно. Ні голова суду, ні судовий адміністратор не втручаються в процес розгляду кримінальних, цивільних, адміністративних чи інших справ судової

юрисдикції. Однак як і всі інші організації, суд потребує внутрішнього управління, яке спрямоване не організацію забезпечення діяльності суду. Управління в суді представляє собою підзаконну цілеспрямовану організуючу діяльність, яка направлена на задоволення потреб суду, як організації, що здійснює юрисдикцію, не втручаючись у вирішення питань підготовки і процесу розгляду конкретних судових справ.

Управління в суді здійснюється як головою суду так і адміністратором суду, які, не втручаючись у процес розгляду і вирішення справ, здійснюють різноманітні функції організації його роботи.

Огляд системи судового управління дав змогу зробити висновок, що від функціонування адміністративно-управлінських служб в значній мірі залежить не тільки сама робота судів але й доступ пересічних громадян до правосуддя, реагування на зовнішні втручання в процес правосуддя, забезпечення його незалежності, вирішення питань стратегічного розвитку суду як органу судової влади.

Автори проекту дають поради щодо вироблення лідерських якостей адміністратора суду як з питань професійного навчання, так і самоорганізації з метою завойовування лідерських позицій серед працівників суду. На особливу увагу може заслуговувати та частина дослідження, яка присвячена відносинам між адміністратором і суддями, автори якого зробили акцент на виявленні форм і методів контролю голови суду за роботою адміністратора, серед яких визначення переліку показників ефективності управління, регулярне отримання інформації від свого судового адміністратора, його звіти про стан вирішення управлінських питань (періодичні звіти про стан справ у суді і фінансові звіти, наскільки ретельно в організації виконується бюджет, план роботи і графік виконання запланованих заходів). Застосування методу спостереження за роботою суду в цілому дає голові суду можливість оцінити роботу адміністратора, інтерв'ювання та анкетування громадян, що звертаються до суду, а також працівників суду дають можливість виявити сильні і слабкі сторони в діяльності адміністратора та надати йому необхідну допомогу з метою вироблення відповідних заходів щодо ліквідації недоліків в його роботі.

Вводиться поняття місцевої правової культури в управлінні судом. Здійснена класифікація місцевої правової культури на колективну, мережеву, автономну та ієрархічну моделі, розкривається їх зміст.

Крім того, показуються шляхи реалізації гендерної політики в діяльності суду та його апарату.

Важливою стороною роботи судів є встановлення порядку проходження справ і документів через канцелярію суду, розподіл справ між суддями та роль адміністратора суду в реалізації нової концепції автоматичного розподілу і передачі судових справ суддям. Цей сегмент управлінської діяльності показаний на досвіді суду м. Іван-Франківська, а також суду загальної юрисдикції міста Філадельфія задіяного в реалізації пілотних програм диференційованого управління проходженням справ (ДУПС). Показано вплив складності справи, її інформаційного навантаження на розподіл справ між суддями, а також належність справи за галузевою ознакою до відповідної судової спеціалізації. Пропонується відповідна методологія визначення навантаження на одного суддю при розподілі справ на основі виведеної спеціальної формули.

Значний інтерес може викликати підрозділ, який стосується перебудови робочих методик в судах, підготовлений для посібника відомим вченим з Канади професором Пітером Х. Соломоном та практиком судового управління Памелою Райдер-Лехі. Вони узагальнили судово-управлінську практику Канади щодо поліпшення обслуговування громадян та водночас скорочення витрат на виконання щоденних операцій. Вказується на недопустимість використання робочих методик, розроблених ще до появи сучасних інформаційних технологій. В підрозділі викладено порядок перебудови робочих методик, поетапність даної роботи, куди автори включили:

з'ясування необхідності робочих процесів у суді; документування процесу проходження документів як цілого – від початку до кінця; аналіз доцільності передачі роботи від одного працівника до іншого, усунення дублювань при здійсненні забезпечувальних процесів правосуддя тощо.

Переосмислення і реорганізація робочого процесу потребують також економічного відношення до ресурсів, що використовуються для роботи суду. На прикладі роботи канадських судів в посібнику показані можливості об'єднання канцелярій судів та способи забезпечення організаційних дій, вигоди від успішного впровадження такого проекту.

В процесі впровадження проекту здійснена реорганізація робочого процесу в Дніпровському районному суді м. Києва, який згідно

Українсько-канадському проєкту судової співпраці виділений в якості модельного. Вона проводилася з метою поглиблення оптимізації здійснення процесу судочинства, встановлення можливості запровадження ефективного розміщення помічників суддів та секретарів судового засідання. Всіх секретарів судового засідання розподілено за постійно діючими групами, визначено керівників груп з числа найдосвідченіших та відповідальних працівників. При цьому, на керівників груп покладено обов'язок: надавати методичну та практичну допомогу членам групи щодо формування матеріалів справ; контролювати своєчасність передачі справ, щодо яких закінчено провадження, до архіву суду на зберігання; щотижня звітувати начальнику відділу документального забезпечення та аналітично-статистичної роботи суду стосовно стану оформлення та здачі справ до архіву суду. Модернізовано виконання інших функцій управління в суді.

Розглядаються питання стратегічного планування в суді. Передовсім показуються напрями організаційної роботи при стратегічному плануванні в суді як неприбутковій організації, адже всяка неприбуткова організація має багато спільних рис із судом, як органом, що не переслідує отримання прибутків, і саме тому методологія планування багато в чому співпадає. І вже на конкретному прикладі стратегічного плану суду провінції Ньюфаундленд (Канада) автори висвітлюють основні цілі, завдання та заходи цього локального правового акта. Стратегічний план не визначає конкретні дії, що мають бути виконані організацією. Він покликаний сформував динамічну, енергійну та рішучу організацію, спроможну оперативно реагувати на зміни в середовищі її роботи. Процес стратегічного планування орієнтується на прийняття фундаментальних рішень і дій, які визначають і пояснюють, що собою представляє провінційний суд, чим він займається і чому. Суб'єктами процесу планування виступають судовий аналітик, працівники суду а також інші зацікавлені особи. Пропонується перед початком процесу планування провести навчання працівників суду, з метою одержання ними відповідних знань з управлінської діяльності та стратегічного планування зокрема. З'ясовуються головні цінності суду, враховується завдання щодо якнайефективнішого надання судових послуг особам, які звертаються за їх отриманням. В таблицях висвітлюються завдання та основні заходи щодо стратегічного планування, які залежать від особливостей не тільки самого суду, але й тієї сфери в якій він функціонує. Вказується на необхідність врахування

особливостей, викликаних демографічними змінами, а також цінностей, що повинні впливати на процес планування.

Розглядаються актуальні питання доступу до правосуддя.

Основні перепони доступу до правосуддя можуть мати процедурний, економічний, фізичний, географічний, лінгвістичний або мовно-поняттєвий характер. До економічних перепон автори відносять судові збори; витрати, пов'язані із залученням третіх сторін (наприклад, витрати, пов'язані з залученням показань свідків та оплатою послуг експертів, свідчення яких долучаються до справи), а також гонорари адвокатів. Висвітлюється досвід Канади щодо диференційованого підходу до ставок судового збору. Такий підхід дає можливість громадянам та підприємцям звертатись до суду з питання повернення невеликих боргів, маючи при цьому справу з прийнятним рівнем витрат. Досвід провінції Альберта свідчить про наявність та успішне використання концепції непередбаченого гонорару, суть якої полягає в наданні людям можливості ініціювати судовий розгляд у тих випадках, коли їхні вимоги є законними і обґрунтованими, але вони не мають коштів на покриття судових витрат. Згідно з цією концепцією, адвокат зазвичай отримує фінансову винагороду тільки в тому випадку, якщо позов буде виграний і позовні вимоги будуть задоволені. Даються поради щодо усунення й інших перешкод в доступі до правосуддя громадян та інших приватних осіб. Суттєвим чином на імідж суду впливає рівень якості обслуговування клієнтів, надання їм послуг, підвищення стандартів роботи працівників суду, в тому числі й апаратних працівників. Вони мають обслуговувати громадян, що звертаються до суду, надаючи їм організаційні послуги не торкаючись питань судочинства. В посібнику приводяться приклади роботи центрів інформаційно-правової допомоги в провінції Альберта та досягнення забезпечення безперешкодного доступу до судової системи провінції Онтаріо.

Окремий напрям дослідження присвячено стосункам судів зі ЗМІ, громадськими організаціями та населенням. Заслугує на увагу правова основа спілкування судів із засобами масової інформації, а також міжнародні стандарти цієї діяльності. Зроблено висновок про додержання позиції ООН і сформульованих нею принципів стосовно зв'язку між свободою вираження поглядів та суддівською незалежністю, які отримали назву "Мадридські принципи щодо зв'язку між засобами масової інформації та суддівською незалежністю". Згідно цьо-

го документу, збирання, поширення інформації в суспільстві та коментування відправлення правосуддя, у тому числі відносно справ до, під час та після судового процесу, але без порушень презумпції невинуватості, є функцією та правом ЗМІ, при цьому не заперечуються певні обмеження щодо діяльності ЗМІ у сфері судочинства. Підкреслюється необхідність спеціалізації журналістів для сфери правосуддя, їх навчання, способи отримання необхідної інформації. Зачіпається питання використання інтернет-технологій для інформування громадськості про діяльність суду.

В дослідженні порушується проблема безпеки суду. Суди мають бути укріплені відповідно до спеціальних вимог. Будинок суду, його приміщення, прилегла територія мають відповідати технічним умовам безпеки. Приміщення суду повинні бути розподілені на відповідні зони, які дають можливість концентрувати охоронні заходи відповідно технології, викладеній в Методичному керівництві з питань безпеки суду, схваленому Національною асоціацією судових адміністраторів (Канада). В результаті дослідження вивчалися організаційні аспекти управління діяльністю у суді. Особливої уваги сподобилися питання управління кадровим забезпеченням у судах, нівелювання конфліктних ситуацій, запобігання порушенням етичних норм працівниками суду, що виразились в прийнятті подарунків та інших знаків уваги. Сформульовані основні напрями кадрової політики судової системи, серед них формування кадрового резерву, спадкоємність в заміщенні посад, важливість професійного росту працівників суду, висока вимогливість до них. Автори дослідження пропонують проведення психофізіологічної експертизи при відборі працівників для заміщення посад в судах, мотивуючи це психічними переважаннями як суддів, так і деяких працівників апарату суду.

Вироблені пропозиції щодо бюджетного запиту суду, забезпечення фінансово-матеріальних потреб. Показано порядок складання проєктів кошторисів на рік і подання їх до Державної судової адміністрації України. Виділені стадії процесу проєктування кошторисів, це підготовка загальної інформації про суд; відображення статистичних даних щодо розгляду справ місцевим судом; підготовка проєкту кошторису.

Дослідники не обійшли увагою і окремі питання використання інформаційних технологій в судах загальної юрисдикції. Показується досвід модельного Київського апеляційного суду, в роботі якого за-

проваджені комп'ютерні технології. Працівник цього суду підкреслює, що організація модельного суду базується на трьох принципах, серед них, зокрема, застосування сучасних інформаційних комп'ютерних технологій. Інформаційні технології класифікуються за наступними ознаками: за способом реалізації; за ступенем охоплення задач управління; за класом реалізуючих технологічних операцій; за типом інтерфейсу, яким користуються; за способом побудови мережі; за обслуговуючими предметними сферами. Всі ці ознаки знайшли відображення в посібнику, який планується до видання.

Рекомендації щодо формування Web-сторінок суду дає представник Глобальної програми інтерактивного електронного навчання Дін Россеу, який, зокрема, зазначає, що Web-сторінка будь-якого суду повинна бути зручною для користувача, відповідати певним визначеним критеріям, враховуючи особливості судоустрою і судочинства. Такі критерії, наприклад, розробила канадська організація "JUSTICE SERVED". В Україні, на жаль, поки що немає розроблених спеціальних критеріїв для Web-сторінок судів. Але робота у цьому напрямку здійснюється. Приділяється серйозна увага структуруванню інформації, вона забезпечить належний баланс між змістом і функціональністю таким чином, що найсуттєвіша інформація буде розміщуватись безпосередньо на головній сторінці сайту - це дасть відвідувачам можливість звернутись за додатковою інформацією за допомогою різних маршрутів пошуку.

В нинішніх умовах функціонування суспільства досить часто виникають надзвичайні ситуації, викликані повеннями, крупними аваріями, катастрофами, терористичними актами тощо. Саме тому все більшого значення набувають питання управління різними органами і організаціями в даних умовах. Не є виключенням і органи суду. Дослідники дають поради щодо управління в суді в умовах надзвичайних ситуацій, а вже зазначені вище канадські автори Пітер Х. Соломон та Памела Райдер-Лехі діляться досвідом роботи суду в таких умовах, дають поради щодо розробки планів забезпечення безперервної діяльності судів.

В управлінській діяльності судів важливу роль відіграє суддівське самоврядування. В результаті дослідження розглянуті основні форми цього виду самоврядування. Розкриваються форми і методи діяльності зборів суддів місцевого суду, апеляційного суду, вищого спеціалізованого суду, Верховного Суду України; конференцій суддів загаль-

них місцевих та апеляційних судів Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя; конференції військових судів; конференції суддів спеціалізованих судів; з'їзду суддів України.

Учасники дослідження, кожен у своїй частині, розробили практичні вправи, навели приклади анкетування, нормативно-правових документів локального правового регулювання.

УДК 351.741(477)

К.К. Афанасьєв

кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільних
та адміністративно-правових дисциплін
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ У СИСТЕМІ ФОРМ І МЕТОДІВ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС

Згідно концептуальних положень адміністративної реформи метою останньої є створення нової системи державного управління, що забезпечить становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії. Зазначена система стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом діяльності держави буде служіння народові, національним інтересом. Вказана діяльність буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною.

При цьому Концепцією адміністративної реформи в Україні визначено, що вона має здійснюватись у таких напрямках: створення нової правової бази, що регламентуватиме державне управління в Україні; формування нових інститутів, організаційних структур та інструментів здійснення державного управління; кадрове забезпечення нової системи державного управління; зміцнення та формування нових фінансово-економічних основ функціонування державного управління; наукове та інформаційне забезпечення системи державного управління, формування механізмів наукового та інформаційного моніторингу її функціонування [1].

До завдань, які потребують першочергового вирішення, слід віднести реформування державної служби, адже саме державні службо-

вці забезпечують безпосередню реалізацію положень Конституції та законів України. Основний обсяг зазначеної діяльності здійснюють службовці органів виконавчої влади.

Водночас, відповідно до новітніх завдань, виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної правової держави, повинна створювати умови для реалізації прав і свобод громадян, а також забезпечити надання їм широкого кола державних, в тому числі управлінських, послуг.

Провідну роль у цій справі відіграє адміністративне право, норми якого не лише визначають правові засади діяльності представників органів публічної влади, але й забезпечують впровадження сучасних форм і методів державного управління, у тому числі пов'язаних з наданням державних послуг.

Питання правового регулювання діяльності органів публічної влади, пов'язаної з наданням управлінських послуг, обговорювались під час багатьох наукових конференцій, а проблемам вдосконалення такої діяльності присвячено значну кількість наукових праць, серед яких можна навести роботи В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, Г.М. Писаренко, В.П. Тимощука та багатьох інших відомих правників. Втім, дотепер має місце чимало дискусій стосовно місця цих послуг у механізмі адміністративно-правового регулювання суспільних відносин та серед форм і методів управління органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Найбільш гострими є дискусії щодо послуг правоохоронних органів, діяльність яких має помітну специфіку, а форми та методи їх діяльності досить часто передбачають можливість застосування адміністративно-примусових заходів. Метою даної роботи є з'ясування місця адміністративних послуг у системі форм і методів діяльності органів внутрішніх справ (далі - ОВС).

Але спочатку доцільно звернутися до положень теорії адміністративного права та чинного національного законодавства, які розкривають поняття та сутність форм і методів державного управління, а також адміністративних послуг.

Так, більшість авторів підручників з курсу адміністративного права поділяє форми державного управління на правові та не правові, визначаючи їх як зовнішні прояви конкретних дій органів виконавчої влади чи їх посадових осіб. А різниця між ними полягає в то-

му, що використання правових форм завжди спричиняє юридичні наслідки. Під останніми насамперед розуміють виникнення, зміну або припинення правовідносин між суб'єктом та об'єктом управління. Одночасно вчені-адміністративісти підкреслюють важливість не правових (організаційних) форм, завдяки яким забезпечується чіткість та злагодженість роботи внутрішньо управлінських структур, які, у свою чергу, або відіграють допоміжну роль стосовно до правових форм державного управління, або мають самостійне значення [2, 168-169].

Відповідно вимог Конституції України реалізація державної виконавчої влади повинна відбуватися шляхом використання правових форм, до яких теорією адміністративного права віднесено: видання нормативних актів управління; видання індивідуальних актів управління; укладення адміністративних договорів; здійснення юридично значущих дій.

Безпосередньо пов'язані з формами та відіграють істотну роль у процесі практичної реалізації виконавчої влади методи державного управління, якими визнаються способи і засоби впливу органів державного управління чи посадових осіб на керовані об'єкти. Внаслідок того, що методи державного управління є різноманітними, у сучасній науці адміністративного права найчастіше використовується їх класифікація за двома критеріями. Так, залежно від міри використання владних повноважень їх поділяють на методи переконання, заохочення та примусу, а залежно від характеру впливу суб'єкта на об'єкт управління - на методи прямого впливу (адміністративні) та непрямого впливу (економічні) [2, 176-177].

Разом із тим, в залежності від сфери життєдіяльності суспільства використання форм і методів державного управління має певні особливості. Наприклад, у діяльності ОВС щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки переважно використовуються правові форми та адміністративні методи, що пов'язано з необхідністю здійснення законного, чіткого та водночас прямого й недвозначного управління.

З урахуванням цих обставин і буде визначатися співвідношення адміністративних послуг ОВС з формами та методами їх діяльності. Для цього необхідно розглянути загальне поняття та сутність державних управлінських послуг органів виконавчої влади, а також навести юридичну характеристику послуг, що надаються ОВС.

Перш за все, слід підкреслити, що у наукових публікаціях вживаються різні назви стосовно державної "сервісної" діяльності. А прикметник, що додається до слова "послуга", – "соціальна", "публічна", "державна", "муніципальна", "адміністративна", "управлінська" тощо, означає її головну особливість. Останнім часом у навчальній літературі та нормативно-правових актах України найбільш вживаним є термін "адміністративні послуги". Це пов'язано з тим, що згідно до нової адміністративно-правової доктрини термін "адміністративні послуги" відначально вказує на суб'єкта, який надає такі послуги, тобто на органи публічної адміністрації, які пропонують визначати як "адміністративні органи". Прикметник "адміністративні" характеризує також виконавчо-розпорядчу природу діяльності щодо надання цих послуг. Крім того, внаслідок поширеної практики делегування владних повноважень, суб'єктами надання таких послуг можуть бути органи місцевого самоврядування, різноманітні державні підприємства, установи та організації і навіть недержавні інституції. На підставі зазначеного у даній роботі й буде використовуватися термін "адміністративні послуги".

Прийняття упродовж останніх років низки правових актів, положення яких були спрямовані на поліпшення якості управління, зайвий раз підкреслили важливість розроблення теорії надання управлінських послуг та їх впровадження у практичну діяльність органів державної влади України. До таких актів можна віднести Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, затверджену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. (далі – Концепція). Її положення визначають адміністративну послугу як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Відповідно до положень Концепції належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

- повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом;
- послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

- послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;
- результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);
- надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [3].

У положеннях чинного законодавства України, зокрема у постанові Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 "Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг" (далі - постанова № 737), закріплено наступне поняття: адміністративна послуга - це державна послуга, яка є результатом здійснення суб'єктом повноважень щодо прийняття згідно з нормативно-правовими актами на звернення фізичної чи юридичної особи адміністративного акта, спрямованого на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків (отримання дозволу (ліцензії), сертифіката, посвідчення та інших документів, реєстрація тощо) [4].

Порівняльний аналіз понять адміністративної послуги, наведених в зазначених актах Уряду України, свідчить про їх значну схожість. При цьому у постанові № 737, якою затверджено Тимчасовий порядок надання державних, у тому числі адміністративних послуг, наголошено про те, що Тимчасовий порядок діє у період до законодавчого врегулювання питань надання таких послуг.

Водночас, враховуючи специфіку діяльності міліції, І.П. Голосніченко висловлює істотні й обґрунтовані пропозиції стосовно відмінностей публічних, управлінських та адміністративних послуг, а тим самим уточнює розуміння сутності управлінських послуг ОВС. Зокрема, вчений стверджує про необхідність розрізняти власне управлінську послугу і адміністративну послугу. За результатами аналізу наводиться дещо ширше трактування терміну "адміністративна послуга", а саме: "Під адміністративною послугою можна вважати систему організаційних дій, які вчиняються органами публічної влади (в деяких випадках із застосуванням заходів примусу), врегульованих адміністративним правом, направлених на створення умов щодо задоволення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина або юридичної особи приватного права за їх заявою або за ініціативою органу публічної адміністрації (державного органу або органу місцевого самоврядування)" [5, 127].

Виходячи з цього, можна стверджувати, що надання управлінських послуг є важливою складовою сучасного механізму адміністративно-правового регулювання. Такі послуги є складною формою державного управління, оскільки вони мають комплексний характер й одночасно уявляють собою публічно-службову діяльність адміністративного органу, пов'язану із здійсненням заходів правового (видання індивідуального адміністративного акту) та організаційного (створення умов для реалізації приватними особами належних їм прав) характеру. Тобто у рамках здійснення компетентними органами публічної влади управлінської діяльності щодо надання управлінських (адміністративних) послуг мають місце як елементи правових форм, так і елементи не правових (організаційних) форм.

Таким чином, діяльність з надання адміністративних послуг слід віднести до чинників, які вимагають інтеграції та одночасного використання правових і не правових форм управління, а також застосування методів прямого та непрямого впливу на суспільні відносини у сфері державного управління. За таких умов нами вказувалося на тісний зв'язок послуг з адміністративно-правовими режимами.

Зокрема можна запропонувати наступне поняття державних управлінських послуг: це систематичне і цілеспрямоване здійснення органами публічної влади (їх посадовими особами) на підставі норм і з урахуванням принципів адміністративного права комплексу різноманітних заходів правового й організаційного характеру з метою створення належних умов для реалізації громадянами або іншими суб'єктами адміністративно-правових відносин своїх прав, свобод та законних інтересів у рамках діючих адміністративно-правових режимів [6, 35-36].

Найбільш доречно застосовувати цей підхід для характеристики адміністративних послуг ОВС у сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Адже саме в цій сфері мають місце численні постійно діючі адміністративно-правові режими, до яких слід віднести режим дозвільної системи, міграційний режим, режим безпеки дорожнього руху тощо.

Як відомо, важливими ознаками будь-якого режиму діяльності є здійснення такої діяльності в особливому порядку або з використанням спеціальних правових засобів. А тому слід підкреслити, що сучасні вчені, досліджуючи сутність адміністративних послуг ОВС, все

частіше акцентують увагу на важливості встановлення стандартів та адміністративних регламентів їх надання.

Адміністративний регламент із надання державних послуг у сфері життєдіяльності суспільства уявляє собою нормативно-правовий акт, що приймається компетентним органом державної влади та визначає:

- терміни і послідовність дій органу (служби) держави в рамках надання послуги;

- порядок взаємодії між органами публічної адміністрації (їх структурними підрозділами та посадовими особами), результатом якої є видача дозволу (у нашому випадку - на перевезення небезпечного вантажу);

- порядок взаємодії з іншими органами виконавчої влади й організаціями;

- порядок оскарження дій (бездіяльності) та рішень органу влади (або його підрозділу, установи, посадових осіб), що здійснювалися чи приймалися в ході надання відповідних державних послуг [7, 6].

А стандарт публічної послуги розуміється як установлені нормативно-правовими актами вимоги до обсягу, якості й умовам надання послуги [8, 14].

Тобто і адміністративний регламент, і стандарти надання послуг ОВС повинні мати відповідне закріплення у законодавстві та нормативне регулювання. Але, якщо регламент висвітлює здебільшого кількісну сторону сервісної діяльності, то стандарти - якісну.

Так, адміністративний регламент, як нормативний акт, має встановлювати різноманітні адміністративні процедури, котрих повинен дотримуватися працівник ОВС під час надання державної послуги. При цьому адміністративна процедура визначається вченими як послідовність урегульованих нормами адміністративного права управлінських дій органу виконавчої влади при виконанні державної функції чи наданні державної послуги [9, 17].

Безумовно, враховуючи різноманіття сфер життєдіяльності суспільства та значну кількість адміністративних послуг, завдання щодо розроблення та впровадження адміністративних регламентів з надання кожної конкретної послуги є досить складними, а їх вирішення потребує значного часу.

Але не менш актуальним та складним є вироблення стандартів надання адміністративних послуг. Вважаємо, що за умов необхідності

зміни формату відносин між державою та громадянами, впровадження нової ідеології виконавчої влади саме стандарти надання адміністративних послуг сприятимуть вирішенню державних завдань щодо утворення сучасної національної правової системи, яка забезпечуватиме належний рівень правопорядку, правової культури та правосвідомості суб'єктів адміністративного права.

Такий висновок впливає їх змісту вимог вказаних стандартів. Наприклад, вимоги щодо якості послуги передбачають ввічливість, компетентність та відповідну професійну підготовку працівника ОВС, що забезпечує надання послуги громадянину. А вимоги щодо умов надання послуги полягають у забезпеченні зручності та доступності послуги для її споживача.

Підсумовуючи, можна зробити наступні висновки:

1. Діяльність ОВС з надання адміністративних послуг у сфері публічного управління вирішує завдання нової адміністративно-правової доктрини України щодо набуття суспільними відносинами, які виникають під час отримання від органів публічної адміністрації різноманітних дозволів, ліцензій, реєстраційних посвідчень тощо, сервісного характеру.

2. Адміністративні послуги ОВС є складною за змістом формою державного управління, використання якої об'єктивно вимагає одночасного використання правових і не правових форм управління, а також адміністративних та економічних методів управління

3. Адміністративні послуги мають за мету вдосконалення кількісної та якісної складових державної управлінської діяльності, а тому передбачають застосування правових (через механізм правового регулювання) і не правових (за допомогою ідеологічних, психологічних, інформаційних та інших механізмів) засобів впливу на суспільні відносини.

4. Однією з істотних відмінностей адміністративних послуг ОВС є можливість застосування адміністративно-примусових заходів під час їх надання, що вимагає відповідної законодавчої регламентації їх надання.

5. Незавершеність адміністративної реформи в Україні, у тому числі реформи системи МВС потребує постійного наукового супроводження діяльності ОВС, пов'язаної з наданням адміністративних послуг.

6. Розроблення питань форм і методів управління в рамках надання адміністративних послуг у сфері громадського порядку та громадської безпеки доцільно включити до переліку тем наукових досліджень науково-педагогічних працівників ВНЗ МВС України, що мають першочергове значення для вдосконалення правоохоронної діяльності ОВС.

Використана література:

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. - 1998. - № 21. - Ст. 943.
2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навчальний посібник / Стеценко С. Г. - К. : Атіка, 2007. - 624 с.
3. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р // Офіційний вісник України. - 2006. - № 7. - Ст. 376.
4. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 // Офіційний вісник України. - 2009. - № 54. - Ст. 1871.
5. Голосніченко І. П. Публічні послуги, що надаються міліцією, їх класифікація та проблема якості / І. П. Голосніченко, Л. М. Черненко // Наука і правоохорона. - 2008. - № 1. - С. 124-131.
6. Афанасьєв К. К. Державні управлінські послуги в механізмі адміністративно-правового регулювання / К. К. Афанасьєв // Вісник ЛДУВС. - 2006. - № 3. - С. 26-36.
7. Методика розроблення адміністративних регламентів із надання державних послуг органами та підрозділами внутрішніх справ : методика / Голосніченко І. П., Циганов О. Г., Бойко І. В. ; За заг. ред. Т. О. Проценка. - К. : Друкарня МВС України, 2009. - 30 с.
8. Сороко В. М. Підхід до законодавчого врегулювання надання публічних послуг органами державної влади / Сороко В. М. - К. : НАДУ, 2008. - 32 с.
9. Методичні рекомендації щодо застосування державних стандартів з питань систем управління якістю у МВС України : методичні рекомендації / І. П. Голосніченко, О. Г. Циганов ; За ред. О. Н. Ярмиша. - К. : ДНДІ МВС України, 2008. - 24 с.

УДК 351.741:342.922(477)

А.П. Головін

кандидат юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ПРАВАЗАСТОСОВНИЙ РОЗСУД В АДМІНІСТРАТИВНО- ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ МІЛІЦІЇ

У сфері державного управління особливе місце займає Міністерство внутрішніх справ України як системне явище (відомство зі своєю досить складною структурою). Головна особливість апарату Міністерства внутрішніх справ України полягає в тому, що система його органів, які складають відповідну галузь, призначена для правоохоронної діяльності. Ця властивість безпосередньо позначається на компетенції міністерства, його системі, структурі, формах і методах діяльності тощо.

До системи МВС України входить міліція, яка у свою чергу, також є цілісною системою. Так стаття перша Закону України "Про міліцію" [1] визначає міліцію як державний, озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, навколишнє середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань.

Аналіз організації діяльності міліції, правового регулювання її статусу переконливо свідчить про нормативні підстави функціонування міліцейських структур у межах компетенції, а це передбачає визначення великої різноманітності її функцій. Серед останніх пріоритетною є функція, у межах якої реалізуються адміністративно-юрисдикційні повноваження - адміністративна функція.

На нашу думку, зазначені повноваження дуже часто передбачають застосування адміністративного розсуду, що може сприяти прийняттю посадовцями без розсудливих рішень, які, у свою чергу, будуть підставою для конфліктних ситуацій. Саме тому метою даної роботи є спроба на підставі аналізу теоретичних положень, наукових поглядів визначити місце та межі правозастосовного розсуду в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції.

У національному праві питання розсуду має досить складний і дискусійний характер, а сама категорія "розсуд" є багатоаспектною.

Загалом розсуд у праві визначають як вибір суб'єктом певної мети та способів її досягнення, або як можливість виявляти свою волю й приймати рішення незалежно від волі інших осіб.

Як правило суб'єктивний розсуд, має місце у відносинах цивільно-правового типу. Але сучасна адміністративно-правова наука, базуючись на положеннях загальної теорії права, досить часто запозичує терміни, які здебільшого мають цивільно-правове походження, наприклад: адміністративний розсуд, адміністративна опіка, адміністративний договір, адміністративні послуги та інші. Такий процес запозичення цивільно-правової термінології яскраво свідчить про взаємозалежність і цілісність елементів системи національного права.

З урахуванням предмету дослідження слід зазначити, що поширеними у теорії права є погляди вчених, відповідно до яких суб'єкт правозастосування зобов'язаний вирішувати те чи інше питання на власний розсуд виключно у випадках, передбачених законом та у суворій відповідності його приписам [2, 41]. Інші вчені вважають, що правові норми впливають на правозастосовний розсуд шляхом закріплення у своєму змісті меж останнього. Межі розсуду визначаються ними як будь-які правила, принципи, що їх зобов'язаний дотримуватися орган, котрий здійснює правозастосування [2, 41; 3, 99].

Окремі науковці розрізняють поняття меж розсуду та його критеріїв [4, 8]. Причому критерії, на їхню думку, є тими вимогами, засадами, які змістовно обумовлюють вибір уповноваженою особою конкретного правозастосовного рішення. При цьому межі розсуду визначаються цими вченими як правові положення, котрі лімітують можливість вибору суб'єкта правозастосування.

Таким, що є загальноновизнаним у теорії права вважаємо підхід, згідно з яким основна суперечність правозастосовної діяльності полягає у тому, що вона поєднує у собі нормативний та індивідуальний аспекти правового регулювання. Тому справедливим є твердження вчених про те, що зазначена суперечність вирішується у процесі творчої конструктивної діяльності компетентних суб'єктів шляхом трансформації правової норми, яка містить типову модель поведінки, у правило для конкретного життєвого випадку [5, 16]. При цьому суб'єкт правозастосування примушений здійснити оцінку кожного такого випадку.

Це є наслідком надзвичайно поширеної ситуації використання у тексті нормативно-правових актів так званих оціночних понять, тобто

таких понять, в яких закріплено лише найбільш загальні ознаки, якості, зв'язки і властивості суспільних відносин, що регулюються правом [6, 8].

Застосування правових норм, які містять оціночні поняття, неможливе без наповнення останніх конкретним змістом залежно від умов часу і місця тлумачення таких норм [7, 94]. Наприклад, здійснюючи вибір конкретного стягнення з альтернативної санкції за вчинення правопорушення, суб'єкт адміністративно-деліктної юрисдикції повинен врахувати низку положень, передбачених ст.ст. 33-35 КУпАП.

Правозастосовний розсуд, на думку М.Б. Рісного, є своєрідним "способом" (видом) взаємозв'язку між якістю законодавства і ефективністю правозастосування. Тому, навіть при "низькій" якості законодавства суб'єкт правозастосування, користуючись делегованим йому розсудом, може до певної міри (в рамках законності) "виправити" недоліки того чи іншого нормативного-правового акту у конкретній ситуації правозастосування [8, 34].

Визначення розсуду як певного повноваження суб'єкта правозастосування передбачає автоматичний акцент на прямому чи непрямому закріпленні такого повноваження у правових приписах. Так, наприклад, відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України органи державної влади та місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто розсуд у таких органів та їх посадових осіб може виникати виключно при реалізації ними передбачених Конституцією та законами України повноважень.

Таким чином, межі та критерії правозастосовного розсуду є правовими за характером, оскільки закріплені в юридичних нормах. Окрім того, розсуд реалізується з метою вирішення певного правового питання (спору, справи) в рамках процесу правозастосування шляхом встановлення обов'язкових піднормативних правил індивідуального характеру, відповідно до яких виникають, припиняються та розвиваються суспільні відносини між конкретними суб'єктами. Суб'єкти ж адміністративного розсуду в основному не мають свого особистого інтересу в процесі правозастосування та здійснюють покладені на них посадові повноваження у межах посадових обов'язків, тобто діють офіційно від імені суспільства або держави. При цьому суттєвою відмінністю суб'єктивного розсуду від адміністративного та судового є підхід до визначення міри свободи суб'єктів розсуду [9, 102-104].

У підручниках з адміністративного права поняття та явище адміністративного розсуду традиційно згадуються серед характеристик форм і методів управління, актів адміністративного примусу та відповідальності тощо, але побіжно, унаслідок чого стають майже непомітними. Це, на думку Ю.О. Тихомирова, певний недолік правового регулювання, оскільки адміністративний розсуд є активним проявом суб'єктивного фактору в процесі правотворчості та правозастосування, а найважливіша умова для такого розсуду – наявність у суб'єкта управління владних повноважень. Але існує проблема типології владних повноважень та їх подальшого закріплення в актах відповідного управлінського рівня [10, 71-73].

Розв'язання питань удосконалення правового регулювання, на думку сучасних учених, буде тісно пов'язане з поліпшенням його процесуальної складової. Так, визначаючи концептуальні позиції нової доктрини українського адміністративного права, професор В.Б. Авер'янов справедливо вказує на необхідність забезпечення єдності матеріальних і процесуальних норм галузі. А коли ні, то реалізація повноважень з боку суб'єктів публічної влади набуватиме рис майже необмеженого адміністративного розсуду (аж до свавілля) [11, 15]. Тому адміністративний розсуд є похідним від компетенції органу (повноважень посадової особи), а проблеми його використання у сфері правоохоронної діяльності міліції, на наш погляд, слід розглядати через визначення його місця в механізмі адміністративно-правового регулювання такої діяльності.

При цьому компетенція є основним елементом правового статусу органу виконавчої влади, а її стрижень – повноваження органу, що діє від імені та на виконання функцій держави.

Зазначимо, що в Законі України "Про міліцію" та в інших нормативних актах термін "компетенція" підмінюється термінами "повноваження" чи "права та обов'язки", що потребує більш чіткого їх уточнення та розмежування. У юридичній літературі існують неоднозначні думки вчених щодо поняття "компетенція". За радянського часу компетенцію державного органу розглядали як владні повноваження та підвідомчість [12, 160]. Особливості компетенції, завдань і функцій міліції впливають на зміст досить складного механізму адміністративно-правового регулювання її діяльності, який потребує вдосконалення гарантій забезпечення його надійного функціонування.

Поняття правового регулювання, його механізму в теорії правознавства являє собою методологічну категорію, що забезпечує філософсько-орієнтоване бачення таких явищ правової дійсності, як юридичні норми, правовідносини, акти реалізації та застосування прав і обов'язків, які майже завжди передбачають наявність розсуду, у тому числі адміністративного. Прикладом такого адміністративного розсуду є положення КУпАП, що зокрема, надають можливість працівникам міліції застосовувати адміністративне затримання осіб, які скоїли окремі правопорушення, до розгляду справи уповноваженим органом (посадовою особою). Але слід пам'ятати, що цей вибір не повинен виходити за межі правових норм. Через це проблема розсуду в адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції потребує подальшого вивчення, ретельного обговорення з боку науковців і розв'язання шляхом визначення його меж у законодавстві України. Зазначена проблема стає особливо актуальною за умов реформування міліції як важливої складової всієї правоохоронної системи України.

Відомо, що адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції здійснюється у певних процесуальних формах, закріплених нормами законодавства про адміністративні правопорушення, які в сукупності становлять процесуально-правовий інститут провадження в справах про зазначені правопорушення.

Особливо це стосується адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Якщо юрисдикційна діяльність, наприклад, судів або адміністративних комісій полягає саме і виключно у розгляді справ, які для них вже підготували інші суб'єкти (в тому числі міліція), то для міліції таких справ ніхто не готує, всі матеріали, всі процесуальні документи складають посадові особи самої міліції, вони ж виконують всі процесуальні дії, як безпосередньо пов'язані з розглядом справи, так і спрямовані на збирання і фіксацію доказів, а також на виконання прийнятого рішення.

У деліктному адміністративному законодавстві накопичилось чимало проблем, на що зверталася увага в проєкті Концепції реформи адміністративного права України, розробленому в 1998 р. групою провідних вчених-адміністративістів; вони стосуються також і процесуальних норм. Останнім часом активізувалась робота над підготовкою проєкту нового КУпАП, провадженню в справах про адміністративні правопорушення в ньому передбачається присвятити спеціальну частину, в якій багато норм буде присвячено визначенню відповідних повноважень міліції. Робота над новим Кодексом дає можливість

вирішити ряд проблемних питань, пов'язаних із право застосовним розсудом, уточненням його меж.

Під час здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності працівники міліції постійно стикаються з різними особами, які так чи інакше причетні до здійснення провадження в справі про адміністративне правопорушення, тобто особами, які беруть участь у цьому провадженні.

Визначення і закріплення системи, розвиток правового статусу учасників провадження в справах про адміністративні правопорушення становлять самостійний блок проблем удосконалення цього провадження.

Як справедливо вказує А.Т. Комзюк, в КУпАП має бути визначено підстави та приводи порушення провадження.

Єдиною фактичною підставою порушення провадження є наявність в діянні особи складу адміністративного проступку. Проте самої лише фактичної підстави недостатньо для того, щоб провадження у справі розпочалося. Для цього необхідна ще й формальна, процесуальна підстава, тобто інформація про правопорушення. Іншими словами, крім підстави для порушення справи про адміністративний проступок має бути ще й привід [13, 336]. Закріплення в КУпАП звернення громадян як приводу до порушення провадження стане однією з гарантій того, що їх права будуть захищені.

Ученим звертається увага ще на одну проблему, породжену невирішеним, як уявляється, тлумаченням ст. 256 КУпАП.

Мається на увазі ставлення деяких суддів до протоколів про адміністративні правопорушення, складених працівниками міліції. Дослідження матеріалів практики показує, що в багатьох випадках судді взагалі не визнають доказової сили протоколів, в яких відсутні вказівки на свідків порушення.

Тому слід особливо наголосити на тому, що ст. 256 КУпАП передбачає лише можливість наведення в протоколі прізвищ і адрес свідків. Якщо ж свідків нема, а таке буває досить часто, це аж ніяк не впливає на визнання протоколу правомірним, його доказова сила від цього абсолютно не зменшується.

Проблемою правового регулювання змісту постанов по справах про адміністративні проступки слід назвати відсутність серед вимог, які до нього ставляться, вмотивованості рішення. На практиці неправильне використання альтернативних та відносно-визначених санкцій посадовими особами міліції є одним із досить поширених пору-

шень законодавства про адміністративні проступки. Це порушення серйозно зачіпає права громадян, оскільки мінімальна і максимальна межі стягнення часто дуже відрізняються. Закон вимагає в цих випадках, як уже зазначалося, врахування цілого ряду обставин. У зв'язку з цим у КУпАП необхідно закріпити правило про те, що постанова по справі про адміністративний проступок має бути вмотивованою, тобто зазначений суб'єкт має перерахувати в ній всі враховані обставини.

Нові пріоритети державотворення, на думку вчених, спонукали вітчизняну юридичну науку до пошуку переходу від традиційних і усталених дослідницьких моделей до парадигми, що базується на врахуванні якісно нових чинників. Важливим нормативним актом, який запровадив принципові нововведення до зазначеної сфери, став Закон України від 24 вересня 2008 року "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху". Але введення в дію його положень ускладнило правозастосування через низку невизначеної термінології (автоматичний режим, спеціальні технічні засоби та ін.), загострилися колізії, пов'язані із фіксуванням порушень Правил дорожнього руху технічними приладами [14, 6-7]. Крім того положеннями зазначеного закону внесено зміни до загальних положень та процесуальної частини КУпАП, які дещо ускладнили правозастосовчу діяльність уповноважених суб'єктів.

Підсумовуючи слід зазначити, що остаточному вирішенню проблеми правозастосовного розсуду, визначенню його чітких меж в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції сприятиме розробка та впровадження сучасного адміністративного деліктного законодавства України.

Використана література:

1. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. (зі змінами і доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 2001. - № 4. - Ст. 20.
2. Боннер А. Т. Применение закона и судебное усмотрение. // Советское государство и право. - 1979. - № 6. - С. 41.
3. Папкова О.А. Пределы судебного усмотрения в гражданском процессе // Журнал российского права. - 1998. - № 2. - С. 99.
4. Канцір В. С. Проблеми судового угляду при застосуванні кримінального законодавства України. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. - Львів, 1998. - С. 8.

5. Василенко А. В. Сущность и принципы правоприминительной деятельности (теоретико-правовое исследование): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1987. – С. 16.
6. Кашанина Т. В. Оценочные понятия в советском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Свердловск, 1974. – С. 8.
7. Черданцев А. Ф. Толкование советского права. – М., 1979. – С. 94.
8. Рісний М.Б. Правозастосувальний розсуд (загально-теоретичні аспекти): Дис. ... канд. юрид. наук. – Львів, 2006. – 189 с.
9. Малиновский А.А. Усмотрение в праве // Государство и право. – 2006. - № 4. - С. 102-104.
10. Тихомиров Ю.А. Административное усмотрение и право // Журнал российского права. – 2000. – № 4. - С. 70-79.
11. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні засади // Право України. – 2006. - № 5. – С. 11-17.
12. Советское административное право. Государственное управление и административное право. – М., 1978.
13. Комзюк А.Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції: Дис. ... канд. юрид. наук. – Харків, 2002. – 408 с.
14. Колпаков В.К., Черновський О.К., Гордєєв В.В. Порушення правил дорожнього руху: колізійність новел і правове регулювання: Монографія. – Чернівці: Чернівецький нац. ун-т, 2010. – 328 с.

УДК 351.811.12:342.922(477)

А.В. Бережний

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності

Ю.В. Гукалова

слухач магістратури
(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)

РЕФОРМУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Використання автотранспортних засобів, що виступають одним з джерел підвищеної небезпеки, потенційна здатність їх завдавати шкоди здоров'ю та майну людини вимагає встановлення та дотримання певного набору правил, спрямованих на забезпечення соціальних цінностей від завдання їм непоправної шкоди.

Одним із засобів забезпечення безпеки дорожнього руху виступає адміністративна відповідальність його учасників, яка у сучасному маргіналізованому та безвідповідальному суспільстві набирає все більшого значення. У зв'язку з цим постає питання її ефективності, досконалості та адекватності суспільним запитам і спеціально-юридичним вимогам.

Інститут адміністративної відповідальності Україна дістала у спадок від радянського режиму. Основний акт законодавства – Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [1] прийнято ще у 1984 році. Радянський режим відійшов до історії, 20 років на шляху до становлення правової держави в Україні внесли суттєві корективи у суспільні відносини – а кодекс подовжує діяти.

Як зазначають дослідники Центру політико-правових реформ, чинному адміністративно-деліктному законодавству притаманний ряд проблем матеріального та процесуального характеру, зокрема:

- розпорошеність та несистемність адміністративного законодавства;
- еkleктичність (поєднання різних за своєю природою елементів) змісту матеріального адміністративного законодавства;
- застарілість основних інститутів адміністративного деліктного права;
- невідповідність окремих положень вимогам Конституції України;
- поширення судової юрисдикції на адміністративні правопорушення;
- несистематизованість процедур;
- необґрунтовано високий рівень формалізму і бюрократизму провадження;
- надзвичайно широкі повноваження адміністративних органів із застосування заходів примусу;
- відсутність достатніх гарантій захисту прав осіб, які притягаються до адміністративної відповідальності;
- скорочені строки давності притягнення до відповідальності [2, 127, 217].

Наведені зауваження повною мірою стосуються і питань адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.

Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху визначена у ст. 121, 121-1,

121-2, 122, 122-2, 122-4, 122-5, 123, 124, 124-1, 125, 126, 127, 127-1, 128, 12-1, 129, 130, 132-1, 133, 133-1, 133-2 КУпАП та ст. 60 Закону України "Про автомобільний транспорт" (далі Закон 2344) [3].

Серед правопорушень, визначених КУпАП суду підвідомчі правопорушення, визначені частинами третьою та шостою статті 121, частинами третьою та четвертою статті 122, статтями 122-2, 122-4, 122-5, частиною третьою статті 123, статтею 124, частиною четвертою статті 127, частиною другою статті 127-1, статтею 130, частиною третьою статті 133.

За окремі правопорушення припускається застосування адміністративного арешту до 15 діб (ст. 121, 122-4, 130); штрафу до 200 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, що значно перевищує нижню межу штрафів за вчинення злочинів, оплатне вилучення транспортного засобу (ст. 130); паралельне застосування норм КУпАП та ст. 60 Закону України "Про автомобільний транспорт", а за окремими статтями відповідальність можуть нести працівники ДАІ як спеціальні суб'єкти (ст. 127-1); у разі виявлення фіксації адміністративного правопорушення за допомогою засобів фото- і кінозйомки, відеозапису, протокол про адміністративне правопорушення не складається, а постанову у справі про адміністративне правопорушення вноситься без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Адміністративна відповідальність за вчинення правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху не досягне задекларованих цілей (охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків, відповідальності перед суспільством), якщо норми, що її встановлюють та регламентують порядок застосування, не відповідатимуть суспільним потребам. Чим довше ситуація залишатиметься без змін, тим більше вона завдасть шкоди суспільним відносинам, тим сильніше держава дискредитує себе в очах суспільства, оскільки реальна мета чинного законодавства про адміністративні правопорушення – створення правового остраху [2, 139].

Порушуючи питання реформування адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху необхідним є визначення основних напрямів та положень, які потребують врахування підчас реформ.

1. Уникнення подвійної відповідальності. Ст. 60 Закону 2344 встановлює так звану "фінансову" відповідальність перевізників, яка за своєю суттю є адміністративною за ступенем суспільної шкоди правопорушень, стягненнями та порядком її реалізації. Окремі норми цієї статті дублюють положення статей 121-1 та 133-1 КУпАП, встановлюючи різний порядок реалізації відповідальності та суми штрафів, які можуть застосовуватись. Окреслена ситуація суперечить режиму законності, порушує положення ст. 61 Конституції України.

2. Регулювання питань відповідальності виключно законами та їх систематизація. Процедури притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, визначені ст. 60 Закону 2344 визначені постановою Кабінету Міністрів України № 1567 [4], натомість п. 22 ст. 92 Конституції України встановлено, що виключно законами визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Якщо б норми про адміністративну відповідальність містились би в одному законі (кодексі) багатьох з окреслених проблем можна було б уникнути.

3. Запровадження системи: адміністративне правопорушення - адміністративний проступок - кримінальний проступок - злочин. Перш за все мова йде про виключення із КУпАП всіх складів проступків, які можуть вчинятись представниками влади у зв'язку з виконанням покладених на них владних повноважень, наприклад ст. 127-1 "Порушення порядку перевірки технічного стану транспортного засобу", які є адміністративними правопорушеннями (порушення норм адміністративного права). Їх вчинення доцільно було б розглядати як дисциплінарне порушення, а відповідальність повинна реалізовуватись з ініціативи потерпілого у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства і бути спрямованою на поновлення законних прав фізичних та юридичних осіб.

Інститут кримінального проступку тісно пов'язаний з попереднім напрямом, адже критерієм розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності виступає: по-перше, вид стягнення; по-друге - його розмір (при однакових стягненнях, наприклад, штра-

фах); по-третє - ступінь суспільної шкідливості вчиненого правопорушення. Для цього в Україні склались необхідні передумови та проведено відповідні наукові дослідження.

4. Упорядкування системи стягнень поділяється на два основні напрями. По-перше, в адміністративному порядку не можуть застосовуватись стягнення, які мають кримінально-правовий характер (конфіскація та оплатне вилучення, адміністративний арешт, виправні та громадські роботи) [2, 259]. Інший бік питання стосується упорядкування системи штрафів: а) максимальний розмір штрафу, що накладається в адміністративному порядку не повинен перевищувати мінімального розміру штрафу, який накладається у зв'язку із вчиненням злочину (кримінального проступку); б) система розрахунку штрафів повинна за основу брати єдину величину; в) розмір штрафу повинен відповідати ступеню суспільної шкідливості вчиненого правопорушення та завданій ним шкоди.

5. Упорядкування системи юрисдикційних повноважень органів влади. За правопорушення, передбачені ст. 60 Закону 2344 стягнення мають право накладати службові особи Головавтоотрансінспекції [4], а за аналогічні правопорушення, передбачені ст. ст. 121-1 та 133-1 КУпАП - службові особи ДАІ. Існуюча ситуація породжує конкуруючу компетенцію та колективну безвідповідальність, суперечить загальним принципам соціального управління і є неприпустимою.

Крім іншого, суди повинні бути виключені із системи суб'єктів, уповноважених застосовувати адміністративні стягнення. Це обумовлюється самою управлінською природою відповідальності за адміністративні проступки, у той час коли функція судів полягає у відправленні правосуддя. З іншого боку, відповідно до ст. 221 КУпАП суди розглядають справи про правопорушення, за вчинення яких можуть бути застосовані стягнення кримінально-правового характеру.

Вище окреслено лише окремі напрями реформування інституту адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху. Їх життя яких сприятиме підвищенню якості правового забезпечення безпеки дорожнього руху. Безумовно, під час реформування юрисдикційних відносин у розглянутій сфері існують й інші нюанси, які повинні бути враховані під час удосконалення чинного законодавства, - що підкреслює необхідність проведення спеціальних комплексних досліджень з цього питання.

Використана література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – додаток до № 51. – Ст. 1122.
2. Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник О.А. Банчук. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – 912 с.
3. Про автомобільний транспорт: Закон України від 05.04.2001р. № 2344-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
4. Порядок здійснення державного контролю на автомобільному транспорті: затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2006 р. № 1567 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 45. – Ст. 68.

УДК 351.75(477)

В.В. Гостев

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правознавства
(Східноукраїнський національний
університет імені Володимира Дяля)

ЗАСТОСУВАННЯ МІЛЩЕЮ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Закріпивши правові основи взаємовідносин людини, суспільства і держави, Конституція України передбачила в ст. 17 найважливішою функцією держави, поряд із захистом суверенітету, територіальної цілісності, забезпечення громадської безпеки [1, 533]. Формою реалізації цієї функції є діяльність, спрямована на виявлення, подолання та попередження тих чинників, що деструктивно впливають на стабільне існування, розвиток держави, спокій її громадян. Метою реалізації функцій держави є забезпечення громадської безпеки як складової частини національної безпеки.

Сферами, на які поширюється громадська безпека, є життя та здоров'я людей, приватна і комунальна власність, довілля, нормальне функціонування підприємств, установ, організацій, культура, мистецтво, духовне здоров'я, традиції, звичаї, вірування, свобода совісті та віросповідання. Тобто громадська безпека є збірним, комплексним поняттям, яке включає в себе безпеку головних і похідних сфер суспільного життя.

У нових умовах забезпечення належного стану громадської безпеки, реальної безпеки громадян, протидія злочинності становлять першочергові завдання сьогодення. Міцна та надійна громадська безпека є передумовою економічного та соціального розвитку, політичної стабільності в суспільстві.

Під правовим регулюванням діяльності міліції щодо застосування адміністративно-правових заходів забезпечення громадської безпеки слід розуміти комплекс юридичних засобів, за допомогою яких держава визначає права і обов'язки міліції та порядок їх реалізації [2, 48].

Виходячи з положень загальної теорії права, розглядати питання правового регулювання діяльності міліції щодо застосування адміністративно-правових заходів забезпечення громадської безпеки, аналізувати їх системно, глибоко та всебічно можна, тільки звернувшись до дослідження механізму правового регулювання. С.С. Алексєєв визначає його як систему правових засобів, за допомогою яких забезпечується результативний правовий вплив на суспільні відносини, і включає до його елементів юридичні норми, правові відносини, акти реалізації суб'єктивних юридичних прав та обов'язків, акти застосування права, а також деякі додаткові елементи – індивідуальні акти, правоположення практики тощо.

На думку І.М. Погрібного та А.М. Шульги, ефективність механізму правового регулювання можлива лише тоді, коли додержуються всі заборони, виконуються обов'язки й використовуються права в межах дозволеного, а юридичні норми застосовуються в суворій відповідності до принципів і вимог законності [3, 14].

З'ясування сутності та змісту правового регулювання діяльності міліції щодо застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки неможливе без аналізу такого поняття, як "правові засоби". Правові засоби – це весь діапазон правових феноменів різних рівнів з тією лише особливістю, що вони відокремлюються і розглядаються не з позицій потреб юридичної практики, а з позицій їх функціонального призначення, тих рис, які характеризують їх як інструменти вирішення певних соціальних завдань. Іншими словами, перед нами ті ж, наприклад, юридичні норми, заходи заохочення, санкції, але котрі постають як функціональні явища, інструменти реалізації сили, цінності права.

Однак правові засоби – це не просто інструменти вирішення тих чи інших соціальних завдань, що існують поряд з іншими та допус-

кають різні альтернативи. Соціально-політичний сенс поставлення проблеми про правові засоби полягає в тому, що вони є не тільки соціальною необхідністю, своєрідною об'єктивною закономірністю, але й оптимальним, адекватним умовам цивілізації способом вирішення завдань, які стоять перед суспільством, способом, що виражає соціальну цінність права як регулятора суспільних відносин.

Під використанням правових засобів в практичному житті розуміється застосування юридичного інструментарію для вирішення соціальних завдань щодо реалізації соціальної цінності, сили права, його місії бути стабілізуючим фактором, щоб у результаті цього забезпечити: а) надійність і стійкість відносин, що складаються; б) кореляцію регулювання із суб'єктивними правами; в) сувору регламентацію та одночасно гарантованість, захищеність суб'єктивних прав; г) комплекс способів, які гарантують реальне, фактичне виконання юридичних обов'язків; ґ) необхідну процедуру для здійснення юридичних дій, процесуальні форми й механізми, націлені на реалізацію суб'єктивних прав і досягнення істини в конфліктних ситуаціях [4, 187]. Правові засоби можуть збігатися, а можуть і не збігатися з феноменами, які традиційно виділяються в юридичній науці. Але як би то не було, в усіх випадках перед нами фрагменти правової дійсності, що розглядаються з точки зору їх функцій, їх ролі як інструментів юридичного впливу.

З теорії права відомо, що правове регулювання конкретних суспільних відносин здійснюється за допомогою таких прийомів або способів: дозволу, зобов'язання, заборони [5, 73].

Однією з початкових, вихідних ланок правового регулювання є юридичні норми, які складають його нормативну основу, серцевину [6, 541]. Нормативна регламентація процесу діяльності міліції щодо застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки відіграє в ньому важливу роль, тому що ефективність правового регулювання в багатьох випадках залежить від досконалості його правової основи, чіткості приписів, наявності розвиненої системи законодавства.

Норми права традиційно розглядаються як загальнообов'язкові, правила поведінки, які визначаються та забезпечуються державою і визначають права та обов'язки учасників суспільних відносин [7, 47].

Норми містяться головним чином у нормативно-правових актах – офіційних документах органів державної законодавчої, виконавчої

або судової (маються на увазі акти Конституційного суду України) влади правотворчого характеру. Норми права становлять продукт творчої діяльності, унаслідок чого не тільки відображається об'єктивна реальність, але й формуються ідеї про доцільну її зміну.

Джерела, у яких містяться норми права, щодо застосування адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки, дуже різноманітні. Немаловажне місце серед них займає Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 року [8, 351], у якому поряд із поняттями національної безпеки, загрози національній безпеці, її об'єктами визначені: людина і громадянин (їхні конституційні права та свободи), суспільство (його духовні, морально-етичні, культурні, історичні, інтелектуальні та матеріальні цінності, інформаційне і навколишнє природне середовище і природні ресурси) та держава (її конституційний лад, суверенітет, територіальна цілісність і недоторканність).

Безумовно, основним актом, який заклав правові основи діяльності органів міліції з застосування адміністративно-правових засобів для забезпечення громадської безпеки, є Закон України "Про міліцію". Як відомо, у цьому статусному нормативно-правовому акті закріплено основні завдання, принципи, напрямки діяльності міліції, організацію міліції, основні обов'язки й права міліції та підстави застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів і вогнепальної зброї. Водночас цей закон потребує значних змін щодо правових підстав діяльності міліції. Необхідно серед основних завдань міліції закріпити й забезпечення громадської безпеки від протиправних посягань. При цьому слід було б визначити, від яких видів загроз і в яких сферах громадського життя мають захищати органи міліції громадську безпеку та які правові засоби використовувати.

Крім того, до системи нормативно-правових актів, у яких регулюються питання забезпечення органами міліції громадської безпеки в різних сферах суспільного життя, треба включити Закони України "Про боротьбу з корупцією" від 5 жовтня 1995 року, "Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі" від 1 грудня 1994 року, "Про дорожній рух" від 30 червня 1993 р., "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р., "Про обіг в Україні наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" від 15 лютого 1995 р., "Про заходи протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та зловживанню

ними" від 15 лютого 1995 р., "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р., "Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю" від 30 червня 1993 р., "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р., "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх" від 24 січня 1995 р., "Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону" від 22 червня 2000 р., Державну програму боротьби зі злочинністю, яка затверджена постановою Верховної Ради України від 25 червня 1993 р., і багато інших нормативно-правових актів.

На нашу думку, незважаючи на те, що чинне законодавство і масив нормативно-правових актів України постійно вдосконалюються, деякі акти вимагають істотного перероблення.

Дуже часто між нормативними актами немає належної збалансованості. Усупереч чеканням кількість підзаконних актів не зменшується, а збільшується. Вони приймаються багатьма відомствами без достатнього юридичного опрацювання.

Немає чіткої регламентації необхідних заходів, які спрямовані на організацію і забезпечення громадської безпеки. Разом зі спеціалізацією законодавства, яка має тенденцію до зростання, істотним недоліком існуючої системи права, на наш погляд, є відсутність її адекватної уніфікації. Такого підходу, зокрема, вимагають норми, що регулюють питання управління силами й засобами органів внутрішніх справ при забезпеченні громадської безпеки, а також питання організації взаємодії підрозділів МВС України з іншими міністерствами, які залучаються до охорони громадської безпеки в разі виникнення різних надзвичайних ситуацій соціально-політичного і природно-техногенного характеру. На нашу думку, існує необхідність у прийнятті вищим органом законодавчої влади держави Закону України "Про порядок проведення масових заходів", а також Закону України "Про дії органів внутрішніх справ при виникненні групових порушень громадського порядку", які б визначали повноваження всіх державних структур у плануванні й здійсненні заходів, які спрямовані на забезпечення громадської безпеки, встановлення порядку управління силами й засобами всіх міністерств і відомств у випадку ускладнення оперативної обстановки.

Сучасна практика управління органами міліції, що діють в умовах забезпечення громадської безпеки, ставить перед наукою складні завдання, її все менше задовольняє стихійне встановлення раціональ-

них методів управління міліції. Для ефективного управління державними органами, які виконують завдання щодо попередження порушень громадського порядку, недостатньо лише сукупності управлінських дій, напрацьованих практикою. Бачиться доцільним визначення і глибоке наукове осмислення таких дій, а для цього конче потрібен ретельний аналіз законодавчого досвіду інших держав.

Використана література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: Поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Монографія / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. – Х.: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
3. Погребной И.М., Шульга А.М. Теория права: Учебное пособие. – Х., 1998.
4. Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Курс лекций. – Свердловск, 1964. – Вып. 2. – 187 с.
5. Загальна теорія держави і права: Навчальний посібник / За ред. В.В. Колейчикова. – К., 2001.
6. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник. – Х.: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
7. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
8. Закон України "Про основи національної безпеки України" від 19 червня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

УДК 351.84:368.9.06(477)

В.Ю. Стеценко

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
(Київський національний університет культури і мистецтв)

ПОШУК ОПТИМАЛЬНОГО ЗАКОНОПРОЕКТУ ПРО ОBOB'ЯЗКОВЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК КРОК ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ПАЦІЄНТА В УКРАЇНІ

Проблематика правового регулювання медичної діяльності набуває останнім часом підвищеної актуальності. Здійснюючи дослід-

дження адміністративно-правового забезпечення обов'язкового медичного страхування в Україні, видається за доцільне вказати на певні особливості існуючих на сьогодні законопроектів, присвячених даному питанню.

На сьогоднішній день ми можемо констатувати значний інтерес законодавця до проблематики запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування. Проявом цього є хоча б кількість запропонованих різними депутатами законопроектів, положення яких стосуються запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування. Їх за останні 7 років було запропоновано одинадцять.

Автор не ставить за мету детальне дослідження кожного із законопроектів. Більш важливим є виявлення та аналіз адміністративно-правових аспектів, котрі мають місце в тому чи іншому проекті. Керуючись тим, що саме адміністративному праву повинна належати провідна роль у врегулюванні суспільних відносин, що виникають в обов'язковому медичному страхуванні, підсумком такого аналізу природно має стати вибір найкращої моделі проекту базового закону.

В якості критеріїв, за якими будуть оцінюватись зазначені вище законопроекти, пропонуються наступні:

а) яка структура буде виступати у якості страховика?

б) що саме буде фінансуватись за рахунок коштів, отриманих із системи обов'язкового медичного страхування?

На наше переконання, відповіді на ці проблемні питання дозволять більш чітко розуміти переваги та недоліки кожного законопроекту та належним чином здійснити їх оцінювання з позицій адміністративно-правового забезпечення обов'язкового медичного страхування.

Перше питання - яка саме структура буде виступати у якості страховика? Нагадаємо, що страховик - це суб'єкт обов'язкового медичного страхування, який фактично і здійснює процес страхування на підставі наявної ліцензії на такий вид діяльності. Аналіз законопроектів дозволяє констатувати, що принципово виокремлюється два варіанти, які стосуються страховиків у процесі обов'язкового медичного страхування.

Йдеться про: 1) державні структури як правило невідприємницького характеру; 2) комерційні структури, страхові медичні організації.

Наприклад, у проект № 3370-1 від 27.01.2004 р. "Про загальнообов'язкове медичне страхування" (подання М. Добкіна, О. Морозова)

у статті 33 "Умови здійснення страховиками загальнообов'язкового медичного страхування" зазначається, що діяльність щодо загальнообов'язкового медичного страхування може здійснювати страховик, який відповідає наступним вимогам:

- а) має ліцензію на здійснення даного виду страхування;
- б) є членом Медичного страхового бюро України [1].

У свою чергу, проект Закону "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" № 1040 від 27.11.2007 (Подання Я. Сухого, Л. Денісової) чітко вказує, що страховиком виступає Фонд загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування України. У підтвердження суто державницької позиції авторів даного законопроекту наведемо частину із статті 32 "Права та обов'язки страховика", де, зокрема, зазначено, що страховик має право:

- 1) здійснювати перевірку обґрунтованості видачі листків непрацездатності застрахованим особам та продовження їх дії;
- 2) здійснювати перевірку у постачальників медичної допомоги якості, достатності та адекватності надання медичної допомоги;
- 3) одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій (у тому числі від державних податкових органів, банківських, інших фінансово-кредитних установ) та громадян – суб'єктів підприємницької діяльності відомості, необхідні для проведення перевірки використання коштів Фонду відповідно до законодавства [2].

На наше переконання, все ж таки варто схилитись до необхідності залучення комерційних структур, а саме страхових медичних організацій, у якості страховиків. Це пов'язано із низкою обставин, ключовими із яких є наступні:

- страхові медичні організації займатимуться у тому числі захистом прав пацієнтів;
- вони, не маючи підпорядкованості органам управління охороною здоров'я, зможуть більш об'єктивно контролювати якість медичної допомоги та взаєморозрахунки за надану медичну допомогу;
- повинен бути організований чіткий контроль з боку держави та Фонду обов'язкового медичного страхування за цільовим розходженням коштів, які потрапляють у страхові медичні організації із системи обов'язкового медичного страхування.

Друге – що саме буде фінансуватись за рахунок коштів, отриманих із системи обов'язкового медичного страхування?

Проекти законів, що аналізуються, по-різному визначають, на що витрачаються кошти обов'язкового медичного страхування. Примі-

ром, один із останніх за часом внесення, проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування)" № 1040-2 від 25.01.2008 (подання О. Шевчука, М. Папієва) у статті 22 "Використання коштів медичного страхування" визначає, кошти медичного страхування використовуються на:

- оплату медичних послуг, що надаються їх постачальниками;
- виплату застрахованим особам допомоги по тимчасовій непрацездатності, вагітності та пологах, на поховання;
- фінансування надання соціальних послуг;
- фінансування витрат на виготовлення бланків листка непрацездатності;
- формування резерву коштів Фонду;
- забезпечення поточної діяльності та утримання органів Фонду, розвиток його матеріально-технічної та інформаційної бази [3].

Натомість, стаття 25 "Джерела формування коштів загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування, порядок їх надходження та використання" із проекту № 4505 від від 12.12.2003 р. (подання І. Франчука, Р. Богатирьової, Л. Григорович) визначає, що кошти Фонду медичного страхування України спрямовуються на:

- фінансування медичних послуг за загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням, які надаються застрахованим особам відповідно до цього Закону;
- формування резерву коштів Фонду медичного страхування України;
- витрати, пов'язані з виконанням повноважень, покладених на виконавчі органи Фонду медичного страхування України, граничний розмір яких затверджується правлінням Фонду медичного страхування України за погодженням з центральним органом виконавчої влади в сфері фінансів [4].

Нам видається, що з метою дійсного досягнення позитивного результату реформування вітчизняної медицини, реального запровадження обов'язкового медичного страхування варто чітко передбачити, що кошти обов'язкового медичного страхування використовуються на три складових:

- 1) оплату вартості наданої медичної допомоги пацієнту, котрий має поліс обов'язкового медичного страхування;

2) преміювання медичного персоналу, котрий має високі показники у лікуванні застрахованих і у практиці якого мінімальна кількість дефектів надання медичної допомоги;

3) утримання Фонду обов'язкового медичного страхування.

Таким чином, як видається, від якісно сформульованих положень законопроекту, присвяченого обов'язковому медичному страхуванню, багато в чому залежить успішність його проходження у Верховній раді України і, у подальшому, забезпечення прав людини у сфері медичної діяльності.

Використана література:

1. Законопроект № 3370-1 від 27.01.2004 р. "Про загальнообов'язкове медичне страхування" (внесений М.М. Добкіним та О.В. Морозовим). - Режим доступу до законопроекту: www.rada.gov.ua

2. Законопроект № 1040 від 27.11.2007 "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" (внесений Я. Сухим, Л. Денісовою). - Режим доступу до законопроекту: www.rada.gov.ua

3. Законопроект № 1040- 2 від 25.01.2008 р. "Про внесення змін до деяких законів України (щодо запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування)" (внесений О. Шевчуком, М. Папієвим). - Режим доступу до законопроекту: www.rada.gov.ua

4. Проект Закону "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування" № 4505 від 12.12.2003 р. (Подання І. Франчука, Р. Богатирьової, Л. Григорович). - Режим доступу до законопроекту: www.rada.gov.ua

УДК 351.76-055(477)

Б.М. Сіренко

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
тактико-спеціальної підготовки
(Донецький юридичний інститут
ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка)

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І В СУЧАСНИХ УМОВАХ

На етапі становлення України як демократичної незалежної держави з європейськими правовими цінностями особливої актуальності

та злочоденності для вітчизняного суспільства набуває питання протидії насильству в сім'ї.

Сьогодні, на жаль, попри всі зусилля органів законодавчої і виконавчої влади, Україна ще не здатна в повній мірі захистити права жінок і дітей, які перебувають у стані насильства в родині та страждають від цього.

Слід зазначити, що реалії сьогодення вимагають вжиття невідкладних профілактико-превентивних, пропагандистських, роз'яснювальних та інших практичних заходів з боку відповідних органів державної влади, їх посадових осіб, керівників підприємств, установ, організацій усіх форм власності, а також окремих громадян, спрямованих саме на поліпшення такого становища.

На нашу думку, домашнє насильство слід вважати кримінально-карним діянням, оскільки в низці країн світової спільноти юристи та адвокати, які спеціалізуються на захисті прав жінок, цілком обґрунтовано стверджують, що це негативне явище займає чільне місце серед усіх видів злочинності й вимагає відповідного реагування як з боку державного апарату та його компетентних владних структур, так і представників громадськості.

Варто акцентувати увагу на тому, що наслідком морально-психологічного насильства є не фізичне вбивство, не понівечені частини тіла, а деградація особистості людини, яка здебільшого призводить до самовбивства в різних його формах (наприклад, алкоголізм, наркоманія), знищується честь, гідність, самоповага особи. Водночас неможливо визначити, який відсоток смертельних хвороб викликаний саме такими ситуаціями, скільки дітей, що проживають у подібних умовах, після досягнення зрілості перетворюються на насильників чи жертв, породжуючи черговий ланцюг злочинів.

Зауважимо, що до роботи з викорінення цього негативного явища з вітчизняного суспільства відповідно з обсягом своїх повноважень, долучається низка органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, загальна координація діяльності яких покладається на Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту. При цьому, варто зазначити, що ключова роль в організації успішної протидії насильству в сім'ї належить саме об'єднанню та координації зусиль правоохоронних органів, владних структур як у державному масштабі, так і на рівні соціальних служб, загальноосвітніх закладів, громадських, жіночих, молодіжних організацій визначеного адміністративно-територіального утворення.

Варто вказати, що чинним вітчизняним законодавством передбачена юридична відповідальність лише за окремі види протиправних діянь з цього питання: тілесні ушкодження, побіи, знущання, звалтування і т.п. Водночас слід розуміти, що окрім випадків, передбачених Карним кодексом України [1], існують форми домашнього насильства, що не визначені чинним вітчизняним законодавством, проте вони визнаються злочином проти людини, дотримання прав якої гарантовані міжнародними пактами та конвенціями.

В руслі розглядуваної проблематики варто акцентувати увагу на тому, що Україна однією з перших на пострадянському просторі прийняла нормативно-правовий акт європейського зразка щодо запобігання домашньому насильству [2], у якому визначені основні поняття стосовно цього негативного явища, його форми, органи та установи, на які покладається здійснення заходів із запобігання насильству, відповідальність осіб, а також спеціальні заходи в цьому напрямі.

На виконання зазначеного документу МВС України реалізує низку організаційних та практичних заходів щодо посилення профілактичного впливу на осіб, які скоюють насильство в сім'ї. Проте, на жаль, беручи до уваги нинішній стан справ у цьому напрямі, можна констатувати, що вищезазначений нормативний акт "не працює так, як мав би працювати".

З метою подолання насильства працівники міліції спрямовують зусилля на своєчасне виявлення родин, в яких виникають конфлікти, здійснення профілактичних заходів, надання інформаційної допомоги, юридичних консультацій жертвам насильства в сім'ї, а також на співпрацю з місцевими органами влади, органами місцевого самоврядування, соціальними службами, медичними закладами, кризовими центрами та центрами реабілітації жертв насильства в сім'ї. Реалізація спеціальних заходів покладається на службу дільничних інспекторів міліції та кримінальною міліцією у справах дітей ОВС, органи опіки та піклування, спеціалізовані установи для жертв насильства в сім'ї. При місцевих органах виконавчої влади і органах місцевого самоврядування працюють постійно діючі робочі комісії з питань координації дій щодо попередження насильства в сім'ї.

Водночас заслуговує уваги той факт, що практика застосування працівниками міліції норм законодавства України у цьому напрямі свідчить про наявність низки суттєвих недоліків, які майже унеможливають отримання позитивних результатів у питанні викорінення цього негативного явища з вітчизняного суспільства.

Зокрема, працівники ОВС зобов'язані направляти осіб, які вчинили насильство у сім'ї, до управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту для вирішення питання щодо проходження реабілітаційних заходів (корекційних програм) та вживати відповідних заходів стосовно громадян, які ухиляються від цього. Проте, сьогодні свідчить про необхідність проведення подальшої клопіткої роботи над вдосконаленням правового механізму реалізації зазначеного положення спільного наказу МВС та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України [3]. Так, наприклад, у разі неявки особи, яка отримала направлення для проходження реабілітаційних заходів (корекційних програм), або ухилення від їх проходження без поважних причин, працівники не мають дієвих важелів впливу щодо неї. І хоча за непроходження такої програми в повному обсязі передбачена адміністративна відповідальність [4] вирішити цю проблему лише адміністративно-правовими заходами і тільки силами міліції неможливо, оскільки у більшості випадків до правопорушників застосовується стягнення у вигляді штрафу.

Так, у даному випадку неможливо оминати питання адміністративних стягнень, які застосовують місцеві суди стосовно осіб, які вчиняють насильство у сім'ї. На жаль, як показує практика, зусилля працівників міліції щодо протидії цьому негативному явищу майже не знаходять розуміння та підтримки з боку представників органів судової влади, оскільки судді, на розгляд яких надходять такі адміністративні матеріали, щодо правопорушників, навіть за ч. 2 ст. 173-2 КупАП, застосовують стягнення також переважно у вигляді штрафу, хоча санкція зазначеної правової норми передбачає й інші суворіші заходи [4].

Зважаючи на те, що потерпілі від сімейного насильства є переважно матеріально залежними від насильників, накладення штрафів негативно позначається на бюджеті родини та шкодить насамперед самому потерпілому.

Саме тому головне завдання на сьогодні - не подолання наслідків насильства, а запобігання насильству в сім'ї.

Проте, наявність низки "білих плям" у сучасному вітчизняному правовому просторі суттєво заважає ефективності проведення заходів у цьому напрямі, серед яких можна виокремити:

- відсутність на загальнонаціональному рівні єдиної програми запобігання насильству в сім'ї, а також подолання його наслідків, що має здійснюватися як узгоджений та скоординований комплекс захо-

дів відповідними компетентними органами за умови державної підтримки;

- дефіцит спеціально підготовлених фахівців (психологів, юристів тощо) й неефективність заходів щодо теоретичного висвітлення технології роботи з жертвами й насильниками;

- низька професійно-психологічна підготовка працівників підрозділів міліції громадської безпеки, які найчастіше у ході виконання службових обов'язків вимушені "розгрібати" наслідки сімейних конфліктів;

- відсутність дієвої системи завчасного виявлення проявів насильства в сім'ї або реальної його загрози;

- недостатність спеціалізованих закладів для жертв насильства, зокрема кризових центрів та притулків;

- недосконалість системи надання допомоги потерпілим від насильства та низька ефективність методів впливу на осіб, які вчиняють насильство в сім'ї.

Беручи до уваги вищевикладене можна констатувати, що насильство в сім'ї становить серйозну соціальну проблему для вітчизняного суспільства, яка має вирішуватися на рівні держави. Запобігання всім формам насильства, збереження цілісної сім'ї, захист прав її членів, створення умов для нормального розвитку та виховання дітей - запорука збереження української нації. Сама ж система запобігання насильству потребує правового переосмислення відповідно до вимог сьогодення, комплексного вдосконалення, прагматичності та узгодженості в діях суб'єктів протидії цьому негативному явищу.

Використана література:

1. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України від 5 квітня 2001 року / За ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. - К.: Канон, А.С.К., 2001. - 1104 с.

2. Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15 листопада 2001 року № 2789-III // Відомості Верховної Ради України від 07.03.2002. - 2002. - № 10. - Ст. 70.

3. Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства у сім'ї: спільний наказ МВС та Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту України від 07.09.2009 № 3131/386. - К., 2009. - 19 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 1 січня 2010 р.: - Х.: ТОВ "Одісей", 2010. - 298 с.

УДК 351.761.1:342.72/.73(477)

Є.О. Несвіт

кандидат юридичних наук, доктор філософії,
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЖИВАННЯ СЛАБОАЛКОГОЛЬНИХ НАПОЇВ І ПИВА У ГРОМАДСЬКИХ МІСЦЯХ: ПИТАННЯ ДОТРИМАННЯ ПРАВ ТА СВОБОД ЛЮДИНИ

21 січня 2010 року прийнято Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження споживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв" [1] (далі - Закон), яким внесено ряд змін до низки законодавчих актів. Внесені зміни сприяють зменшенню вживання пива та слабоалкогольних напоїв, але з іншого боку створюють умови для порушення прав громадян.

Метою статті є комплексний аналіз законодавства щодо заборони вживання пива та слабоалкогольних напоїв у громадських місцях та відповідальності за її порушення з позицій пріоритету прав громадян.

Законом внесено зміни до Законів України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів" [2] (далі - Закон № 481) - ст.15-2 та Кодексу України про адміністративні правопорушення [3] (далі - КУпАП) - ст.178, які категорію "громадське місце" замінили переліком місць, де вживання алкогольних, слабоалкогольних напоїв та пива заборонено.

Так, відповідно до ст. 15-2 Закону № 481 забороняється споживання пива (крім безалкогольного), алкогольних та слабоалкогольних напоїв (далі - напої):

- 1) у закладах охорони здоров'я;
- 2) у навчальних та освітньо-виховних закладах;

3) у громадському транспорті (включаючи транспорт міжнародного сполучення), на зупинках транспорту, у підземних переходах;
4) у закладах культури;
5) у закритих спортивних спорудах (крім пива у пластиковій тарі);
6) у ліфтах і таксофонах;
7) на дитячих майданчиках;
8) на спортивних майданчиках;
9) у приміщеннях органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інших державних установ.

Стаття 178 КУпАП встановлює адміністративну відповідальність за розпивання пива (крім безалкогольного), алкогольних, слабоалкогольних напоїв:

- 1) на вулицях,
- 2) у закритих спортивних спорудах,
- 3) у скверах, парках,
- 4) у всіх видах громадського транспорту (включаючи транспорт міжнародного сполучення)
- 5) в інших заборонених законом місцях, крім підприємств торгівлі і громадського харчування, в яких продаж пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв на розлив дозволена відповідним органом місцевого самоврядування.

Таким чином, КУпАП з одного боку розширює перелік місць де заборонено розпивання пива та слабоалкогольних напоїв, з іншого – не дає їх повного переліку, закріпленого ст. 15-2, хоча до положень останньої відсилає.

Зазначена ситуація належним чином не врегулює відносини у сфері охорони громадського порядку, а з іншого веде до порушення прав громадян, які розпивають відповідні напої. Зазначена колізійність норм повинна вирішуватись з метою забезпечення належного рівня захисту прав суспільства та із дотриманням пріоритету прав громадян які споживають відповідні напої.

Єдиним засобом усунення колізійності є внесення змін чинного законодавства з метою його упорядкування. З іншого боку, поки зміни не внесено, колізія вирішується шляхом тлумачення.

При тлумаченні двозначних норм, як відзначає Є.В. Васьковський [4], слід керуватися наступними правилами:

1. Двозначні норми потрібно розуміти у сенсі, найбільш відповідному загальному духу права, що діє.

2. З двох однаково можливих сенсів норми слід віддавати перевагу тому, при якому норма представляється більш справедливою.

Зазначене положення за сучасних умов репрезентовано у ст. 3 Конституції України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю.

Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян та зміцнення законності, запобігання правопорушенням.

З іншого боку, відповідно до ст. 10 КУпАП адміністративне правопорушення визнається вчиненим умисно, коли особа, яка його вчинила, усвідомлювала протиправний характер своєї дії чи бездіяльності, передбачала її шкідливі наслідки і бажала їх або свідомо допускала настання цих наслідків.

3. З двох однаково можливих і справедливих сенсів норми потрібно вибирати більш доцільний.

Знову ж таки ст. 3 Конституції України вказує а те, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. Таким чином, відправною точкою визначення доцільності варто вважати право людини, і ні в якому разі не обов'язок службової особи щодо складання протоколу чи накладення стягнення.

4. З двох однаково справедливих і доцільних сенсів норми потрібно обирати більш милостивий.

5. З декількох однаково можливих сенсів норми має бути обираний той, при якому вона є більш правильною за своєю літературною формою.

Таким чином, пріоритетними виступають положення ст. 15-2 Закону № 481, а положення ст. 178 КУпАП є лише засобом реалізації встановлених вище заборон і повинні застосовуватись лише у частині, яка відповідає положенням ст. 15-2. При цьому, зазначене положення раціонально поширювати лише на випадки вживання пива та слабоалкогольних напоїв, оскільки відповідна заборона є новелою національного законодавства, яка поки-що не закріпилась у суспільній та індивідуальній правосвідомості. Стосовно інших алкогольних напоїв заборона повинна діяти повною мірою, оскільки перелік гро-

мадських місць, де заборонено вживання алкогольних напоїв є значно вужчим у порівнянні з раніше вживаною узагальнюючою категорією "громадське місце".

Втім, копійність норм не може залишатись у чинному законодавстві постійно і повинна ліквідуватись. Для цього у наведеному випадку є кілька шляхів. При цьому перші два стосуються змісту норм, останній – форми викладення норми.

1. Навести у ст. 178 КУпАП повний перелік місць, до заборонено вживання алкогольних напоїв відповідно до ст. 15-2 Закону № 481. При цьому з переліку вилучити вулиці, сквери, парки, "інші заборонені законом місця...".

2. Розширити перелік місць, де заборонено вживання алкогольних напоїв – ст. 15-2 Закону № 481 за рахунок включення до нього вулиць, скверів, парків.

3. Замінити відкритий перелік місць, де вживання алкогольних, слабоалкогольних напоїв та пива заборонено, посиленням на положення Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів", що є більш доцільним з точки зору форми викладення диспозиції.

Використана література:

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обмеження споживання і продажу пива та слабоалкогольних напоїв: Закон України від 21.01.2010 № 1824-VI [Електроний ресурс]. Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>

2. Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв та тютюнових виробів: Закон України від № 481-VI [Електроний ресурс]. Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення - [Електроний ресурс]. Режим доступу <http://zakon.rada.gov.ua>

4. Васьковський Е.В. Руководство к толкованию и применению законов. Для начинающих юристов. – М.: Издание Бр. Башмаковых, 1913.

УДК 351.851:378.147(477)

Р.Г. Валєєв

заступник начальника
кафедри конституційного та міжнародного права
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ПОНЯТТЯ САМОСТІЙНОЇ ТА ІНДИВІДУАЛЬНОЇ РОБОТИ СТУДЕНТА В НОРМАТИВНИХ АКТАХ, ПЕДАГОГІЧНІЙ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИЦІ

Становлення інформаційної цивілізації потребує реформування освітньої системи з орієнтацією на "навчання протягом усього життя", розвиток в учнів та студентів пізнавальної самостійності, когнітивної компетентності, інформаційної культури. Усвідомлення цих пріоритетів обумовлює напрямки інтеграції України до світового освітнього простору, що відбувається в руслі Болонського процесу. Самостійну навчально-пізнавальну та самостійну творчу діяльність студентів у наш час нарешті визнано як єдині можливості розвитку здібностей, цінностей, переконань та набуття знань, умінь, досвіду, компетенцій. Зокрема, запровадження кредитно-модульної системи організації навчального процесу передбачає обов'язкову реалізацію такого принципу, як "пріоритетність змістової та організаційної самостійності", що "полягає у створенні умов організації навчання, що вимірюється та оцінюється результатами самостійної пізнавальної діяльності студентів" [4, ст. 4.1].

Проте, незважаючи на визнання пріоритетності самостійної навчальної діяльності студентів, у педагогічній практиці та її нормативній регламентації мають місце суттєві непорозуміння, пов'язані із визначенням видів самостійної роботи студентів (далі - СРС), її співставлення із суміжними формами навчальної діяльності. Метою нашої статті постає пошук форм навчального процесу, які покликані реалізувати самостійну діяльність студентів, та порівняння змісту та обсягу відповідних понять. Для цього ми вважаємо необхідним проаналізувати поняття самостійної та індивідуальної роботи студента як *категорій педагогічної теорії*, а також їх *аналоги, що використовуються у чинній нормативній базі*.

В педагогічній теорії обсяг та зміст поняття СРС широко та ґрунтовно досліджено. Незважаючи на полеміку щодо розуміння СРС як різновиду навчальної діяльності, як методу або як прийому навчання,

фактично за одноголосним визнанням кваліфікуючою ознакою, що відрізняє її від інших відповідних різновидів, постає здійснення цієї роботи студентами без безпосередньої участі викладача. Зокрема, вітчизняна педагогіка трактує самостійну роботу [курсив наш - Р.В.] як "різні види індивідуальної і колективної навчальної діяльності школярів, яка здійснюється ними на навчальних заняттях або вдома за завданнями вчителя, під його керівництвом, однак без його безпосередньої участі"[5].

Звернемо увагу на нетотожність змісту понять СРС та "позааудиторна робота", оскільки СРС може бути організована в ході аудиторних занять. У свою чергу, деякі форми навчальної діяльності з безпосередньою участю викладача можуть розцінюватися як позааудиторна робота.

Поняття "індивідуальна робота студентів" менш розроблене педагогічною теорією, хоча також налічує декілька варіантів інтерпретації. Найчастіше фахівці розуміють її як різновид СРС – навчальну діяльність студента, що виконується ним персонально, особисто, без безпосередньої участі як викладача, так і інших студентів. Тим самим, можна запропонувати наступне графічне відображення встановленого педагогічною теорією співвідношення понять СРС, аудиторна, позааудиторна та індивідуальна робота студентів (рисунк 1).



Рис. 1. Співвідношення обсягів суміжних педагогічних категорій

Звернемось до аналізу змісту та обсягу вказаних та споріднених понять у нормативно-правових актах. Ст. 43 Закону України "Про вищу освіту" називає чотири форми навчального процесу у ВНЗ: навчальні заняття, самостійну роботу, практичну підготовку та контрольні заходи [1].

Пункт 3.1 Положення про організацію навчального процесу у ВНЗ, затвердженого наказом Міністерства освіти від 02.06.1993 № 161 (далі - Положення), додає п'яту форму навчального процесу - "виконання індивідуальних завдань" [2].

Пункт 3.9 Положення називає деякі різновиди індивідуальних завдань (далі - ІЗ): реферати, розрахункові, графічні, курсові, дипломні проекти або роботи. Цей пункт також розкриває специфіку цієї форми, зазначаючи, що ІЗ "виконуються студентом самостійно при консультуванні викладачем. Допускаються випадки виконання комплексної тематики кількома студентами" [2]. Останнє речення вказує, що нормативні акти уникають притаманного педагогічній теорії протиставлення колективних та індивідуальних завдань, групової та персональної навчальної діяльності.

Що стосується СРС, то слід визнати, що в правових актах це поняття вживається лише для визначення *позааудиторної* самостійної роботи. Так, відповідно до п. 3.10.1 Положення, СРС "є основним засобом оволодіння навчальним матеріалом у час, вільний від обов'язкових навчальних занять" [2]. Зміст СРС з конкретної дисципліни визначається її навчальною програмою, методичними матеріалами, завданнями та вказівками викладача. Формами такої поза аудиторної СРС, запроваджені, зокрема, на кафедрі конституційного та міжнародного права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка слід вважати: підготовку до аудиторних занять та контрольних заходів, опрацювання прослуханого лекційного матеріалу, вивчення обов'язкових та додаткових літературних джерел, їх конспектування, розв'язання практичних завдань, відповіді на контрольні запитання тощо.

Безпосередніми прикладами ІЗ у підзаконних актах, поряд з курсовими та дипломними роботами (проектами), названо також реферати. Крім вказаного пункту 3.9. Положення, вони згадані також у п. 3.6.1: "Семінарське заняття - форма навчального заняття, при якій викладач організує дискусію навколо попередньо визначених тем, до котрих студенти готують тези виступів на підставі *індивідуально виконаних завдань (рефератів)*" [2].

Інші форми ІЗ у нормативній базі не визначено, що на практиці обумовлює їх широкий спектр. На вищезазначеній кафедрі запроваджено такі форми індивідуальних завдань, як: наукова публікація студентів; науково-практичне повідомлення на навчальному занятті або доповідь на науково-практичній конференції; колективні проектні завдання (зокрема, проект конституційного звернення, проект нормативно-правового акту); розробка плану-конспекту навчального заняття, сценарію ділової, імітаційної або рольової гри; Treasure Hunt (комплекс навчально-пізнавальних завдань, які опубліковані кафедрою в мережі Інтернет та самостійно відшукуються студентами по ключовим словам); Web-Quest (колективне завдання, яке полягає у розв'язанні комплексної проблеми за допомогою глобальної комп'ютерної мережі Інтернет); підготовка статей для проекту "Вікіпедія" з проблематики навчальних дисциплін кафедри; вивчення інформаційних порталів органів влади; надання консультацій громадянам (зокрема, з виборчого права) в межах роботи юридичної клініки; поповнення мультимедійних колекцій з проблематики навчальних дисциплін; розробка структурно-логічних схем, електронних презентацій, порівняльних таблиць з навчальних тем та навчальних питань, з міждисциплінарних проблем; розробка юридичних глосаріїв; анотування наукових публікацій; написання есе; пошук та формулювання девізів, епіграфів, лозунгів, слоганів навчальних занять (модулів, курсів); підготовка питань до брейн-рингу; розробка кросвордів, тестових завдань; формування бібліографічних переліків тощо.

Вивчення освітньої практики свідчить, що досить часто викладачі не розрізняють СРС та виконання ІЗ, хоча їх роль в умовах запровадження кредитно-модульної організації навчання постійно зростає, а функції – диференціюються. Різні ВНЗ та кафедри неоднаково реалізують процедуру визначення конкретних ІЗ за конкретними студентами: або за вільним вибором останніх, або за жеребом, або за волею викладача, який орієнтується на прогалини у знаннях студента.

Про неповне розмежування СРС та виконання ІЗ як форм навчального процесу свідчать деякі формулювання у правових актах. Зокрема, у ст. 5 Тимчасового положення про організацію навчального процесу в кредитно-модульній системі підготовки фахівців, затвердженого наказом МОН від 23.01.2004 № 48 "Про проведення педагогічного експерименту з кредитно-модульної системи організації навчального процесу", серед форм організації навчання відповідна форма названа не "виконання ІЗ", а "виконання самостійних завдань" [4].

При визначенні форм науково-методичного забезпечення навчального процесу (п. 7.1 Положення) вказані форми дивним чином поєднано, коли згадуються "індивідуальні семестрові завдання для СРС з навчальних дисциплін", а також "методичні матеріали для студентів з питань самостійного опрацювання фахової літератури, написання курсових робіт і дипломних проєктів..." [2].

Деяка термінологічна невизначеність притаманна нормативній базі відомчих ВНЗ. Зокрема, п. 1.2.11 Положення про організацію навчального процесу у ВНЗ МВС України, затвердженого наказом МВС від 14.02.2008 № 69 вживає термін "самостійна робота" у значенні, притаманному педагогічній теорії: "Трудомісткість навчального навантаження курсанта, студента (слухача) в термінах ECTS включає час, витрачений на відвідування аудиторних занять, практичну підготовку, *самостійну роботу* (підготовку до занять та контрольних заходів, виконання індивідуальних завдань, підготовку дипломної роботи), а також на підсумковий контроль"[3]. У тексті цього Положення одна й та ж форма навчального процесу названа "індивідуальними завданнями" (п. 4.2.2), "науково-дослідницькою роботою" (п. 1.2.3), "індивідуально-дослідницькою роботою" (ч. 2 п. 1.2.11), "навчально-пізнавальними завданнями" (п. 2.2.9.1), "індивідуальними навчально-дослідними завданнями" (п. 2.2.10.2), "науково-дослідницькою діяльністю" (п. 3.1).

Комплексне тлумачення нормативних актів дозволяє виокремити наступну кваліфікаційну ознаку, що принципово розрізняє СРС та виконання ІЗ як двох різних форм навчального процесу.

Виконання ІЗ безпосередньо оцінюються викладачем та відповідні оцінки постають самостійною складовою загальної оцінки з навчальної дисципліни.

Зокрема, п. 4.2.2 Положення про організацію навчального процесу у ВНЗ МВС передбачає, що "ближ за виконання індивідуальних завдань виставляються в журнали обліку відвідування занять курсантами, студентами (слухачами) та їх успішність окремою графою. Результати цієї роботи враховуються під час виставлення підсумкових модульних оцінок" [3].

У свою чергу СРС безпосередньо не оцінюється, не враховується окремою графою та не постають самостійною складовою загальної оцінки. Водночас, слід відзначити беззаперечну істину, що якість СРС визначальним чином впливає на поточну успішність, на успішність

виконання ІЗ та успішність складання контрольних заходів. Фактично СРС розчиняється у чотирьох інших формах навчального процесу, кожна з яких, на відміну від СРС, оцінюється безпосередньо (рисунок 2).



Рис. 2. Співвідношення обсягів різних форм навчального процесу

У зв'язку з цим підкреслимо різницю у розумінні ІЗ як педагогічної категорії та поняття "виконання ІЗ" як нормативно встановленої форми навчального процесу. Обсяг ІЗ як педагогічної категорії включає, крім позааудиторних, також аудиторні навчальні завдання, що надаються в ході семінарського, практичного, лабораторного, індивідуального заняття тощо. "Виконання ІЗ" як унормована форма навчального процесу передбачає лише позааудиторне виконання спеціально для цього розроблених завдань. У свою чергу, обсяг таких завдань передбачає можливість колективної, групової роботи декількох студентів, у той час як педагогічна теорія диференціює індивідуальні та колективні завдання.

Педагогічна теорія та вимоги правових актів (зокрема, ч. 2 п. 3.10.4 Положення [2]) акцентують необхідність забезпечення за допомогою методичних матеріалів умов для здійснення в ході СРС самоконтролю з боку студента. У зв'язку з цим відзначимо ще одну особливість ІЗ. Обсяг ІЗ як педагогічної категорії включає завдання, які підлягають самоконтролю студента. Як унормована форма навчального процесу "виконання ІЗ" передбачає лише завдання, які обов'язково контролюються та оцінюються викладачем (рисунк 3).



Рис. 3. Співвідношення обсягу ІЗ як педагогічної категорії та обсягу "виконання ІЗ" як форми навчального процесу

Таким чином, можемо констатувати певну розбіжність між розумінням СРС педагогічною теорією та чинними нормативно-правовими актами. Запропоноване останніми формулювання "індивідуальні завдання" суперечить можливості їх виконання не індивідуально, а колективно. У зв'язку з цим, відповідну форму навчально-

го процесу під час новелізації нормативної бази краще визначити як "виконання самостійних завдань" (до речі, саме так її визначено у ст. 5 Тимчасового положення [4]). Також слід більш чіткіше відмежувати її від СРС як іншої форми навчального процесу.

Використана література:

1. Закон України № 2984-III "Про вищу освіту" зі змінами та доповненнями, станом на 19.01.2010.
2. Положення про організацію навчального процесу у ВНЗ, затвердженого наказом Міністерства освіти від 02.06.1993 № 161.
3. Положення про організацію навчального процесу у ВНЗ МВС України, затвердженого наказом МВС від 14.02.2008 № 69.
4. Тимчасове положення про організацію навчального процесу в кредитно-модульній системі підготовки фахівців, затвердженого наказом МОН від 23.01.2004 № 48 "Про проведення педагогічного експерименту з кредитно-модульної системи організації навчального процесу".
5. Український педагогічний словник / за редакцією академіка С. Гончаренка. – К. : Либідь, 1997.

УДК 342.571:347.998.85(477)

О.О. Галус

старший викладач кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового права
(Хмельницький університет управління та права)

ЗАХИСТ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН УКРАЇНИ В СФЕРІ ЗДІЙСНЕННЯ БЕЗПОСЕРЕДНЬОГО НАРОДОВЛАДДЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИМИ ТА СУДОВИМИ ЗАСОБАМИ

Конституція України 1996 року в статті 5 визнала народ єдиним джерелом влади в Україні і передбачила можливість здійснення ним влади безпосередньо. Конституція України в статті 69 визначає, що народне волевиявлення здійснюється через вибори, референдуми та інші форми безпосереднього народовладдя. Виходячи з даного положення, в Україні на конституційному рівні закріплено можливість існування необмеженого кола форм безпосереднього народовладдя, оскільки не дано вичерпного їх переліку. Однак існує певна умова їх легітимності, яка полягає у тому, щоб дані форми не були заборонені Конституцією України та законами України.

Форми безпосереднього народовладдя потрібно поділяти, перш за все, за правовими основами здійснення, тобто за тим, на чому дані форми ґрунтуються, за джерелом, базою виникнення. За даним критерієм потрібно виділяти конституційні, законодавчі та легітимні форми безпосереднього народовладдя.

До конституційних форм безпосереднього народовладдя потрібно відносити форми, передбачені безпосередньо у Конституції України. Зокрема, це вибори (стаття 69), референдуми (стаття 69), мирні збори, мітинги, походи, демонстрації (стаття 39), звернення громадян (стаття 40) [1].

Під законодавчими формами безпосереднього народовладдя потрібно розуміти форми, які Конституцією України безпосередньо не передбачені, проте закріплені у законах України та інших нормативно-правових актах. У Законі України "Про всеукраїнський та місцеві референдуми" передбачено такі форми безпосереднього народовладдя, як дорадче опитування громадян України (консультативний референдум) (стаття 46) та опитування громадської думки (стаття 47) [12]. У Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні" відповідно - загальні збори населення за місцем проживання (стаття 8), місцеві ініціативи (стаття 9), громадські слухання (стаття 13) [13]. Закон України "Про статус депутатів місцевих рад" передбачає такі форми, як відкликання депутата місцевої ради (стаття 5, Розділ 5) та доручення виборців (стаття 17) [11]. Форми безпосереднього народовладдя можуть закріплюватися і в інших нормативно-правових актах. Наприклад, така форма як народні обговорення передбачена в статті 109 Регламенту Верховної Ради України [10]. Практична реалізація цієї форми безпосереднього народовладдя була ініційована Президентом України, який 6 березня 2003 року видав Указ "Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України"" [14]. У статті 336 Статуту патрульно-постової служби міліції в Україні згадуються пікетування [15], що є формою безпосереднього народовладдя.

До легітимних форм безпосереднього народовладдя потрібно відносити такі форми, які безпосередньо не передбачені у Конституції та законах України, проте і не заборонені ними.

Для реального здійснення громадянами України всіх перелічених форм безпосереднього народовладдя необхідно створити дієвий механізм їх забезпечення, що включає в себе не лише їх реалізацію та

охорону, але і захист. Найбільш доступними та оперативними для громадян є адміністративно-правові засоби захисту зазначених прав. Однак із прийняттям Кодексу адміністративного судочинства України та створенням системи адміністративних судів все більшого значення набувають саме судові засоби захисту прав і свобод громадян в сфері безпосереднього народовладдя.

Питанню захисту прав і свобод громадян в сфері здійснення безпосереднього народовладдя в науці конституційного та адміністративного права приділено мало уваги. Вчені – конституціоналісти широко досліджують політичні права громадян, процедури організації та проведення виборів та референдумів, однак проблемам захисту означених прав приділено мало уваги. Вони, як правило, розглядаються ними через призму гарантій конституційних прав та свобод, гарантій безпосередньої демократії.

Питанню забезпечення прав і свобод людини та громадянина в цілому були присвячені окремі дослідження з теорії держави і права, конституційного права таких вчених як С.С. Алексєєв, Р.А. Калюжний, А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков, В.С. М.П. Орзік, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.Ф. Скаун, О.Ф. Фрицький, Ю.С. Шемшученко та інші.

В науці адміністративного права ж питанню захисту прав і свобод громадян адміністративно-правовими та судовими засобами приділено значно більше уваги. Дослідженню зазначеного питання присвячені праці таких вчених як Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.О. Ієрусалімової, В.К. Колпакова, Ю.В. А.Ю. Олійника, В.Г. Поліщука, Д.В. Приймаценка, К.В. Степаненка, О.Н. Ярмиша та інших. Однак відсутні дослідження щодо захисту саме прав і свобод в сфері здійснення безпосереднього народовладдя або ж політичних прав.

Перш за все, необхідно визначитися із поняттям адміністративно-правових та судових засобів захисту. Цікавою із цього приводу є думка І.Л. Бородіна, який зазначає, що адміністративно-правові засоби захисту прав та свобод людини і громадянина охоплюють різноманітні за змістом і об'єктом суспільні відносини, в процесі виконання - розпорядчої діяльності, обов'язковими учасниками яких є громадяни. Вони, на його думку, представляють собою врегульовану адміністративно-правовими нормами діяльність уповноважених органів (посадових осіб) в сфері державного управління, спрямовану на адекватне, вірне розуміння і застосування діючого законодавства, що

визначає права та свободи громадян. До способів захисту прав та свобод людини і громадянина І.Л. Бородін відносить конституційне право громадян на оскарження; судовий контроль та нагляд по захисту прав та свобод громадян; загальний нагляд прокуратури, представництво прокурором інтересів громадян в адміністративному судочинстві [16].

Вважаємо надто широким таке визначення адміністративно-правових засобів, зокрема включення до них і адміністративної юстиції. Розгляд адміністративно-правових справ адміністративними судами, розгляд кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції потрібно відносити до судових засобів захисту прав і свобод громадян в сфері здійснення безпосереднього народовладдя.

До адміністративно-правових засобів захисту прав громадян в сфері здійснення безпосереднього народовладдя необхідно відносити наступні.

1. Адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів виконавчої влади. Наприклад, при направленні в порядку Закону України "Про звернення громадян" скарг на рішення, дії чи бездіяльність органу державної влади (в переважній більшості виконавчої) до вищестоящего органу. При здійсненні виборчих та референдних прав важливим засобом захисту є оскарження рішень, дій, бездіяльності дільничних виборчих комісій або комісій з питань референдуму до окружних (територіальних комісій), а рішень, дій чи бездіяльності окружних і територіальних комісій відповідно до Центральної виборчої комісії.

2. Специфічні види державного контролю в системі органів виконавчо-розпорядчої влади. До них можна віднести наступні.

А. Заходи щодо додержання прав і свобод людини і громадянина, що вживаються Президентом України. Згідно із частини 2 статті 102 Конституції України Президент України виступає гарантом додержання прав і свобод людини і громадянина. Зокрема, в структуру Адміністрації Президента України входить Повноважний Представник Президента України з питань додержання прав і свобод людини і громадянина.

Б. Заходи щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що вживаються Кабінетом Міністрів України (пункт 2 статті 116 Конституції України).

В. Заходи щодо забезпечення прав і свобод громадян в окремих галузях та сферах, що вживаються міністерствами, державними комітетами, центральними органами виконавчої влади. До міністерств, які наділені функціями щодо організації та забезпечення здійснення безпосереднього народовладдя, відносяться Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство закордонних справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України тощо. До державних комітетів, які беруть участь у організації та забезпеченні здійснення безпосереднього народовладдя, можна віднести Державний департамент України з питань виконання покарань, Державний комітет статистики України тощо.

Г. Заходи щодо забезпечення дотримання та реалізації прав і свобод громадян на відповідній території, що вживаються місцевими державними адміністраціями. Згідно із статтею 25 Закону України "Про місцеві державні адміністрації" місцева державна адміністрація забезпечує розгляд звернень громадян та їх об'єднань, контролює стан цієї роботи в органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в організаціях і установах, розташованих на відповідній території; бере участь у вирішенні питань проведення виборів і референдумів та адміністративно-територіального устрою у межах, визначених законодавством. Відповідно до статті 14 Закону України "Про Державний реєстр виборців" регіональним органом адміністрування Реєстру є: в області, місті Києві, місті Севастополі - відповідний структурний підрозділ обласної, міської державної адміністрації. Регіональні органи адміністрування Реєстру здійснюють організаційну підтримку, забезпечують взаємодію місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій стосовно створення та ведення Реєстру, контролюють виконання рішень розпорядника Реєстру. Регіональний орган адміністрування Реєстру має доступ у режимі читання до статистичних відомостей Реєстру бази даних Реєстру.

Відповідно ж до статті 14 Закону України "Про Державний реєстр виборців" органом ведення Державного реєстру виборців у районі, районі в місті Києві, місті Севастополі є відповідний структурний підрозділ районної, районної у місті державної адміністрації [7].

Д. Заходи щодо захисту прав і свобод членів територіальних громад, які здійснюються органами місцевого самоврядування. Відповідно до Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" до

відання сільських, селищних та міських рад належить забезпечення вимог законодавства щодо розгляду звернень громадян, здійснення контролю за станом цієї роботи на підприємствах, в установах та організаціях незалежно від форм власності; вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку тощо. Сільський, селищний, міський голова скликає загальні збори громадян за місцем проживання; забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету; веде особистий прийом громадян; забезпечує на відповідній території додержання законодавства щодо розгляду звернень громадян та їх об'єднань тощо [13].

3. Нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина, додержанням законів з цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами, який покладається на прокуратуру України (пункт 5 статті 121 Конституції України).

4. Захист та охорона прав і свобод громадян правоохоронними органами. Так, Служба безпеки України, відповідно до статті 24 Закону України "Про Службу безпеки України", забезпечує захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України від протиправних посягань з боку окремих осіб та їх об'єднань [8]. Міліція, відповідно до статті 10 Закону України "Про міліцію", зобов'язана забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок; виявляти, запобігати, припиняти та розкривати злочини, вживати з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством; приймати і реєструвати заяви й повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, своєчасно приймати по них рішення; припиняти адміністративні правопорушення і здійснювати провадження у справах про них тощо [9].

Наступним видом засобів захисту прав громадян в сфері здійснення безпосереднього народовладдя виступають судові засоби захисту. Судову владу в Україні здійснюють Конституційний Суд України та суди загальної юрисдикції. У зв'язку з цим до судових засобів захисту прав громадян в сфері здійснення безпосереднього народовладдя необхідно відносити:

1) розгляд Конституційним Судом України справ про відповідність законів та інших правових актів Конституції України;

2) розгляд справ адміністративної юрисдикції адміністративними судами;

3) розгляд кримінальних справ та справ про адміністративні правопорушення судами загальної юрисдикції.

Згідно із частиною 2 статті 147 Конституції України Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і дає офіційне тлумачення Конституції України та законів України.

До прикладу, 19 жовтня 2009 року Конституційний Суд України у своєму Рішенні визнав неконституційними деякі положення Закону України "Про вибори Президента України".

Стаття 125 Конституції України визначає, що система судів загальної юрисдикції в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації. Найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції є Верховний суд України. Вищими судовими органами спеціалізованих судів є відповідні вищі суди. В сфері захисту безпосереднього народовладдя в Україні велику роль відіграють Верховний суд України та адміністративні суди.

Верховний Суд України, відповідно до пункту 2 частини 1 статті 52 Закону України "Про вибори Президента України", встановлює наявність у передвиборній програмі кандидата положень, спрямованих на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриє її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення, що має наслідком подальшу відмову Центральної виборчої комісії в реєстрації кандидата на пост Президента України або скасування реєстрації кандидата на пост Президента України. Аналогічні положення містяться і в Законі України "Про вибори народних депутатів України".

Верховний Суд України також виступає і як касаційна інстанція при розгляді справ про притягнення до кримінальної та адміністративної відповідальності.

Суди загальної юрисдикції в межах наданих повноважень розглядають справи про притягнення до кримінальної та адміністратив-

ної відповідальності. Так, відповідно до статті 213 Кодексу України про адміністративні правопорушення (дала КУпАП) одними із органів (посадових осіб), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, виступають районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді). Вони розглядають справи про порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій (стаття 1851 КУпАП), створення умов для організації і проведення з порушенням установленого порядку зборів, мітингів, вуличних походів або демонстрацій (стаття 1852 КУпАП), а також справи про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (передбачені главою 15-А КУпАП у статтях 2127 - 21220) [3].

Відповідно до статті 15 Кримінально-процесуального кодексу України правосуддя в кримінальних справах здійснюється тільки судом [5]. Зокрема, районному (міському) суду підсудні кримінальні справи про злочини проти виборчих прав і свобод людини і громадянина (передбачені в статтях 157 - 160 Розділу 5 Кримінального кодексу України), перешкоджання законній діяльності професійних спілок, політичних партій, громадських організацій (стаття 170 Кримінального кодексу України), незаконне перешкоджання організації або проведенню зборів, мітингів, походів і демонстрацій (стаття 340 Кримінального кодексу України), захоплення державних або громадських будівель чи споруд (стаття 341 Кримінального кодексу України) [4].

Велику роль в забезпеченні здійснення безпосереднього народовладдя відіграють адміністративні суди України. Особливістю розгляду справ адміністративними судами є те, що суд не вирішує суперечку про право, а здійснює перевірку законності і обґрунтованості дій (бездіяльності), актів органів управління, щодо дотримання наданих Конституцією громадянам прав та свобод. Згідно із статтею 17 Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів поширюється на спори фізичних і юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, встановлених законом; спори щодо правовідносин, пов'язаних із виборчим процесом чи процесом референдуму. В главі 6 Розділу 3 Кодексу адміністративного судочинства України врегульовані особливості провадження в окремих категоріях справ, зокрема

наступних: справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій; справах щодо уточнення списків виборців; справах щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, які порушують законодавство про вибори та референдум; справах щодо оскарження дій або бездіяльності кандидатів, їх довірених осіб, партії (блоку), ініціативних груп референдумів, офіційних спостерігачів тощо; справах про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання; справах про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. Дані категорії справ розглядаються судами різних рівнів, починаючи із місцевих судів загальної юрисдикції, які розглядають справи щодо уточнення списків виборців, і закінчуючи Вищим адміністративним судом України, що розглядає питання щодо встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму тощо [2].

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що із проголошенням України правовою та демократичною державою, визнанням народу України єдиним джерелом влади в державі, все більшої ваги набуває захист прав і свобод громадян України в сфері здійснення безпосереднього народовладдя. Цей захист здійснюється через систему органів державної влади та місцевого самоврядування за допомогою широкого кола адміністративно-правових та судових засобів.

Використана література:

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28.06.1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 8 грудня 2004 р. № 2222-IV від 08.12.2004 // ВВРУ. - 2005. - № 2. - Ст. 44,108.
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. // ВВРУ від 09.09.2005 - 2005 р., № 35, (№№ 35-36, 37), стор. 1358, ст. 446.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р.// ВВР У РСР, 1984, додаток до № 51, ст. 1122.
4. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2001, № 25-26, ст. 131.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України від 28 грудня 1960 року // Відомості Верховної Ради УРСР від 12.01.1961 - 1961 р., № 2, стор. 15.

6. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 9 квітня 1999 року // Відомості Верховної Ради (ВВР), 1999, № 20-21, ст. 190.
7. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 20, ст. 282.
8. Про Службу безпеки України: закон України від 25 березня 1992 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 27, ст.382.
9. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 року // Відомості Верховної Ради УРСР (ВВР), 1991, № 4, ст. 20.
10. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10.02.2010 року // Голос України від 17.02.2010 року № 28.
11. Про статус депутатів місцевих рад: Закон України від 11.07.2002 року // Офіційний вісник України. -2002. - № 31.
12. Про всеукраїнський та місцеві референдуми: Закон України від 3.07.1991 року // ВВРУ. - 1991. - № 33. - ст. 443.
13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 року // Відомості Верховної Ради України. - 1997. - № 24. - Ст. 170.
14. Про винесення на всенародне обговорення проекту Закону України "Про внесення змін до Конституції України": Указ Президента України від 6.03.2003 р. № 197 // Урядовий кур'єр від 07.03.2003 - № 44.
15. Статут патрульно-постової служби міліції України, затверджений Наказом Міністра внутрішніх справ України № 404 від 28 липня 1994 року.
16. Бородин Іван Лук'янович. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Національний ун-т внутрішніх справ. - Х., 2004.

УДК 351.756:342.951(477)

О.М. Беницький
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ДЕРЖАВНІ АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ МІГРАЦІЇ

Конституція України проголошує людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку найвищою соціальною цінністю. Права та свободи людини визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Тому держава як всеохоплююча організація, яка

покликана відображати і забезпечувати загальні інтереси і потреби суспільства, повинна створювати належні та безпечні умови для розвитку особистості.

Для забезпечення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства повинен бути встановлений правовий механізм, який здатний забезпечити ефективну реалізацію різних приписів, в тому числі й правових, направлених на охорону суспільних відносин (від протиправної поведінки суб'єктів правовідносин). У разі, коли виникає необхідність створити систему правового регулювання відносно багатьох суб'єктів, спрямовану на забезпечення безумовного виконання приписів правових норм, така система знаходить своє відображення у спеціальній юридичній конструкції, яку у літературі визначають як адміністративно-правовий режим [1, 48-49].

Адміністративно-правовий режим який має за мету забезпечення безпеки від загроз, які можуть нести неконтрольовані міграційні процеси визначають як адміністративно-правовий режим міграції або міграційний режим.

Дослідники зазначають, що адміністративно-правовий режим як категорія адміністративного права (права державного управління), виражається у жорсткому юридичному регулюванні, направленому на створення достатньо істотних обмежень, заборон, стимулів, які утворюються комплексом юридичних засобів для забезпечення управлінського впливу суб'єкту управління на об'єкт управління [2, 24].

Виходячи з мети адміністративно-правових режимів взагалі, й міграційного режиму зокрема, слід зазначити, що для впорядкування суспільних відносин в рамках адміністративно-правового режиму використовується імперативний метод правового регулювання. Цей характерний для адміністративного права метод ґрунтується на засадах панування й підкорення, зобов'язуючому типі регулювання і виражається в юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [3, 272]. Тобто, виражається у необхідності осіб, на яких розповсюджуються юридичні засоби управлінського впливу, підкорятися ним й суб'єктам управління, які контролюють виконання встановлених правил поведінки.

Однак при цьому, як зазначають дослідники, у нинішніх умовах розвитку українського суспільства, у сфері дії адміністративного права, має діяти новий правовий режим регулювання відносин між державою, її органами та посадовими особами і громадянами. Ця нова

якість означає, що громадянин стає "рівноправним" учасником стосунків із державою. Забезпечення такої рівноправності повинно становити стрижень сучасної адміністративної правотворчості і правозастосування, і передбачає комплексне реформування переважної більшості інститутів українського адміністративного права [4].

Тому, одним із стратегічних завдань адміністративної реформи є запровадження нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності по забезпеченню реалізації прав і свобод, наданню державних та громадських послуг. Україна має перетворитися на державу для людини. Як слушно зазначають дослідники, сучасне розуміння демократичної держави полягає в тому, що не громадяни служать державі, а вона є організацією на службі у суспільства. Це означає, що держава не управляє громадянами, а надає їм управлінські послуги, тобто вчиняє різноманітні дії, спрямовані на створення умов для реалізації ними своїх прав та свобод [5, 30].

У зв'язку з чим актуальним питанням є дослідження місця державних управлінських послуг у механізмі забезпечення реалізації адміністративно-правового режиму міграції.

Як вже зазначалося, метою адміністративно-правового режиму міграції є забезпечення безпеки, тому, правові обмеження, заборони, санкції та інші примусові заходи покладені в його основу. На перший погляд це суперечить можливості надання у його рамках державних управлінських послуг.

Однак, В.В. Ласточкин зазначає, що адміністративно-правовий режим – це сукупність правових установлень й необхідних організаційних управлінських заходів, які забезпечують порядок реалізації окремими громадянами відповідних прав і обов'язків, а також такий порядок діяльності державних органів і громадських формувань, що найбільш адекватно відповідає інтересам забезпечення безпеки та охорони громадського порядку на даній суворо обмеженій ділянці державного управління [6, 55-56].

Тобто, правові обмеження, заборони, санкції та інші примусові заходи, що покладені в основу міграційного режиму, є засобами які використовуються для досягнення мети адміністративно-правового режиму міграції – захисту конституційних прав й свобод людини і громадянина. А тому, це дозволяє передбачити існування можливості

надання послуг з метою реалізації суб'єктами адміністративного права своїх прав і свобод в режимній сфері.

На думку К.К. Афанасьєва, ще до початку діяльності державних органів стосовно безпосередньої видачі дозволів, ліцензій та інших адміністративних проваджень, в суспільстві, завдяки чинному законодавству вже існує адміністративно-правовий режим, зміст якого визначається конкретними правовими нормами. А тому, видача спеціальних дозволів та інших документів посадовими особами органів, що наділені відповідними повноваженнями, та на отримання яких особи, що звернулися до них, мають суб'єктивні права, завжди відбувається у передбачених формах і порядку саме завдяки вже існуючому й встановленому державою адміністративно-правовому режиму [7, 62-64]. Надання державних управлінських послуг фактично є способом реалізації таких режимів уповноваженими й наділеними спеціальною компетенцією суб'єктами адміністративного права, а отримання передбачених законодавством України дозволів, ліцензій, реєстраційних посвідчень, атестаційних свідоцтв тощо – є способом реалізації суб'єктивних прав фізичними і юридичними особами, які проявили власну волю та ініціативу з метою отримання останніх. Такі положення повною мірою стосуються й адміністративно-правового режиму міграції. У такому разі надання державних управлінських послуг можна визначити як спосіб реалізації адміністративно-правових режимів, а отримання дозволів, ліцензій, реєстраційних посвідчень – як результат наданих послуг.

Як слушно, з цього приводу, зазначає В.М. Снігур, адміністративно-правовий режим покликаний звести навколо владних примусових повноважень суб'єктів виконавчої влади нездоланний бар'єр, а самі повноваження взяти у формалізовані рамки юридичних процедур.

Ця межа захищає приватне життя населення від надмірної адміністративної опіки за умови, звичайно, що люди самі можуть подбати про власну безпеку і благополуччя. У ситуаціях, коли необхідне втручання державних структур, режим надає таку можливість, але тільки визначеними в законі способами [8, 19].

Адміністративні процедури забезпечують суворий правовий режим дотримання прав і свобод громадян і є дієвим засобом захисту проти суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади. Тому серед завдань реформування адміністративного права,

яке регулює близьку до людини виконавчу гілку влади, з якою кожна особа має постійні контакти, надзвичайно вагомим постає завдання ретельного регулювання раціональних за змістом і демократичних за спрямованістю адміністративних процедур.

Головний критерій детальності регулювання адміністративних процедур – це ефективність утвердження і забезпечення прав і свобод людини, як того і вимагає ст. 3 Конституції України [4].

Таким чином, не зважаючи на жорсткість правового регулювання, адміністративно-правовий режим міграції встановлюється з метою забезпечення взаємодії органів державної влади і фізичних осіб, які беруть участь у міграційних переміщеннях на основі права, оскільки він супроводжує діяльність органів державної влади та їх посадових при реалізації ними своїх функціональних обов'язків. При цьому, надаючи суб'єктові адміністративної влади юридичні прерогативи, зазначений режим зобов'язаний забезпечити систему протипаг.

Тобто, юридичну обмеженість публічної адміністрації в можливості вибору вільної поведінки в тих сферах, де, з одного боку, реалізуються конституційні права і свободи, а з іншого боку забезпечується захист національних, державних та суспільних інтересів.

Використана література:

1. Долгополов А.А. Теоритические основы административно-правовых режимов в сфере оборота оружия и взрывчатых веществ // Российский следователь. – 2005. – № 8. – С. 48-52.
2. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М.: "Щит-М", 2000. – 264 с.
3. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник.; У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: "Юридична думка", 2004. – 584 с.
4. Аверьянов В.Б. Нові риси предмета українського адміністративного права // Пресонал. – 2005. – № 4. [Електронний ресурс]. – Режим доступу до журн. : www.personal.in.ua/article.php?ida=83
5. Коліушко І. Тимошук В. Управлінські послуги – новий інститут адміністративного права // Право України. – 2001. – № 5. – С. 30-34.
6. Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана государственной границы. – М.: "Экзамен", 1999. – 98 с.
7. Афанасьев К.К. Адміністративні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя неза-

лежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.

8. Снігур В.М. Міграційний режим в Україні: Дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. – К.: Національний університет внутрішніх справ України, 2008. – 199 с.

УДК 351.811.12(477)

Б.Ю. Бурбело
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА РЕЄСТРАЦІЇ ЯК ФОРМА ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

У теорії адміністративного процесу процедура визначається як дискретне явище, формалізований бік діяльності суб'єктів права із здійснення правової регламентації суспільних відносин та реалізації права [1, 17]. Дискретність адміністративної процедури передбачає її елементарність у межах адміністративно-процесуальної діяльності. Добираючи до себе зміст правових норм, що регламентують певне адміністративне провадження, процедура дискретизує загальну мету щодо забезпечення безпеки дорожнього руху, визначає коло суб'єктів, які можуть бути учасниками процедури, їх відповідних прав та обов'язків і, що важливо, – порядок реалізації цих суб'єктивних прав та обов'язків у певних діях, в тому числі у взаємодії.

На наш погляд, адміністративно-процедурна діяльність щодо забезпечення безпеки дорожнього руху може бути визначена як здійснення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування адміністративних процедур в межах проваджень, що мають метою попередження дорожньо-транспортних пригод та зниження тяжкості їх наслідків. Характеристика адміністративно-процедурної діяльності передбачає перш за все розгляд діяльності суб'єкта публічно-владних повноважень, проте у процедурі беруть участь й інші особи, які не належать до такої категорії суб'єктів права.

Найбільш загальною є класифікація адміністративних проваджень в залежності від характеру індивідуально-конкретної справи

на юрисдикційні та неюрисдикційні [2, 487]. Іноді такі види проваджень іменують відповідно конфліктними та неконфліктними провадженнями [1, 19]. До неюрисдикційних, або неконфліктних, позитивних адміністративних проваджень звичайно відносять декілька видів [2, 489]. На наш погляд, стосовно сфери забезпечення безпеки дорожнього руху в першу чергу слід віднести такі з них: нормотворче, реєстраційне, дозвоільне та контрольне.

Істотну частину адміністративних процедур у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху можна віднести до реєстраційних проваджень. Реєстрація як форма управлінської діяльності передбачає отримання та внесення уповноваженими суб'єктами відомостей про окремі елементи системи управління, що потребують обліку, у спеціально створені бази даних - реєстри. Необхідність обліку у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху виникає перш за все внаслідок особливостей системи правовідносин, що стосуються поведінки з наземними транспортними засобами як джерелами підвищеної небезпеки. Саме тому реєстрації підлягають насамперед транспортні засоби, що експлуатуються на мережі автомобільних доріг загального користування, суб'єкти, які здійснюють підготовку водіїв, продаж, технічне обслуговування транспортних засобів, надають послуги з автомобільних перевезень пасажирів та вантажів тощо.

Реєстраційна діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху характеризується здійсненням певних загальних адміністративних процедур. На наш погляд, у провадженні таких процедур слід розрізняти наступні стадії:

- порушення реєстраційної справи;
- збір та дослідження реєстраційних даних;
- розгляд реєстраційної справи та прийняття по неї рішення;
- виконання рішення.

Порушення справи ініціюється заявником, який надає суб'єктові реєстраційних повноважень відомості (документи), що підтверджують правомірність його вимог щодо реєстрації об'єкту обліку. Взаємодія цих суб'єктів спрямована перш за все на узгодження переліку зазначених відомостей, які мають відповідати завданнями системи забезпечення безпеки дорожнього руху.

При отриманні даних від заявника фактично розпочинається другий етап процедурної діяльності уповноваженого суб'єкта-реєстратора, коли він збирає та досліджує надану, а за необхідністю -

й самостійно отриману додаткову інформацію про стан об'єкта обліку. Характерною для цього є взаємодія з іншими суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху, які володіють відповідною інформацією.

Наступний етап реєстраційного провадження передбачає діяльність суб'єкта реєстраційних повноважень щодо прийняття рішення з реєстрації об'єкту обліку чи відмови у цьому. Оскільки відмова у реєстрації може бути пов'язана з виявленням порушень законодавства у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, при розгляді реєстраційної справи також вирішується питання про повідомлення компетентних суб'єктів про такий факт для застосування до порушників заходів державного примусу.

На заключному етапі реєстраційного провадження - етапі виконання рішення за справою - уповноважений орган-реєстратор оформлює та видає заявнику реєстраційні документи, або повідомляє про відмову у проведенні реєстрації із зазначенням підстав такого рішення, а у випадках виявлення правопорушень - інформує уповноважені органи державної влади.

Значну частину реєстраційної діяльності органів публічної влади у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху складають дії щодо державної та відомчої реєстрації транспортних засобів. Відповідно до положень ст. 34 Закону України "Про дорожній рух" із змінами від 24.09.2008р., державній реєстрації та обліку підлягають призначені для експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування транспортні засоби усіх типів: автомобілі, автобуси, мотоцикли всіх типів, марок і моделей, самохідні машини, причепа та напівпричепа до них, мотоколяски, інші прирівняні до них транспортні засоби та мопеди, що використовуються на автомобільних дорогах державного значення. Як видно, наведений перелік охоплює численну кількість об'єктів обліку державної системи забезпечення безпеки дорожнього руху, до категорії яких законодавцем нещодавно віднесено й досить популярний на сьогодні вид індивідуального транспорту - скутери, що являють собою мопеди з автоматичною трансмісією варіаторного типу.

Державна реєстрація найбільшої за об'ємом категорії зазначених транспортних засобів - автомобілів, автобусів, мотоциклів та мопедів усіх типів, марок і моделей, самохідних машин, причепів та напівпричепів до них, мотоколясок - здійснюється підрозділами Держав-

ної автомобільної інспекції МВС України. Реєстраційні відомості про транспортні засоби та їх власників заносяться до єдиної бази даних – державного реєстру, держателем якого відповідно до законодавства є Державтоінспекція.

Адміністративно-процедурна діяльність ДАІ щодо здійснення державної реєстрації транспортних засобів передбачає здійснення комплексу заходів з перевірки документів, які є підставою для здійснення реєстрації, звірку і, за необхідності, дослідження ідентифікаційних номерів складових частин та огляд транспортного засобу, оформлення і видачу реєстраційних документів та номерних знаків. Відповідно до положень ст. 4 Закону України "Про дорожній рух", встановлення відповідних адміністративних процедур віднесено до компетенції уряду. Так, Постановою Кабінету Міністрів України № 1388 від 07.09.1998 р. затверджено Правила державної реєстрації так обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок.

Окремі процедури державної реєстрації транспортних засобів підрозділами Державтоінспекції конкретизовано Наказом МВС України № 987 від 10.11.2005р., яким затверджено Інструкцію про проведення огляду транспортних засобів та їх реєстраційних документів під час реєстрації, перереєстрації та зняття з обліку. Наприклад, встановлено, що огляд транспортних засобів та реєстраційних документів проводиться за місцем реєстрації, перереєстрації та зняття з обліку транспортного засобу на майданчиках реєстраційно-екзаменаційних підрозділів ДАІ. Перед проведенням огляду здійснюється перевірка відповідності облікових даних, указаних у реєстраційних документах, за наявними базами даних – інформаційно-довідковими обліками.

Відповідно до положень Інструкції, до процедури огляду транспортного засобу слід віднести:

- загальний огляд транспортного засобу;
- огляд ідентифікаційного позначення кузова;
- огляд кодових табличок;
- огляд номерного майданчика та прилеглих до нього частин;
- огляд лакофарбового покриття;
- огляд інших носіїв інформації;
- огляд номера двигуна в разі технічної (конструктивної) можливості.

Адміністративно-процедурна діяльність ДАІ МВС України щодо реєстрації транспортних засобів неможлива без взаємодії з іншими органами державної виконавчої влади. Так, збір Державтоінспекцією потрібних для реєстрації даних передбачає отримання інформації про відповідність конструкції і технічного стану певної марки чи моделі транспортного засобу обов'язковим вимогам норм і стандартів, які діють в Україні. Необхідні для цього відомості про наявність сертифіката відповідності або свідоцтво про визнання іноземного сертифіката надаються Державній автомобільній інспекції Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики з Єдиного реєстру сертифікованої в Україні продукції.

Іншим прикладом є випадки реєстрації ввезених в Україну транспортних засобів, коли Державтоінспекція взаємодіє з митними органами. Так, згідно з п. 7 Правил митного контролю та митного оформлення транспортних засобів, що переміщуються громадянами через митний кордон України, затверджених Наказом Державної митної служби України №1118 від 17.11.2005 р., процедура митного оформлення транспортного засобу передбачає надання його власнику спеціального документу – посвідчення про реєстрацію, який у подальшому передається у підрозділ ДАІ для проведення державної реєстрації. Наявності такого посвідчення вимагають норми, що містяться у п. 30 Правил державної реєстрації так обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів та мотоколясок.

Крім державної реєстрації, законодавство України про дорожній рух передбачає провадження так званої відомчої реєстрації окремих категорій транспортних засобів та самохідних машин відповідними уповноваженими органами державної виконавчої влади. На наш погляд, відомча реєстрація у тому змісті, який передбачає ст. 34 Закону України "Про дорожній рух", є різновидом державної реєстрації, адже обидві адміністративні процедури провадять державні органи. Тому бачиться доцільним використовувати у законодавстві інший термін, що позначає поняття державної реєстрації автомобілів, автобусів, мотоциклів та мопедів усіх типів, марок і моделей, самохідних машин, причепів та напівпричепів до них, мотоколясок.

Відповідно до положень ст. 34 Закону України "Про дорожній рух", відомчу реєстрацію та облік транспортних засобів, які належать

військовим частинам, об'єднанням чи організаціям, що входять до складу Збройних Сил України – уповноважений орган Міністерства оборони України; великотоннажних транспортних засобів та інших технологічних транспортних засобів – уповноважений орган Міністерства праці та соціальної політики України; трамваїв і тролейбусів – уповноважений орган Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України; перегонових і спортивних транспортних засобів – уповноважений орган Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту; тракторів, самохідних шасі, самохідних сільськогосподарських, дорожньо-будівельних і меліоративних машин, сільськогосподарської техніки, інших механізмів – уповноважений орган Міністерства аграрної політики України.

Основні процедури відомчої реєстрації врегульовано спеціально виданими нормативно-правовими актами уповноважених центральних органів державної виконавчої влади. Так, Правила реєстрації та обліку трамвайних вагонів та тролейбусів затверджено Наказом Державного комітету України з питань житлово-комунального господарства № 99 від 17.06.2003 р. У відповідності до положень цього нормативного акту, органом, уповноваженим на здійснення відомчої реєстрації таких транспортних засобів, призначено технічну інспекцію міського електротранспорту Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України. Проведення процедури відомчої реєстрації великотоннажних автомобілів та інших технологічних транспортних засобів, що не підлягають експлуатації на вулично-дорожній мережі загального користування, підрозділами Міністерства праці та соціальної політики України передбачена Правилами, затвердженими Наказом Державного комітету України з нагляду за охороною праці № 163 від 01.07.2004 р. Відповідно до п. 2.3 Положення про органи безпеки дорожнього руху Міністерства оборони України, затвердженого Наказом Міністерства оборони України № 330 від 01.11.1999 р., реєстрація та облік транспортних засобів Збройних Сил України покладається на військову інспекцію безпеки дорожнього руху Військової служби правопорядку у Збройних Силах України.

В той же час існує певна прогалина в адміністративно-правовому регулюванні процедури відомчої реєстрації спортивних автомобілів, наслідком чого є фактичне виконання функції реєстратора таких транспортних засобів громадською організацією – Автомобільною

Федерацією України (FAU). Так, положенням про видачу ліцензій та інших спортивних документів Автомобільної Федерації України передбачено процедури видачі технічного паспорту спеціального механічного транспортного засобу для автомобільного спорту та технічного паспорту Міжнародної Автомобільної Федерації (FIA) позадорожнього транспортного засобу [3].

Як зазначено у п. 9.2. положення, технічний паспорт FAU підтверджує відповідність конструкції автомобіля діючим в Україні технічним вимогам, видається його власнику або його представнику на весь термін служби автомобіля та може бути підставою для державної реєстрації і обліку гоночних і спортивних механічних транспортних засобів. Таким чином, неурядова організація з автоспорту взяла на себе роль реєстратора та утримувача національного реєстру спортивних і гоночних механічних транспортних засобів для автомобільного спорту.

Крім наземних транспортних засобів, іншим предметом реєстраційної діяльності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є підприємства, установи, організації та фізичні особи, які здійснюють підготовку чи обслуговування елементів системи "водій – транспортний засіб – дорога". Зокрема, відповідно до положень ст.ст. 15, 25, 34, 35 Закону України "Про дорожній рух", реєстрації підлягають:

- суб'єкти підприємницької діяльності, пов'язані з реалізацією транспортних засобів, що підлягають реєстрації та обліку в органах внутрішніх справ;

- суб'єкти підприємницької діяльності, пов'язані з реалізацією транспортних засобів, що підлягають реєстрації та обліку в органах Міністерства аграрної політики України;

- суб'єкти господарювання, уповноважені здійснювати перевірку технічного стану автомобілів, автобусів, мотоциклів та мопедів усіх типів, марок і моделей, самохідних машин, причепів та напівпричепів до них, мотоколясок та інших прирівняних до них транспортних засобів;

- об'єкти дорожнього сервісу;

- заклади, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів;

- заклади, які здійснюють підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації трактористів-машиністів.

Повноваження з реєстрації зазначених суб'єктів розподілені між Державною автомобільною інспекцією МВС України та Державною інспекцією по нагляду за технічним станом машин Міністерства аграрної політики України. Наприклад, відповідно до Порядку надання суб'єктам господарювання повноважень на проведення перевірки технічного стану колісних транспортних засобів під час державного технічного огляду. Затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 607 від 09.07.2008 р., формування реєстру уповноважених суб'єктів господарювання та використання внесених до нього відомостей здійснюється ДАІ МВС порядку.

Адміністративно-процедурна діяльність щодо забезпечення безпеки дорожнього руху охоплює також і державну реєстрацію підприємств, які надають послуги у сфері дорожнього руху. Відповідно до норм ст.ст.5, 6 Закону України "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців" від 15.05.2003 р. № 755-IV, суб'єктами такої діяльності є державні реєстратори місцевих виконавчих комітетів або районних державних адміністрацій.

Отже, реєстраційна адміністративно-процедурна діяльність органів виконавчої влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху має значну кількість напрямів, більшість з яких передбачає взаємодію цих органів між собою та іншими суб'єктами забезпечення безпеки дорожнього руху. Саме тому оптимізація процедур реєстрації у сфері дорожнього руху обов'язково сприятиме підвищенню ефективності такої взаємодії та вирішенню завдань забезпечення безпеки дорожнього руху у цілому.

Використана література:

1. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07/ КНУВС. – К., 2006. – 34 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В. Б. Авер'янов. – К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
3. Положення про видачу ліцензій та інших спортивних документів Автомобільної Федерації України [Електронний ресурс]/ Офіційний сайт Автомобільної Федерації України. – К., 2010. – Режим доступу: http://fau.in.ua/wp-content/uploads/fau_yearbook/2005_fau_yearbook_4/2005_licenzij_bydaca.doc

УДК 351.741:351.746.3(4ЄС)

О.М. Єщук

викладач кафедри загальноправових дисциплін
(Херсонський юридичний інститут ХНУВС)**ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ КРАЇН
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ
ОХОРОННОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Висвітлення основних аспектів досвіду адміністративної діяльності поліції країн Європейського Союзу щодо регулювання охоронної діяльності, а також формування положень адміністративної діяльності поліції, що повинні стати вагомим джерелом для органів правотворчості та практичної правоохоронної діяльності міліції України в сучасних умовах розвитку нашої держави під час направлення її помислів щодо інтеграції до Європейських країн, набуває все більшої нагальності, а особливо в питаннях забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності.

Дослідження міжнародного досвіду адміністративної діяльності поліції щодо регулювання охоронної діяльності завжди привертати увагу науковців, зокрема цю проблему досліджували такі вчені, як: І.Г. Голосниченко, В.В. Галуцько, А.Т. Комзюк, О.П. Рябченко, О.П. Угровецький та багато інших. Однак досвід адміністративної діяльності поліції країн Європейського Союзу щодо регулювання охоронної діяльності ще не був предметом наукового пошуку.

В адміністративній діяльності поліції країн Європейського Союзу виділяється дві на перший погляд взаємно протилежні тенденції: по-перше, у державах-членах Європейського союзу професійні охоронні структури знаходяться під пильним адміністративним державним контролем, наприклад, у республіці Польща, до обов'язків міліції згідно з Законом про поліцію прийнятим 6 квітня 1990 року належить контролювати муніципальну й міську охорону, а також приватні охоронні агентства [1, с. 82-83]; по-друге, одночасно публічна адміністрація пропонує їм широкий спектр соціального діалогу, що відіграє важливу роль у забезпеченні функціонування приватних охоронних структур.

У ФРН зазначене офіційно оформлено у вигляді адміністративного договору між МВС ФРН та асоціаціями приватних охоронних структур "Декларація про принципи взаємодії між поліцією і приватними охоронними підприємствами". В якій зокрема зазначається, що

забезпечення громадської безпеки і порядку є обов'язком держави й особливо поліції.

Зазначений двохвимірний підхід до регулювання охоронної діяльності характеризується в Західноєвропейській науці поліцейської діяльності як аксіоматичний [2]. Наприклад, для підвищення рівня громадської безпеки в місті Бремені, Німецька Федеральна асоціація приватних охоронних підприємств і поліція міста Бремена уклали угоду про співробітництво [3]. Інший приклад, у землі Саксонії з метою захисту громадян існує тісна співпраця між органами поліції й приватними охоронними компаніями [4]. В ФРН приватні охоронні підприємства вносять вагомий внесок в національну безпеку в Німеччині [5].

В юридичному аспекті більшість держав-членів Європейського союзу, за винятком Австрії та ФРН, врегульовують суспільні відносини у сфері охоронної діяльності на основі спеціалізованого законодавства.

Традиційно в ньому роздаються наступні питання охоронної діяльності: порядок забезпечення безпеки фізичних осіб; охорони майна (рухомого, нерухомого); охорони грошових коштів; охорони за допомогою центрів тривожного реагування; проектування, монтаж і технічне обслуговування засобів і систем сигналізації.

Так наприклад, в республіці Польща діє спеціалізований закон від 26 липня 1996 № 1/26 "Про захист осіб та майна" [6].

Крім того, у більшості країн на законодавчому рівні (за винятком Чеської Республіки та Кіпру) до компетенції приватних охоронних структур віднесені заходи щодо безпеки фізичних осіб та їх майна в аеропортах та літаках під час польотів [7].

Досить специфічно врегульовані питання охоронної діяльності в законодавстві Королівства Іспанії. В ній охоронна діяльність розглядається в контексті громадської безпеки і забезпечується спеціальним законом, який регулює не в цілому питання охоронної діяльності, а безпосередньо відносини, що пов'язані зі спектром дій персоналу охорони. Так відповідно до закону Королівства Іспанія від 30 липня 1992 р. LEY 23/1992 "Про співробітників приватних охоронних служб безпеки" та інших нормативних актів, регулювання охоронної діяльності відбувається в рамках контролю держави за функціонуванням приватних служб безпеки з метою підтримки громадського порядку та захисту людей і майна [8].

Важливим чинником адміністративної діяльності країн-членів Європейського союзу у сфері охоронної діяльності є визначення кваліфікаційних вимог до персоналу охорону.

Законодавство більшості країн вимагає щоб персонал охорони мав високі ділові та особисті якості, забороняють приймати на роботу осіб, які мають судимість. При здійсненні охоронних послуг персонал охорони має бути в уніформі та мати посвідчення. До зайняття охоронною діяльністю у більшості країн допускаються особи, яким виповнилося 18 років. Поряд з цим в Естонії, зазначений мінімальний вік становить 19 років, у Литві, Польщі та Словаччині - 21 рік.

Майже всі держави-члени розробили правові рамки для індустрії приватних служб безпеки. При цьому усі держави-учасники Європейського союзу впроваджують у діяльність професійних охоронних структур мінімальні стандартами професійної кваліфікації [7].

Аналіз ефективності досвіду в сфері адміністративної діяльності поліції країн Європейського Союзу щодо регулювання охоронної діяльності характеризується наступними провідними рисами:

1) в країнах Європейського Союзу співпраця спеціальних громадських організацій створених приватними охоронними підприємствами (персоналом охорони) і поліції є досить плідною. Формально вона забезпечується шляхом укладення адміністративних договорів у різних формах, що позитивно впливає на рівень забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності;

2) законодавство, що діє в країнах Європейського Союзу та регулює суспільні відносини у сфері охоронної діяльності можна назвати спеціалізованим, адже в більшості держав-членів існують специфічні діючі закони, що в юридичному аспекті, регулюють питання забезпечення безпеки фізичних осіб та охорони права власності;

3) поліцейська діяльність щодо ліцензування охоронної діяльності в країнах Європейського Союзу - підзаконна владно-розпорядча діяльність поліції, яка вимагає від суб'єкта господарювання перед початком надання охоронних послуг отримати обов'язкову ліцензію (концесію, дозвіл, мандат - в різних країнах, різні назви), при дотриманні визначених ліцензійних умов, яка видається поліцією на певний термін та характеризується наявністю в органу ліцензування права накладати на порушників режиму охоронної діяльності адміністративні санкції, починаючи від штрафу до призупинення (позбавлення) ліцензій;

4) наявність мінімальних стандартів професійної кваліфікації персоналу охорони щодо надання послуг із забезпечення безпеки фізичних осіб та майна є досить прогресивним явищем в правовому просторі Європейського Союзу. В Україні слід теж запровадити мінімальні стандарти професійної кваліфікації персоналу охорони, які б позитивно вплинули на підбір персоналу та наявність у нього відповідних якостей для надання послуг із забезпечення безпеки фізичних осіб та майна.

Отже, підсумовуючи матеріал, досвіду адміністративної діяльності поліції країн Європейського Союзу щодо регулювання охоронної діяльності, на нашу думку, провідні риси, які сформовані нами в повідомленні мають стати вагомим джерелом для органів правотворчості та практичної правоохоронної діяльності міліції України в сучасних умовах.

Використана література:

1. Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: Процес і прогрес/ [Абрахам П., Бакрач Д., Бек А. та ін.]; під ред. М. Капаріні, О. Мареніна. – К., 2005. – 296 с.

2. Entwurf fur eine Grundsatzerklerung uber das Zusammenwirken Zwischen Polizei und Privaten Sicherheitsunternehmen: [Електронний ресурс] // Entwurf fur eine Grundsatzerklerung uber das Zusammenwirken Zwischen Polizei und Privaten Sicherheitsunternehmen - 13 березня 2010. - <http://www.bdws.de/cms/DSD/4-01/03.pdf> - Назва з екрану.

3. Polizei und private Sicherheitsdienste arbeiten enger zusammen: [Електронний ресурс] // Polizei und private Sicherheitsdienste arbeiten enger zusammen - 25 лютого 2010. - <http://www.cop2cop.de/2009/11/12/polizei-und-private-sicherheitsdienste-arbeiten-enger-zusammen/> - Назва з екрану.

4. Neufassung der Grundsatzerklerung ärung über das Zusammenwirken von Polizei und Sicherheitsgewerbe: [Електронний ресурс] // Neufassung der Grundsatzerklerung ärung über das Zusammenwirken von Polizei und Sicherheitsgewerbe - 13 березня 2010. - <http://www.polizei.sachsen.de/lka/2914.htm> - Назва з екрану.

5. Willkommen beim BDWS: [Електронний ресурс] // Willkommen beim BDWS - 13 березня 2010. - <http://www.bdws.de/cms/index.php> - Назва з екрану.

6. W sprawie og 2;oszenia jednolitego tekstu ustawy z dnia 26 lipca 2005 r. o ochronie osób i mienia : [за станом на 1 січня 2010 р.] // Kancelaria Sejmu s. 1/26. - Dz.U. 2005. - Nr 145. - poz. 1221.

7. Panorama de l'Industrie de la Sécurité Privée dans les 25 Etats membres de l'Union Européenne Introduction : [Електронний ресурс] // Panorama de l'Industrie de la Sécurité Privée en Europe aprè#232;s le 1er mai 2004. – 28 лютого 2010. – Режим доступу: http://www.ceess.org/pdf/panoramic_overview_conclusion-fr.pdf – Назва з екрану.

8. Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Seguridad Privada: [Електронний ресурс] // Real Decreto 2364/1994 de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Seguridad Privada – 13 березня 2010. – <http://www.mir.es/SGACAVT/derecho/rd/rd2364-1994.html> – Назва з екрану.

УДК 351.751:342.9.03(477)

Д.М. Полонський
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ В ДІЯЛЬНОСТІ ПАТРУЛЬНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього - чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов працівник міліції діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком.

Здійснення міліцією своєї професійної діяльності виключно у рамках, передбачених законом – суттєва риса правової держави.

Вказана вимога забезпечує рівність усіх учасників правовідносин перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю за законністю діяльності підрозділів міліції [1, 3].

Для автора ці питання стали особливо актуальними, оскільки на сьогодні більшість процедурних питань у взаємовідносинах патрульної служби МВС України (надалі – ПС) з приватними особами або не регулюються законодавством взагалі, або регулюються виключно під-

законними нормативними актами. Це один з недоліків, що залишилися нам у спадок від радянської доби.

Внаслідок цього однією з тенденцій законодавчих робіт у посттоталітарних державах стало прийняття законів, спрямованих на регулювання процедурного аспекту відносин органів влади з приватними особами та їх демократизацію [2, 5].

Потребу в загальному законодавчому акті з адміністративної процедури в Україні було визначено тільки у 1998 році. Так, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачила розроблення Адміністративно-процедурного кодексу України. На сьогодні проведено значну роботу щодо підготовки цього законодавчого акта.

Проте відбувається цей процес важко, насамперед через малодослідженість проблематики адміністративної процедури у вітчизняній юридичній науці та нерозробленість багатьох питань на доктринальному рівні. Чимало праць українських авторів і досі спираються на здобутки радянського періоду. Водночас законопроекти роботи ґрунтуються переважно на західних концепціях, які мало узгоджуються з вітчизняною теорією, і не лише в питаннях термінології.

Навіть у кількісному вираженні ґрунтовних наукових праць із проблематики адміністративно-процедурних відносин обмаль. Серед тематичних літературних джерел, хоча і вони вийшли під брэндом "адміністративного процесу", можна назвати праці А.О. Селіванова [3], В.Г. Перепелюка [4], О.М. Бандурки та М.М. Тищенко [5], І.П. Голосніченка і М.Ф. Стахурського [6].

У кожній із цих праць пропонується власне бачення теорії адміністративного процесу, але до вироблення єдиної доктрини адміністративного процесу, і тим більше адміністративної процедури, ще далеко. Звичайно, брак знань у цій сфері не може не позначитися на якості відповідних напрямків діяльності в сфері державного управління, зокрема в міліцейській діяльності.

Ми зі свого боку намагатимемося дослідити проблеми нормативного закріплення процедур в діяльності ПС та організаційне забезпечення їх реалізації.

Отже, характеризуючи адміністративну процедуру в сфері міліцейської діяльності, можна зробити висновок, що адміністративна процедура вже вийшла за межі внутрішньо організаційної діяльності міліції.

Виходячи з цього, в рамках нашого дослідження адміністративну процедуру можна розглядати як порядок розгляду та вирішення

працівниками міліції, зокрема працівниками ПС, індивідуальних адміністративних справ, тобто справ, які стосуються прав, свобод та законних інтересів конкретних фізичних і юридичних осіб, а також застосування до вказаних осіб відповідних адміністративних заходів, наприклад заходів адміністративного примусу.

З огляду на це, другою ознакою адміністративної процедури в діяльності ПС можна назвати її індивідуальний (індивідуалізований) характер, оскільки вона прямо зачіпає права, свободи чи законні інтереси конкретних осіб.

Для комплексного розуміння сутності адміністративної процедури в діяльності ПС доцільно провести її класифікацію. У доктрині західних країн адміністративна процедура поділяється на безспірну (непозовну) та спірну (позовну). Під непозовною адміністративною процедурою розуміється порядок вирішення адміністративних справ, які не передбачають "юрисдикційного" розгляду спору. Спірною адміністративною процедурою вважається порядок розгляду та вирішення адміністративним органом спору, тобто те, що в нашому праві називається адміністративним оскарженням [7, 55].

Між тим в аспекті дослідження діяльності патрульно-постової служби міліції України, більш прийнятним є інший критерій, щодо класифікації адміністративних процедур відповідно до напрямків діяльності ПС. На наш погляд за цим критерієм є можливим поділити адміністративні процедури по-перше на дві загальні групи: "внутрішньоапаратну" і "зовнішню".

В свою чергу, зовнішні процедури на наш погляд можливо розділити на адміністративні процедури щодо здійснення ПС:

- організаційно-масової попереджувальної діяльності;
- проведення адміністративного нагляду;
- застосування заходів адміністративного примусу;
- притягнення правопорушників до юридичної відповідальності.

Так, об'єктом зовнішньої організаційної діяльності ПС є приватна особа, в наслідок цього є можливим розрізнити процедуру на так звані "заявну" і "втручальну". Цей поділ у своїй основі має суб'єкта, за ініціативою якого починається провадження. Втручальну процедуру працівник ПС за наявності правових підстав розпочинає самостійно. Відповідно, для початку заявної процедури вимагається подання приватною особою заяви.

Таким чином, адміністративні процедури можна поділити на ті, що виникають за ініціативою (заявою), фізичної або юридичної особи, і ті, що розпочинаються ПС за власною ініціативою.

До першої категорії, В.П. Тимошук відносить процедури за заявами щодо надання адміністративних послуг, коли йдеться про задоволення суб'єктивного права особи, а також з розгляду інших заяв громадян та юридичних осіб, коли йдеться про задоволення законного інтересу особи [2, 25]. Прикладом цього можуть бути процедури про надання інспекторами ПС правової допомоги громадянам, реагування на звернення громадян про злочини та інші правопорушення чи надзвичайні події.

"Втручальні" процедури починається за ініціативою працівника міліції. Ініціатива працівника міліції зумовлена виконанням обов'язків, що покладені на нього законом, або впливати з наказів та розпоряджень керівників, але це також має впливати з закону. Тому до них ми можемо віднести процедури щодо застосування працівником ПС адміністративного примусу, притягнення особи до адміністративної відповідальності тощо. Так, деякі вчені слушно вказують на те, що найбільш поширеним видами втручальної адміністративної процедури є різноманітна контрольно-наглядова діяльність щодо приватних осіб, а також провадження у справах про адміністративні правопорушення. При цьому акцентують, що провадження у справах про адміністративні правопорушення може розпочинатися і за заявою приватної особи, але все одно ця процедура є втручальною, адже адресатом рішення є не суб'єкт звернення [2, 25-26].

Нормативне регулювання саме "втручальної" процедури має особливу цінність для захисту прав та законних інтересів особи. Адже коли особа сама звертається до адміністративного органу, то вона, звичайно, очікує на прийняття рішення. Коли провадження починається органом влади, то прийняте рішення може бути цілковитою несподіванкою для особи, і до того ж не завжди прийнятною.

Виходячи з цього, "втручальні" процедури за характером наслідків для приватної особи умовно можна поділити на позитивні, або сприяючі (наприклад, громадянин звернувся до патрульно про допомогу у складанні заяви та отримав необхідну допомогу), і негативні, або обтяжуючі (наприклад, громадянин перебував у п'яному вигляді в громадському місці у наслідок чого він був затриманий пра-

цівником ПС для складання протоколу про адміністративне правопорушення).

У випадку з позитивною "втручальною" діяльністю працівника міліції прийняте рішення не покладає на приватних осіб ніяких обов'язків та не обмежує їхніх прав та законних інтересів, в зворотньому випадку обсяг прав та свобод приватної особи певним чином обмежується.

Ми вважаємо, що необхідно приділити найбільшій уваги щодо нормативного закріплення та організаційного забезпечення саме втручальних процедур в діяльності ПС. Адже вони є складовою механізмом адміністративного примусу та безпосередньо пов'язані з обмеженням прав громадян, забезпеченням стану законності в діяльності служби та правопорядку.

Підсумовуюче викладене можна зробити висновок, що розробка та нормативне закріплення адміністративних процедур в діяльності ПС посідає самостійне місце в адміністративній діяльності цієї служби та відіграє особливу роль для злагодженої роботи працівників ПС та забезпечення законності у їх діяльності.

Використана література:

1. Тихомиров Ю.А., Талапина Э.В. Админитративные процедуры и право // Журнал российского права. - 2002. - № 4. - С. 3-13.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. - К.: Факт, 2003. - 494 с.
3. Селіванов А.О. Адміністративний процес в Україні: реальність і перспективи розвитку правових доктрин. - К.: Ін Юре, 2000. - 68 с.
4. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: Навчальний посібник. - Чернівці: Рута, 2003. - 367 с.
5. Бандурка О.М., Тищенко М.М. Адміністративний процес: Підручник для вищих навч. закл. - К.: Літера ЛТД, 2002. - 288 с.
6. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф. Адміністративний процес: Навчальний посібник. - К.: ГАН, 2003. - 256 с.
7. Адміністративна процедура та контроль за діяльністю адміністративних органів в Угорщині, Польщі, Болгарії, Естонії та Албанії. - К.: Вид-во УАДУ, 1999. - 236 с.

УДК 351.752(477)

О.М. Терських
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОВЕДЕННЯ МАСОВИХ ЗАХОДІВ В УКРАЇНІ

Наявність спеціальних адміністративно-правових засобів, спрямованих на охорону громадського порядку і безпеки при проведенні масових заходів, дає основу стверджувати про існування спеціального адміністративно-правового режиму їх проведення. Останній розрізняється залежно від виду масового заходу.

Залежно від проведення масових заходів, у юридичній літературі пропонуються деякі класифікації.

Масові заходи доцільно розрізнити за змістом: громадсько-політичні заходи (збори, мітинги, демонстрації, ходи та пікетування); культурно-масові заходи (святкові "народні гуляння", офіційні святкові заходи, концерти, організовані на великих майданчиках і т. п.); спортивно-видовищні заходи (спортивні змагання, їх трансляція в громадських місцях); релігійні заходи (релігійні збори і т. п.); заходи рекламно-комерційного характеру: ярмарки, презентації, розіграші призів та інші [1, 289-290].

За місцем проведення масові заходи можна охарактеризувати як такі, що проводяться на відкритій місцевості ("просто неба") та масові заходи, що проводяться в будівлях, спорудах (у тому числі спеціально призначених для їх проведення).

Важливе практичне значення має класифікація масових заходів на публічні і приватні. Якщо право доступу на конкретний захід обмежено та надається воно тільки заздалегідь визначеним (у тому числі спеціально запрошеним) особам, слід вважати, що цей захід носить приватний характер. Представляється, що правове регулювання заходів приватного характеру є в більшості випадків зайвим, веде до надмірного обмеження прав і свобод громадян. Забезпечення громадського порядку і безпеки на таких заходах може, при необхідності, здійснюватися приватними охоронними структурами [2,30].

Тому законодавство, регулює порядок проведення окремих видів заходів, повинне чітко визначати критерії їх віднесення до публічних заходів.

Масові заходи можна також розділити на заходи, що організовуються за ініціативою владних суб'єктів (органів державної влади і місцевого самоврядування) та заходи, що організовуються за ініціативою недержавних організацій і громадян. Доцільно зазначити, що чинним законодавством, ст. 39 Конституції України, в деякій мірі регламентований порядок організації і проведення громадсько-політичних публічних заходів. "Громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей" [3].

Зміст цієї статті Конституції України відповідає положенням міжнародних договорів. Так, в ч. 1 ст. 20 Загальної декларації прав людини встановлено, що "кожна людина має право на свободу мирних зборів і асоціацій". Ст. 21 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права визнає право на мирні збори. Ст. 11 Європейській конвенції про захист прав людини і основних свобод містить наступну норму: "Кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу асоціації з іншими, включаючи право створювати профспілки і вступати в них для захисту своїх інтересів".

Публічний захід можна охарактеризувати як відкриту, мирну, доступну кожному, така, що проводиться у формі зборів, мітингу, демонстрації, ходу або пікетування або в різних поєднаннях цих форм акцію, здійснювану за ініціативою громадян, політичних партій, інших громадських або релігійних об'єднань, метою якої є вільне вираження і формування думок, а також висунення вимог з різних питань політичного, економічного, соціального і культурного життя країни та питань зовнішньої політики.

В українському законодавстві на сьогодні відсутнє нормативне закріплення видів публічних заходів. Але спираючись на зміст проекту Закону України "Про порядок організації і проведення мирних масових заходів та акцій в Україні" можна зазначити, що:

1) збори - це спільна присутність громадян в спеціально відведеному або пристосованому для цього місці для колективного обговорення яких-небудь суспільно значущих питань;

2) мітинг – це масова присутність громадян у визначеному місці для публічного вираження громадської думки з приводу актуальних проблем переважно громадсько-політичного характеру;

3) демонстрація – це організоване публічне вираження громадських настроїв групою громадян з використанням під час пересування плакатів, транспарантів і інших засобів наочної агітації;

4) хід – масове проходження громадян по заздалегідь визначеному маршруту в цілях привертання уваги до яких-небудь проблем;

5) пікетування – форма публічного вираження думок, здійснюваного без пересування та використання звукопідсилюючих технічних засобів шляхом розміщення у пікетованого об'єкту одного або більше громадян, що використовують плакати, транспаранти й інші засоби наочної агітації.

Усі вказані види заходів за визначенням носять груповий або масовий характер, за винятком пікетування, яке може здійснюватися також однією особою.

Звертає на себе увагу деяка нечіткість використовуваних визначень. Неясно, наприклад, що розуміється під "спеціально відведеним або пристосованим для цього місцем", в якому повинні проводитися збори. Немає явної відмінності між зборами та мітингом, оскільки обговорення питань очевидно припускає висловлювання думок; відсутнє чітко виражене розмежування між демонстрацією та ходом.

Проте ці нечіткості не мають серйозного значення, оскільки фактично порядок організації і проведення публічних заходів єдиний для всіх видів.

Важливе практичне значення має розмежування понять "організація заходу" і "проведення заходу".

До організації публічного заходу, на нашу думку, доцільно віднести:

1) сповіщення можливих учасників публічного заходу та подання повідомлення про проведення публічного заходу у відповідний орган виконавчої влади або орган місцевого самоврядування;

2) проведення попередньої агітації;

3) виготовлення та поширення засобів наочної агітації;

4) інші дії, що не суперечать законодавству України, здійснювані в цілях підготовки та проведення публічного заходу.

Встановлений порядок організації публічного заходу має включати:

- порядок подачі повідомлення уповноваженому органу державної влади або місцевого самоврядування;
- порядок розгляду повідомлення уповноваженими владними суб'єктами;
- порядок проведення попередньої агітації громадян;
- порядок узгодження місця і часу проведення заходу.

Слід зазначити, що на сьогодні в Міністерстві юстиції знаходиться на розгляді лист Екс-голови Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції Б.І.Тарасюка щодо правового регулювання проведення мирних заходів де, у межах компетенції, повідомляється наступне.

Відповідно до статті 39 Конституції України [3] громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування.

Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку - з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей.

Згідно з частинами другою та третьою статті 8 Основного Закону, Конституція України має найвищу юридичну силу, норми Конституції України є нормами прямої дії. Тобто, застосовуються безпосередньо незалежно від того чи прийнято на їх розвиток відповідні закони або інші нормативно правові акти.

На основі конституційних положень частиною третьою статті 24 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" [4] передбачено, що органи місцевого самоврядування та їх посадові особи діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені Конституцією і законами України, та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, а в Автономній Республіці Крим - також нормативно-правовими актами Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим, прийнятими у межах їхньої компетенції.

Згідно з підпунктом 3 пункту "б" частини першої статті 38 Закону вирішення відповідно до закону питань про проведення зборів, міти-

нгів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів, - здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку віднесено до делегованих повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад.

Отже, реалізація органами місцевого самоврядування повноважень щодо забезпечення проведення, зокрема, мирних заходів - зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій - має здійснюватися виключно у межах повноважень, на підставі і у спосіб, визначений законом.

Однак чинне законодавство з питань організації і проведення мирних заходів є недосконалим. Так, на сьогодні питання організації і проведення мирних заходів регулюються Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306 "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР" [5], який згідно з пунктом 1 розділу XV "Перехідні положення" Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Конституції України. Зазначеним Указом визначено, зокрема, осіб, повноважних звертатися до виконавчих органів сільських, селищних, міських рад з повідомленням про проведення мирного заходу, вимоги до змісту такого повідомлення, вимоги щодо забезпечення виконавчими органами сільських, селищних, міських рад, умов проведення мирного заходу.

Таким чином, вимоги щодо порядку організації і проведення мирних заходів, строків завчасного сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування, документів, які мають бути допущені до заяви про проведення мирного заходу, на даний часу законом не врегульовано.

При вирішенні порушених питань щодо порядку організації і проведення мирних заходів необхідно враховувати правову позицію, яку Конституційний Суд України висловив у своєму Рішенні [6] від 19 квітня 2001 року, у пункті 2 мотивувальної частини якого, розглядаючи питання щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій - масових мирних зібрань, - зазначив, зокрема, що проводити збори, мітинги, походи і демонстрації громадяни можуть за умови обов'язкового завчасного сповіщення про це органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування. Таке сповіщення має здійснюватись громадянами

через організаторів масових зібрань. Завчасне сповіщення відповідних органів про проведення тих чи інших масових зібрань – це строк від дня такого сповіщення до дати проведення масового зібрання.

Тривалість строків завчасного сповіщення має бути у розумних межах і не повинна обмежувати передбаченого статтею 39 Конституції України права громадян на проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій. Такі строки мають слугувати гарантією реалізації цього права громадян. Упродовж цього строка зазначені органи мають здійснити і ряд підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей. У разі необхідності органи виконавчої влади чи місцевого самоврядування можуть погоджувати з організаторами масових зібрань дату, годину, місце, маршрут, умови, тривалість їх проведення.

Строк завчасного сповіщення має бути достатнім і для того, щоб органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування могли визначитися, наскільки проведення таких зібрань відповідає закону, та в разі потреби, згідно з частиною іншою статті 39 Конституції України, звернутися до суду для вирішення спірних питань.

Також слід зазначити, що окремі аспекти щодо організації та проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій врегульовано статтями 182, 183 Кодексу адміністративного судочинства України [7], якими визначено особливості провадження у справах за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання та про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання.

Зокрема, частинами першою, п'ятою статті 182 Кодексу передбачено, що органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій хude мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця чи години їх проведення). Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку в разі, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи злочинів, загрозу здоров'ю населення або правам і

свободам інших людей. У постанові суду зазначається спосіб обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання.

Згідно з частиною першою статті 183 Кодексу організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів.

Враховуючи недосконалість сучасного стану правового регулювання порядку організації і проведення мирних заходів, яке має наслідком негативну практику правозастосування, оскільки правові норми не сформульовані з достатньою чіткістю і неоднозначно тлумачаться суб'єктами відповідних правовідносин (в тому числі органами місцевого самоврядування), лише законодавче врегулювання порядку організації і проведення мирних заходів зможе усунути негативну практику, що склалася.

Проведення релігійних обрядів і церемоній регулюється законом України "Про свободу совісті та релігійні організації" [8] від 23.04.1991 року. Відповідно до ст. 21 цього Закону релігійні організації мають право засновувати і утримувати вільно доступні місця богослужінь або релігійних зібрань, а також місця, шановані в тій чи іншій релігії (місця паломництва).

Богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії безперешкодно проводяться в культових будівлях і на прилеглий території, у місцях паломництва, установах релігійних організацій, на кладовищах, в місцях окремих поховань і крематоріях, квартирах і будинках громадян, а також в установах, організаціях і на підприємствах за ініціативою їх трудових колективів і згодою адміністрації.

Богослужіння та релігійні обряди в лікарнях, шпиталях, будинках для пристарілих та інвалідів, місцях попереднього ув'язнення і відбування покарання проводяться на прохання громадян, які перебувають в них, або за ініціативою релігійних організацій. Адміністрація зазначених установ сприяє цьому, бере доля у визначенні години та інших умов проведення богослужіння, обряду або церемонії.

У інших випадках публічні богослужіння, релігійні обряди, церемонії та процесії проводяться щоразу з дозволу відповідної місцевої

державної адміністрації, виконавчого комітету сільської, селищної, міської Рад народних депутатів. Клопотання про видачу вказаного дозволу подається не пізніше як за десять днів до призначеного рядок проведення богослужіння, обряду, церемонії чи процесії, крім випадків, які не терплять зволікання.

В цілому порядок проведення громадсько-політичних і релігійних заходів можна охарактеризувати як повідомний, він передбачає мінімальні обмеження, спрямовані на забезпечення громадського порядку і безпеки.

Найменш задовільно нині врегульовано законодавством порядок проведення спортивно-видовищних масових заходів. Це приводить до того, що внаслідок найбільшої масовості цього виду заходів, а також погано передбачуваної і часто агресивного характеру активності уболівальників саме цей вид громадських масових заходів є найменш контрольованим.

Наприклад постановою КМ України № 2025 від 18 грудня 1998 року "Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів" [9] визначено лише порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних і культурно-видовищних заходів.

У положенні встановлюється обов'язок працівників фізкультурно-спортивних організацій дотримувати норми та правила безпеки при проведенні спортивних змагань і фізкультурно-спортивних видовищних заходів, не допускати спричинення шкоди здоров'ю, честі й гідності громадян, проявів жорстокості та насильства. Також встановлений обов'язок посадовців фізкультурно-оздоровчих і спортивних споруд забезпечувати належне технічне устаткування місць проведення спортивних занять і змагань відповідно до правил техніки безпеки та санітарно-гігієнічних норм, нести відповідальність за охорону здоров'я, честі й гідності громадян під час занять фізичною культурою і спортом, спортивних змагань і фізкультурно-спортивних видовищних заходів.

Указані нормативні приписи Постанови носять декларативний характер, оскільки механізм їх реалізації фактично відсутній. Між тим "Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних мат-

чів" [10] від 19 серпня 1985 р. передбачає розробку і реалізацію у внутрішньому законодавстві країн-учасниць конкретних заходів, спрямованих на забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час таких заходів.

Нині порядок проведення масових спортивних заходів врегульований нормативно-правовими актами органів державної влади і місцевого самоврядування.

Як правило, в цих актах передбачається:

обмеження часу проведення вказаних заходів;

узгодження проведення заходу з виконавчими органами місцевого самоврядування;

необхідність при проведенні масових заходів прийняття організаторами заходів, що забезпечують підтримку громадського порядку, безпеку учасників і глядачів, пожежну безпеку, першу медичну допомогу.

На нашу думку, можливість правового регулювання порядку проведення масових заходів органами державної влади і органами місцевого самоврядування викликає серйозні сумніви. Вважаємо, що порядок проведення масових заходів спортивного, культурно-видовищного, рекламно-комерційного характеру повинен визначатися Законом України. При цьому має бути врахована специфіка характеру відповідних заходів, зокрема необхідність забезпечення безпеки глядачів.

Використана література:

1. Основные направления деятельности милиции : учеб. пособие / А. В. Зубач, А. Н. Кокорев, Р. А. Русакова. - М., 2005. - 382 с.

2. Тарас, А. Обеспечение безопасности массовых мероприятий / А. Тарас // Дело и право. - 2003. - № 3. - С. 30-32.

3. "Конституція України" Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>

4. "Про місцеве самоврядування в Україні" Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>

5. "Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних ходів та демонстрацій в СРСР" Указ Президії Верховної Ради СРСР № 9306-XI від 28.07.1988 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v9306400-88>

6. "Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Міністерства внутрішніх справ України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 39 Конституції України про завчасне сповіщення органів виконавчої влади чи органів місцевого самоврядування про проведення зборів, мітингів, ходів та демонстрацій (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання)" Рішення Конституційного Суду України № 4-рп/2001 від 19.04.2001 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v004p710-01>

7. "Кодекс адміністративного судочинства України" Закон України № 2747-IV від 06.07.2005 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=2747-15>

8. "Про свободу совісті та релігійні організації" Закон України № 987-XII від 23.04.1991 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=987-12>

9. "Про порядок підготовки спортивних споруд та інших спеціально відведених місць для проведення масових спортивних та культурно-видовищних заходів" Постанова КМ України № 2025 від 18 грудня 1998 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2025-98-%EF>

10. "Європейська конвенція про насильство та неналежну поведінку з боку глядачів під час спортивних заходів, і зокрема футбольних матчів" Конвенція Ради Європи № ETS № 120 від 19.08.1985 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_003

УДК 351.713(477)

В.В. Дараган

ад'юнк

*(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ЗДІЙСНЕННЯ ЗАКУПІВЛІ ТОВАРІВ, РОБІТ І ПОСЛУГ ЗА ДЕРЖАВНІ КОШТИ

На сьогодні спостерігаються численні факти проведення на державних підприємствах залізничного транспорту фіктивних тендерів та тендерів за завищеними цінами, створення умов для виграшу тендерів "своїми" фірмами, існування системи "відкатів".

Проведений аналіз процедур закупівель, здійснених державними підприємствами залізничного транспорту України за період 2008-2009 рр., дозволяють зробити висновок, що більшість злочинів та інших правопорушень, які мали місце під час проведення закупівель, мають системний характер.

Можна виділити наступні типові правопорушення у процесі організації та проведення тендерів (торгів) із закупівлі товарів, робіт і послуг:

- незаконний поділ замовником предмету закупівлі на частини з метою уникнення тендерної процедури;
- здійснення закупівлі товарів, робіт або послуг, без проведення тендерів (торгів) у разі, якщо сума закупівлі перевищує суму встановлену законодавством;
- непроведення оприлюднення інформації щодо закупівлі товарів, робіт і послуг через спеціальні засоби масової інформації;
- порушення термінів опублікування оголошення про результати відкритих торгов;
- визначення переможцем тендера учасника, який не відповідає кваліфікаційним вимогам, викладеним у тендерній документації;
- проведення оцінки тендерних пропозицій всупереч переліку критеріїв, методиці, визначеній у тендерній документації та визначення на цій основі переможця тендера;
- не проведення перед початком тендерних торгов реєстрації учасників торгов;
- допущення до участі у тендері учасників процедури закупівлі, що є пов'язаними особами.

На сьогодні неурегульованим залишається питання, щодо недопущення до участі у тендері учасників процедури закупівлі, що є пов'язаними особами.

Законодавець дає визначення "пов'язаним особам". Так під пов'язаною особою розуміється – особа, що відповідає будь-якій з таких ознак [3]:

- юридична особа, яка здійснює контроль за учасником або контролюється таким учасником, або перебуває під спільним контролем з таким учасником;
- фізична особа або члени її сім'ї, які здійснюють контроль за учасником;

- посадова особа учасника, уповноважена здійснювати від імені учасника юридичні дії, спрямовані на встановлення, зміну або припинення цивільно-правових відносин, а також члени сім'ї такої посадової особи.

В такому випадку, члени тендерного комітету мають можливість визначити пов'язаних осіб тільки за даними статутів поданих учасниками закупівлі. Але у статуті не зазначається інформація, щодо членів сім'ї.

Також проблемним питанням для членів тендерного комітету є визначення осіб, яких було засуджено за злочин, вчинений під час проведення процедури закупівлі, чи інший злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено в установленому порядку.

Так, згідно п. 28 "Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" затвердженого Постановою КМУ № 921 від 17.10.2008, замовник зобов'язаний відхилити тендерну або кваліфікаційну пропозицію у разі, коли він має незаперечні докази того, що [3]:

- фізичну особу, яка є учасником, було засуджено за злочин, вчинений під час проведення процедури закупівлі, чи інший злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено в установленому порядку;

- посадову особу учасника, яку призначено ним відповідальною за проведення процедури закупівлі, було засуджено за злочин, пов'язаний з порушенням процедури закупівлі, чи інший злочин, вчинений з корисливих мотивів, судимість з якої не знято або не погашено в установленому порядку.

Але члени тендерного комітету не мають доступу до такої інформації.

Проблемним залишається й питання притягнення до відповідальності за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти. Такі правопорушення виявляються, як правило, через 2-3 місяці після проведення процедури розкриття тендерних пропозицій. Це зумовлене, в першу чергу, тим, що з моменту проведення процедури розкриття тендерних пропозицій до укладання договору замовнику надано 45 календарних днів.

Однак відповідно до ч. 1 та ч. 2 ст. 38 КпАП України адміністративне стягнення може бути накладено не пізніше як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення, за винятком випадків, коли справи

про адміністративні правопорушення відповідно до КпАП України підвідомчі суду (судді).

Якщо справи про адміністративні правопорушення відповідно до КпАП України чи інших законів підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні - не пізніше як через три місяці з дня його виявлення [1].

У зв'язку з тим що правопорушення передбачене ст. 164-14 КпАП України, згідно ст. 221 КпАП України, підвідомчі суду (судді), стягнення може бути накладено не пізніше як через три місяці. Але тут виникає питання: "Чи є порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти триваючим правопорушенням".

Поняття продовжуваного правопорушення кодекс не містить. В даному випадку, на нашу думку, працівнику контролюючого органу необхідно орієнтуватися на судову практику.

Що стосується судової практики, щодо даного правопорушення, то судді не схильні відносити порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти до триваючих правопорушень.

Так, наприклад, Постановою Шевченківського районного суду м. Києва було закрито провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за ч.1 ст. 164-14 КпАП України в зв'язку з тим, що з моменту скоєння особою правопорушення на момент надходження адміністративного матеріалу до суду, закінчився строк притягнення до адміністративної відповідальності [4].

Також виникають питання при притягненні до відповідальності посадової особи, яка є членом тендерного комітету, за невиконання нею, передбачених законодавством про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, дій.

Так, згідно ст. 14 КпАП України, Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення, зв'язані з недодержанням установлених правил у сфері охорони порядку управління, державного і громадського порядку, природи, здоров'я населення та інших правил, забезпечення виконання яких входить до їх службових обов'язків [1].

Тобто, якщо до посадової інструкції особи не внесено виконання певних дій передбачених законодавством про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, то така особа не підлягає

адміністративній відповідальності за адміністративні правопорушення передбачене ст. 164-14 КпАП України.

Дане ствердження підтверджується й судовою практикою. Так, наприклад, Постановою Приморського районного суду м. Одеси було закрито провадження у справі про притягнення до адміністративної відповідальності за ч. 1 ст. 164-14 КпАП України в зв'язку з відсутністю в діяннях особи складу адміністративного правопорушення, а саме: суд не вбачав доказів того, що невиконана посадовою особою (заступником голови тендерного комітету) дія, входила до її посадових обов'язків [3].

Враховуючи вище вказане, можна дійти висновку, що посадову особу, за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти, можна притягнути до відповідальності у разі, якщо вона не виконує свої посадові обов'язки, і зробити це можна або під час проведення тендеру, або одразу після його проведення, оскільки час для прийняття такого рішення обмежений.

При цьому не треба забувати про ст. 22 КпАП України в якій зазначено, що при малозначності вчиненого адміністративного правопорушення орган (посадова особа), уповноважений вирішувати справу, може звільнити порушника від адміністративної відповідальності і обмежитись усним зауваженням [1].

Вивчаючи та аналізуючи нормативно-правові акти з питань здійснення державних закупівель, можна зробити висновок, що тендерний комітет замовника, його службові особи практично не несуть жодної відповідальності за неправильне проведення або навмисне порушення процедур закупівлі.

Використана література:

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua.html>

2. Постанова КМУ "Про затвердження Положення про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 17 жовтня 2008 р. № 921 [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.html>

3. Постанова Приморського районного суду м. Одеси № 3-22690/07 від 06 вересня 2007 р. [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. - Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua.html>

4. Постанова Шевченківського районного суду м. Києва № 3-44482/2008 від 13 листопада 2008 р. [Електронний ресурс] / Єдиний державний реєстр судових рішень. - Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua.html>

УДК342.571:342.72/.73(477)

А.С. Кравцов

ад'юнк

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

КОНТРОЛЬ ГРОМАДСЬКОСТІ ЯК ЧИННИК ДОТРИМАННЯ ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ

Сучасні реалії життя українського суспільства зумовлюють важливість наукового дослідження громадського контролю за діяльністю органів публічної влади. Це питання потребує всебічного вивчення та здійснення відповідних реформ. Сьогодні стан розвитку юридичної науки зумовлює необхідність теоретично узагальнити та осмислити норми чинного законодавства та результати досліджень, що стосуються контролю, та визначити в ньому місце громадськості та ЗМІ. При цьому останні повинні забезпечувати не просто інформування, а постійний діалог із громадськістю і, зокрема, впливати на діяльність органів публічної влади з метою її вдосконалення.

Перш за все, викликає науковий інтерес визначення поняття та сутності власне контролю та одного з його видів - громадському контролю. Треба зазначити, що комплексні дослідження громадського контролю на сьогодні майже відсутні, а вчені-правознавці більше уваги приділяють державному контролю. Але, ми вважаємо, що саме громадський контроль за діяльністю органів публічної влади є найважливішим для побудови справді демократичної правової держави. Адже суб'єкт цього контролю - людина, яка визнається головною метою діяльності всіх органів виконавчої влади, повинна вміти контролювати цю владу та захищати свої права і свободи.

Як стверджує О.Ф. Андрійко, у підходах до визначення контролю в літературі з цього питання ніколи не існувало єдиних поглядів. Контроль розглядався і як принцип, і як метод та форма, і як вид діяльності [1, 5].

На думку С.В. Кивалова, контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Контроль явище багатогранне та багатопланове. В залежності від того, на якому рівні та відносно чого він розглядається, контроль може бути охарактеризовано як форму або вид діяльності, як принцип, як функцію [2, 291].

Завдання контролю – вирішення широкого кола питань, а саме: а) встановити виконання раніше прийнятого управлінського рішення підконтрольного об'єкту; б) дати об'єктивну правову оцінку діяльності установи (посадової особи); в) прийняти оптимальне рішення щодо покращення діяльності підконтрольного об'єкта, а в разі порушення прав та свобод громадян, привести в дію заходи правоохоронного характеру; г) досягти найбільш повного і якісного виконання прийнятого рішення [3, 342].

Сучасна побудова української правової держави орієнтована на нові принципи діяльності органів виконавчої влади, а відповідно, й на нові підходи до завдань, функцій контрольних органів, їх структури. У зв'язку з цим, виникає питання про призначення контролю як функції управління, зміні компетенції органів контролю.

Специфіка контрольної діяльності як гарантії прав та свобод громадян знаходить свій прояв в його соціальному призначенні і поєднує в собі елементи правозастосовчої, правоохоронної та управлінської діяльності.

Контроль як соціальна функція є об'єктивно необхідним. Без нього неможливе якісне, ефективне управління. Контрольна діяльність спрямовує процес управління по необхідних моделях за допомогою корегування поведінки підконтрольного об'єкта. Соціальна сутність контролю полягає в тому, що суб'єкт управління здійснює облік та перевірку того, як підконтрольний об'єкт виконує встановлені державою приписи. Основною метою контролю є блокування відхилень від установленого напрямку, програми діяльності підконтрольної установи, підприємства, організації, посадової особи, а у разі встановлення порушень – поновлення заданих параметрів. Контроль не повинен здійснюватися заради контролю, він зобов'язаний попередити дії підконтрольного об'єкта, що порушує інтереси громадянина, суспільства, а у разі такого порушення привести весь механізм захисту в дію [4, 13]. В процесі контролю виявляються якість управлінського рішення, ефективність організаційних заходів щодо його виконання, а також якість підбору і підготовки кадрів, які виконують рішення.

Юридична природа контрольної діяльності, в першу чергу, визначається тим, що відповідний контролюючий орган, його посадова особа, перебувають в таких умовах, коли вони для вирішення справи змушені використовувати норми права безпосередньо. Тобто контролюючий орган, посадова особа повинні користуватись нормами, які визначають порядок досягнення юридично-значущого результату.

Викликає науковий інтерес і питання співвідношення термінів "контроль" та "нагляд". Сьогодні в юридичному мовленні ці терміни часто вживаються як ідентичні та взаємозамінні, найчастіше під терміном "нагляд" розуміються такі різновиди нагляду як прокурорський нагляд та судовий нагляд або в межах поняття "контроль" як загального розглядають власне контроль та нагляд.

С.Г. Братель зазначає, що контроль відносно нагляду є ширшим поняттям, тобто нагляд можна розглядати як елемент контролю або як контроль, звужений відносно сфери свого застосування. Нагляд має більш вузьку сферу застосування, тому в діючому законодавстві спостерігається тенденція заміни терміну "нагляд" на термін "контроль", а не навпаки. Контроль має статус родового поняття, котре охоплює "нагляд" як особливий вид "контролю" у деяких галузях права [5, 9-10].

Для забезпечення ефективності громадського контролю необхідний чітко визначений законодавством механізм його дії, починаючи від вибору об'єкту перевірки і способів його забезпечення і закінчуючи узагальненнями результатів контролю та прийняттям необхідних заходів до порушників законів, в тому числі тих, що визначають права та свободи громадян. За своєю формою такий механізм контролю може бути встановлений окремим положенням.

Суб'єкти громадської контрольної діяльності повинні дотримуватись не тільки правових норм, а і вимог технічного характеру, а саме: методики контролю, прийомів і тактики контролю. Крім того, переконані, що для суб'єктів громадського контролю одним із головних завдань є перевірка стану дотримання принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина органами публічної влади.

Правове забезпечення системи громадського контролю у сфері публічного управління складається з масиву законодавчих актів, регулюючих окремі види контролю. В той же час немає єдиного акту, який охоплював би усі ланки діяльності громадянського суспільства щодо здійснення контролю за державою. Такий акт необхідно при-

иняти, й він мав би називатися Закон України "Про громадський контроль у сфері публічного управління". У зміст цього акту, на нашу думку, необхідно включити основні принципи та напрями здійснення цієї важливої функції держави. Його прийняття дало би змогу сформулювати правові основи цілісного механізму здійснення контролю за органами усіх гілок державної влади.

Отже, контрольна діяльність громадськості повинна базуватися на єдиних принципах, а в її основу необхідно покласти завдання підвищення ефективності управління та його подальше вдосконалення. Переконані, що контрольна діяльність громадськості та ЗМІ повинна базуватися на сучасних принципах адміністративного права України, зокрема, пріоритеті прав і свобод людини та громадянина. Адже контроль дає інформацію про стан дотримання принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина органами публічної влади та їх посадовими особами. За допомогою такого контролю забезпечується виконання правових актів, що встановлюють права і свободи людини та громадянина. Постійний контроль підвищує відповідальність державних службовців щодо якісного виконання своїх обов'язків з дотриманням вимог принципу пріоритету прав і свобод людини та громадянина. Крім того, в процесі проведення контролю перевіряються відповідність актів управління, пов'язаних з реалізацією прав та свобод громадян, положенням Конституції та законів України.

Використана література:

1. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика. Наук. доп. / НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. - К., 1999. - 38 с.
2. Административное право Украины: Учебник / Под общей ред. С.В. Кивалова. - Х.: Одиссей, 2004. - 880 с.
3. Бородін І.Л. Адміністративно-правові способи захисту прав та свобод людини і громадянина / Дисертація д.ю.н. за спец.: 12.00.07 - теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - Х.: НУВС, 2004. - 405 с.
4. Андрійко О.Ф. Контроль в демократическом государстве: проблемы и тенденции / НАН Украины. Ин-т государства и права им. В.М. Корецкого. - К., 1994. - 115 с.
5. Братель С.Г. Громадський контроль за діяльністю міліції / Автореферат дис. к.ю.н. за спец.: 12.00.07 - адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. - К.: КНУВС, 2007. - 21 с.

УДК 351.741:342.951(477)

Є.О. Легеза

ад'юнкт

(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

ПРИНЦИПИ НАДАННЯ МІЛІЦІЄЮ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Забезпечення демократизації життя українського суспільства вимагає від працівників органів внутрішніх справ України вжиття заходів, спрямованих на реалізацію положень ст. 3 Конституції України щодо відповідальності держави перед громадянами за свою діяльність і належний захист прав та свобод людини [1, 141].

Нині, завдяки науковим працям: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, І.П. Голосніченка, К.К. Афанасьева, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адміністративних (управлінських) послуг населенню. В даній сфері здійснюють свою діяльність органи внутрішніх справ, зокрема, і міліція громадської безпеки. На цей час у наукових дослідженнях питання надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки майже не вивчалися.

Метою є висвітлення принципів надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг.

Для вирішення мети, автором поставленні такі завдання:

1) розглянути загальні принципи надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг.

2) охарактеризувати спеціальні принципи щодо надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки.

Принципи надання органами внутрішніх справ, зокрема, міліцією громадської безпеки адміністративних послуг взаємодіють між собою в межах цілісної системи, врівноважуючи чи посилюючи один одного, що дає змогу достатньою мірою розкрити їх природу, індивідуальність і регулюючі можливості. При цьому кожен принцип займає структурно відведене йому місцем що дає підстави зробити висновок - повноцінне розкриття змісту і потенціалу будь-якого принципу можливе лише в рамках і з врахуванням його системних залежностей.

В п. 2 статті 2 Законопроекту "Про адміністративні послуги" (реєстр. № 6020) поданий до Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України зазначаються принципи надання адміністративних послуг [2], але не містить розподілу цих принципів на загальні та спеціальні, що призводить до незрозумілого дублювання з іншими нормативно-правовими актами.

На нашу думку, відповідно до вищевказаного законопроекту принципи надання адміністративних послуг до загальних потрібно віднести такі: законності; оперативності та своєчасності; загальнодоступності правової та іншої необхідної інформації; неупередженості та справедливості; юридичної відповідальності адміністративних органів та їх посадових осіб. Також до загальних принципів необхідно додати ще такі основи, як: свободи вибору, системності, гуманізму, демократизму та науковості територіально-галузевий, безперервності, цілеспрямованості, економічної доцільності, результативності, професійності, відповідальності, доступності, єдності, централізації (підпорядкованості), зручності, своєчасності та зонально-предметний.

Відповідно до спеціальних принципів з вищевказаного законопроекту необхідно віднести: 1) юридичної визначеності, що полягає у необхідності визначати безпосередньо у законодавчому акті деякі види діяльності як адміністративні послуги, а деякі процедури – як особливості надання адміністративних послуг; 2) зведення до раціонального мінімуму кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для надання адміністративних послуг; 3) впровадження нових організаційних форм надання адміністративних послуг (універсамів послуг, єдиних офісів тощо), більш зручних для фізичних та юридичних осіб; 4) постійного моніторингу якості надання адміністративних послуг.

Таким чином, принципи адміністративних послуг, що надаються державними органами, зокрема, і міліцією громадської безпеки, необхідно законодавцю не тільки перелічити в нормативно-правовому акті, але і класифікувати їх на загальні та спеціальні.

Використана література:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Законопроект "Про адміністративні послуги" (реєстр. № 6020 від 29.01.2010 р.) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [автор-упорядник В. П. Тимошук]. – К.: Факт, 2003. – 496 с.

4. Битяк Ю. П. Административное право Украины [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук и др.; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.]. – Х.: Право, 2003. – 576 с.

УДК 351.75:342.951(477)

М.С. Небеська

ад'юнкт

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАПРЯМИ ВЗАЄМОДІЇ ПІДРОЗДІЛІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ

Слід підкреслити, що на захист прав і свобод громадян у сфері охорони громадського порядку, попередження та боротьбу з правопорушеннями повинні бути спрямовані зусилля не тільки спеціально створених органів (суб'єктів міліції громадської безпеки), але й тих органів, результатом основної діяльності яких є створення необхідних умов для охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян. Але жоден із цих органів неспроможний самостійно забезпечити повну реалізацію завдань у сфері охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян. Це означає, що під час здійснення діяльності з охорони громадського порядку кожен суб'єкт виконує притаманну тільки йому функцію, але усі суб'єкти системи пов'язані один з одним, необхідні їх зусилля щодо охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян.

МВС України наголошує, що однією з причин низького рівня ефективності роботи органів внутрішніх справ у галузі охорони громадського порядку, попередження злочинів та правопорушень є неналежна взаємодія між органами та підрозділами внутрішніх справ та іншими державними органами. Об'єктивна необхідність взаємодії обумовлена, з одного боку, спільністю завдань, які стоять перед різними відомствами, органами і підрозділами, що займаються охороною громадського порядку та забезпеченням прав і свобод громадян,

з іншого боку - відмінностями в їх функціональному та структурному стані.

Межі нашої доповіді не дозволяють повно й детально розглянути специфіку взаємодії між усіма суб'єктами охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян. У зв'язку з цим вважаємо за можливе обмежитися найбільш характерними аспектами лише внутрішньої взаємодії.

Під внутрішньою взаємодією можна розуміти будь-яку узгоджену спільну діяльність органів внутрішніх справ, інших рівноправних, адміністративно незалежних один від одного органів та громадських організацій в інтересах досягнення загальних цілей забезпечення правопорядку; діяльність, узгоджену за цілями, місцем та часом, з раціональним розподілом наявних сил та засобів; засновану на законодавчих та підзаконних нормативних актах.

Метою внутрішньої взаємодії суб'єктів охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян є підвищення ефективності їх роботи, досягнення узгодженої роботи усіх суб'єктів та поєднання методів і засобів, які ці суб'єкти використовують під час своєї діяльності з охорони громадського порядку.

Необхідність внутрішньої взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки обумовлена єдністю їх інтересів під час вирішення завдань щодо охорони громадського порядку у громадських місцях та забезпечення прав і свобод громадян, а також важливістю підвищення ефективності діяльності усіх підрозділів. Внутрішня взаємодія щодо охорони громадського порядку дозволяє об'єднати зусилля різних підрозділів у вирішенні своїх завдань з метою досягнення ефективних результатів у короткий термін; охопити профілактичними та попереджувальними заходами більшу кількість об'єктів, напрямків роботи шляхом чіткого визначення кола обов'язків та відповідальності, щоб уникнути дублювання функцій або нерационального використання людських ресурсів; чітко окреслити основні напрями й конкретні завдання попереджувальної діяльності тощо. Крім того, такий вид взаємодії усуває умови, за яких інтереси одного підрозділу ставлять вище за інтереси іншого.

МВС України було видано низку нормативних актів, що регулюють основні питання взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки та інших підрозділів органів внутрішніх справ під час охорони громадського порядку. Особливо слід виділити наступні: наказ МВС

України від 30 квітня 2004 р. № 458 "Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості"; наказ МВС України від 14 липня 2002 р. № 703 "Про затвердження Інструкції з організації роботи, взаємодії органів внутрішніх справ та галузевих служб у виявленні, поставленні на облік, документуванні та знешкодженні організованих злочинних угруповань, їх лідерів, активних учасників та оперативного супроводження порушених відносно них кримінальних справ"; наказ МВС України від 18 серпня 2004 р. № 926 "Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів" тощо.

У результаті аналізу зазначених нормативних актів можна зробити висновок, що вони визначають основні форми, методи й тактичні прийоми взаємодії різних структурних підрозділів органів внутрішніх справ у процесі розкриття та розслідування злочинів. Але у цих актах зовсім не згадується про необхідність проведення роботи з попередження вчинення правопорушень і злочинів, охорони громадського порядку, про особливості взаємодії під час проведення попереджувальної роботи. Тільки відповідно до положень окремих нормативно-правових актів [1] дільничні інспектори міліції у випадку отримання інформації про джерела та канали надходження наркотичних засобів, психотропних речовин або їх аналогів повинні інформувати оперативні служби та спільно з підрозділами по боротьбі з незаконним обігом наркотиків вживати заходів до їх перекриття. Крім того, під час своєї діяльності з охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян дільничні інспектори міліції тісно взаємодіють з працівниками:

- патрульної служби шляхом обміну інформацією про стан оперативної обстановки на маршруті або на адміністративній дільниці, спільного патрулювання;

- Державної автомобільної інспекції шляхом виявлення порушників правил дорожнього руху, затримання осіб, які керують транспортним засобом у стані сп'яніння, розшуку викраденого автомобіля-транспортного засобу.

Отже, в результаті проведеного аналізу національного законодавства та підзаконних актів можна зробити висновок про певну недосконалість правових актів, що регулюють питання взаємодії органів і

підрозділів внутрішніх справ. У відомчих нормативних актах, що регламентують діяльність конкретних підрозділів не відображено комплексного характеру взаємодії з метою охорони громадського порядку.

Вважаємо за необхідне наголосити на необхідності чіткого нормативного регулювання взаємодії служб та підрозділів органів внутрішніх справ під час виконання ними завдань та функцій щодо охорони громадського порядку. У відомчих нормативних документах (у відповідних випадках вони повинні мати обмежений режим доступу) повинно бути чітко визначено та закріплено оптимальне розміщення сил і засобів різноманітних служб відповідно до вирішуваних питань та оперативних обставин, що склалися на дільниці.

У зв'язку з цим необхідно розробити Інструкцію про організацію взаємодії підрозділів міліції громадської безпеки між собою та з іншими підрозділами органів внутрішніх справ, у якій слід закріпити мету й завдання такої взаємодії; принципи взаємодії; напрямки взаємодії за окремими сферами правоохоронної діяльності, а саме: охорона громадського порядку у громадських місцях; суб'єктів та керівників взаємодії; особливості взаємного інформування; канали передачі інформації; особливості використання спеціальних засобів та сил, які є у підрозділах; терміни та способи перевірки результативності взаємодії.

З урахуванням положень національного законодавства внутрішня взаємодія суб'єктів з охорони громадського порядку повинна реалізовуватися за наступними напрямками: удосконалення правової бази у сфері охорони громадського порядку; реалізація державної політики у сфері боротьби зі злочинністю, у тому числі попередження правопорушень; спільна розробка та здійснення заходів, спрямованих на охорону громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян; взаємний обмін інформацією у сфері охорони громадського порядку; залучення сил декількох підрозділів і проведення заходів та надання необхідної допомоги у справі охорони громадського порядку та забезпечення прав і свобод громадян. Слід зазначити, що такі напрямки внутрішньої взаємодії органів внутрішніх справ можуть змінюватися й доповнюватися зі сплином часу. Передумовою для цього стануть певні наукові напрацювання вчених-адміністративістів України та юрисдикційна практика органів внутрішніх справ.

Використана література:

1. Про затвердження Інструкції з організації роботи органів внутрішніх справ України щодо протидії незаконному обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів : наказ МВС України від 18 серпня 2004 року № 962.

УДК 342.9.03(477)

И.Н. Алексеева

ад'юнкнт

*(Луганский государственный университет
внутренних дел имени Э.А. Дидоренко)*

УСМОТРЕНИЕ В ПРОЦЕССЕ ДОКАЗЫВАНИЯ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ: ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

"Усмотреть" – значит установить, обнаружить, признать [1, 826]. Вместе с тем сформулировать понятие "усмотрение" – задача отнюдь не простая. В языке и науке термин "усмотрение" имеет более чем одно значение и, конечно, означает разные вещи в разных контекстах. Однако мы должны ответить на этот вопрос в спектре нашего исследования, потому что понятие административного усмотрения является центральным для понимания процесса доказывания по делам об административных правонарушениях.

С точки зрения В.Н. Дубовицкого, следует различать широкую и узкую трактовку понятия "усмотрение". В широком, общесоциальном, понимании усмотрение – это решение, мнение, заключение вообще. При таком подходе, по мнению автора, получается, что право "связано" усмотрением. Усмотрение в узкой трактовке "связано" правом [2, 49].

Б.М. Лазарев понимал усмотрение как волевою сторону соотношения целесообразности и законности [3, 92]. Другие авторы характеризовали его как определенную рамками законодательства известную степень свободы органа в правовом разрешении индивидуального конкретного дела, которая предоставляется в целях принятия оптимального решения по делу [4, 73-74].

Все приведенные характеристики исследуемого понятия разнообразны и достаточно абстрактны. Они не позволяют в полной мере

выделить особенности усмотрения как междисциплинарной категории, более того, приблизить нас к формированию определения "административное усмотрение в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях". Поэтому с целью обоснования своей позиции по характеристике исследуемого правового феномена, проанализируем более детально ряд концептуальных подходов к изучению проблематики усмотрения в праве и правоприменительной деятельности. И на основании данного анализа в заключении работы попытаемся выделить все то, что, на наш взгляд, применимо к пониманию административного усмотрения в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях, а также сформулировать понятие последнего.

В первую очередь мы хотим обратить внимание на концептуальный подход К.И. Комиссарова, который исследовал сущность и содержание судебного усмотрения в гражданском процессе. Автор отмечал, что усмотрение – это предоставленное суду правомочие принимать, сообразуясь с конкретными условиями, такое решение по вопросам права, возможность которого вытекает из общих и лишь относительно определенных указаний закона.

По мнению ученого, указанный феномен существует в определенных формах. Конкретизация субъективных прав и обязанностей является первой его формой. Она представляет собой определенный способ применения особого рода правовых норм, которые можно было бы назвать ситуационными, поскольку их действие во многом зависит от конкретной ситуации. В ряде случаев законодатель лишен возможности детально регламентировать правовые отношения. Поэтому он, насколько в состоянии, устанавливает более или менее общую, всеохватывающую норму, предусматривает основное направление регулирования, а точное определение объема и содержания прав поручает суду.

В качестве второй формы усмотрения К.И. Комиссаров выделяет применение норм факультативного характера. Он полагает, что наряду с основными нормами права существуют факультативные, которые не равнозначны основным и предлагают совсем иной порядок регулирования спорного вопроса. Основная норма может применяться для урегулирования любого правоотношения, подпадающего под ее действие. Факультативная же норма не обладает такой универсальностью. Она может действовать лишь в тех случаях, когда пра-

воотношение приобретает определенную специфику, которая не исключает возможности применения основной нормы и в то же время открывает возможность использования факультативной нормы. Выбор одной из этих двух норм суд и производит по своему усмотрению, исходя из того, какой вариант он найдет в конкретном случае более уместным.

Последней, третьей формой усмотрения, по мнению ученого, является применение аналогии закона и аналогии права. Автор отмечает, что аналогия есть аномальная, хотя и вынужденная форма применения права по судебному усмотрению, поскольку она вызывается наличием пробелов в праве, т.е. тем, что законодатель иногда оставляет без внимания такие отношения, которые уже существуют, имеют серьезное значение и нуждаются в правовой регламентации. Но суть судебного усмотрения, обусловленного пробелами в праве, заключается не в устранении этих пробелов, корректировании и совершенствовании законодательства, а в расширении сферы действия законов, расширении области правового регулирования [5, 50-55].

Подытоживая суждения К.И. Комиссарова можно отметить, что в его научном подходе анализируемая категория предстает как особая форма применения норм права. Значение последней определяется тем, чтобы в случае отсутствия прямого, абсолютно определенного нормативного указания нужно найти из ряда предполагаемых законом такое решение, которое наиболее точно соответствует идее законодателя. Однако такое определение, на наш взгляд, все-таки заслуживает определенной корректировки, поскольку характеризовать усмотрение в качестве особой формы применения норм права можно лишь при условии, что слову "особая" не придается значения исключительности.

Следующей концептуальной позицией по исследованию феномена усмотрения являются суждения Аарона Бараки. В своей книге, которая написана на основе изучения самой разноплановой судебной практики и работ многих выдающихся юристов мира, А. Барак пишет: "Для меня усмотрение - это полномочие, данное лицу, которое обладает властью выбирать между двумя и более альтернативами, когда каждая из альтернатив законна". Далее следуют оговорки, что судебское усмотрение по определению не является ни эмоциональным, ни умственным состоянием. Это, скорее, юридическое условие, при котором судья волен делать выбор из ряда вариантов.

Автор отмечает, что ни о каком усмотрении не может быть речи, когда выбор должен производиться между законным актом и незаконным. Зона законных вариантов может быть узкой, когда судья свободен выбирать лишь между двумя альтернативами. Спектр законных вариантов может быть значительным, когда перед судьей много альтернатив или их комбинаций. В этом смысле следует различать узкое и широкое усмотрение, хотя позже такое различие ученый называет относительным [6, 12-15].

Специфика настоящей концепции состоит в том, что усмотрение анализируется только применительно к деятельности судьи и только в связи с окончательным разрешением дела. Такой срез в определении научной категории представляется оправданным, но требующим уточнения. А. Барак ведет речь лишь об одном блоке, входящем в достаточно широкое явление. Было бы неверным, по нашему мнению, понятие "усмотрение" ограничивать только рамками, предложенными автором. Даже используемый при этом специальный термин "судейское усмотрение" не совсем точен в отражении предложенного научного подхода. Правильно бы было говорить об усмотрении судьи.

Свои суждения по исследуемой категории высказывает и А.Б. Ярославский. Формулируя понятие "усмотрение следователя", автор отмечает, что эта дефиниция может включать в себя как модель и элемент деятельности следователя, так и широкое правовое явление. В силу этого автор говорит об оптимальном, непосредственном, произвольном и интуитивном усмотрении, а в обобщенном виде характеризует его как отношение следователя (мнения, суждения, взгляды, оценки) к характеру разрешаемой ситуации, обусловленное рядом его индивидуальных качеств и выражающееся в форме права волевого выбора решения (действия) или времени принятия решения (совершения действия) наиболее целесообразного, с точки зрения накопленного уголовно-процессуальной практикой опыта правоприменения. Главная задача усмотрения – достижение задач уголовного судопроизводства в той или иной конкретной следственной ситуации [7].

Считаем возможным согласиться с мнением автора о том, что усмотрение является элементом деятельности определенного правоприменителя. Более того, этот элемент отличается сложностью в применении, подчас неосознанностью его использования, опаснос-

тью склониться к произволу и по ряду других признаков. Кроме того, мы поддерживаем мнение ученого о том, что усмотрение является широким правовым явлением.

Причем широта его, на наш взгляд, определяется несколькими критериями:

во-первых, распространенностью применения усмотрения определенным должностным лицом в тех или иных правоотношениях;

во-вторых, огромным количеством объективных и субъективных факторов, которые участвуют в выборе поведения правоприменителя;

в-третьих, обширной сферой применения усмотрения.

Что касается самого определения усмотрения, предложенного А.Б. Ярославским, необходимо признать дискуссионными следующие моменты.

Во-первых, если все-таки рассматривать усмотрение как отношение определенного правоприменителя (автор ведет речь о следователе) к характеру разрешаемой ситуации, то нельзя обуславливать такое отношение только наличием индивидуальных качеств у правоприменителя (жизненным и профессиональным опытом, общими и профессиональными знаниями, навыками, умениями, физическими и психическими особенностями его личности). Подобный подход представляется односторонним, с позиции философии – субъективистским. Он игнорирует действие объективных факторов (состояние правового регулирования, особенности конкретного жизненного случая и др.).

Во-вторых, целесообразность избираемого решения предлагается определять с точки зрения накопленного практикой опыта правоприменения. Такое утверждение далеко не бесспорно. При всем уважении к положительному практическому опыту (не будем же мы определять целесообразность исходя из негативного опыта работы, например, подразделений ГАИ), считаем возможным указать только на его второстепенную роль в решении этого вопроса. Первоочередными при определении целесообразности правового решения должны быть все-таки требования закона и общественная полезность.

Обратить внимание целесообразно и на концептуальный подход ученого-административиста Ю.П. Соловья. В своей диссертационной работе, посвященной вопросам применения усмотрения в административной деятельности милиции, автор отмечает, что существование последнего обусловлено объективными и субъективными причина-

ми. К числу об'єктивних он относит исключительно сложный характер объекта управленческой деятельности (поведение людей), а также тесную связь между ее осуществлением и многочисленными внешними условиями. Среди субъективных причин ученым выделяются факторы, зависящие от воли законодателя: недоработки при формулировании правовых норм, неоперативность законодателя и т.п.

Ю.П. Соловей также говорит о том, что реализация усмотрения протекает в двух формах – реактивной и инициативной. Первая форма предполагает такие ситуации, в которых законодательство заранее обязывает действовать, требует немедленной правовой реакции, но решение вопроса о способе действия оставляет за правоприменителем. Инициативная же форма характеризуется тем, что необходимость применения соответствующих норм окончательно определяется не законодателем, а субъектом правоприменения. В заключении своих рассуждений автор приходит к выводу, что под административным усмотрением следует понимать оценку фактических обстоятельств дела, основания (критерии) которой не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно и которая производится органом (должностным лицом) при выборе оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса в пределах, допускаемых нормативными актами [8].

Характеризуя указанный концептуальный подход, нам хотелось бы развить мысль Ю.П. Соловья по поводу высказанного им суждения о возможности существования административного усмотрения в силу недостаточной конкретности или полноты нормативного закрепления. Считаем необходимым отметить, что с позиции законодателя, административное усмотрение может быть "запланированным", т.е. когда законодателем специально создается определенное пространство, в рамках которого правоприменитель может действовать самостоятельно с учетом обстоятельств дела и иных факторов (как правовых, так и не правовых). Административное усмотрение может быть и "стихийным", вынужденным. Это имеет место в тех случаях, когда законодателем допущены недоработки в формулировании правовых норм, пробелы. Правоприменитель, соотнося в таких ситуациях свои действия и решения с духом закона, также пользуется административным усмотрением. Причем такое усмотрение, по нашему мнению, нельзя считать не основанным на законе. У законодателя всегда есть возможность путем, например, установления запре-

тов, создания новых правовых предписаний скорректировать ситуацию. Если этого не сделано, даже по причине неоперативности, есть возможность утверждать, что законодатель не возражает против такого административного усмотрения.

Подытоживая результаты проведенного анализа можно теперь в обобщенном виде выделить и характерные особенности и для административного усмотрения, которое существует в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях:

1) административное усмотрение – правовая категория и как явление достаточно распространенное в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях;

2) оно предполагает выбор правоприменителем своего поведения из ряда (двух и более) альтернатив;

3) возможность выбора может быть прямо предписана законодателем или вытекать из смысла закона, либо возникать из-за недостаточной конкретности или полноты нормативного закрепления;

4) каждая из рассматриваемых правоприменителем в ходе формирования административного усмотрения альтернатив должна быть законна;

5) осуществление выбора возможно только в рамках полномочий, установленных для должностного лица применительно к конкретному процессу доказывания по делам об административных правонарушениях;

6) оно осуществляется под воздействием как объективных, так и субъективных факторов;

7) использование административного усмотрения в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях не должно посягать на права и законные интересы участников административно-процессуальных отношений;

8) правоприменитель его должен использовать с целью наиболее эффективного, целесообразного применения административно-процессуальных норм для быстрого, полного и объективного разрешения дела об административном проступке, изобличения виновных в его совершении лиц;

9) правоприменительный акт, принятый на основе административного усмотрения, должен преследовать ту цель, для достижения которой законодатель дал правоприменителю правомочие действовать по административному усмотрению, а также должен содержать в

себе мотивы, побудившие правоприменителя воспользоваться правом административного усмотрения.

Если консолидировать указанные признаки в одном определении, то под административным усмотрением в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях следует понимать мотивированный выбор правоприменителя в пределах своих полномочий из ряда альтернатив (каждая из которых законна) варианта поведения (решения), отвечающий конкретным задачам и условиям разрешения дела об административном проступке.

В заключении отметим, что использование административного усмотрения в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях дает правоприменителю возможность учесть все особенности конкретных ситуаций, а также ряд моментов, не нашедших отражения в законе. Однако не следует забывать и о том, что возможность использования административного усмотрения может обладать и негативными свойствами. Пробелы в административно-деликтном законодательстве Украины, недостаточная определенность и многозначность отдельных нормативных предписаний, допускающих выбор поведения, а также, как правило, отсутствие в законе указаний на то, как их следует понимать, существенно осложняет процесс реализации административно-правовых норм. Правоприменяющему субъекту приходится не просто прилагать готовое общее положение к частному случаю, а, исследуя этот случай, решать вопрос о его содержании. Поэтому широкий объем использования административного усмотрения в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях может нарушать стабильность и единообразие практики применения законодательства, а также приводить к практическим ошибкам. В связи с этим необходимо достаточно четко законодателю устанавливать нормативные границы, в рамках которых правоприменитель сможет осуществлять выбор своего поведения в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях.

Використана література:

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка. - М.: Советская энциклопедия, 1970. - 900 с.
2. Дубовицкий В.Н. Законность и усмотрение в советском государственном управлении. - Минск: Наука и техника, 1984. - 141 с.

3. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. - М.: Юрид. лит., 1972. - 280 с.
4. Корнев А.П. Нормы административного права и их применение. - М.: Юрид. лит., 1978. - 141 с.
5. Комиссаров К.И. Судебное усмотрение в советском гражданском процессе // Советское государство и право. - 1969. - № 4. - С. 49-56.
6. Барак Аарон. Судейское усмотрение. Перевод с английского. - М.: Издательство НОРМА, 1999. - 376 с.
7. Ярославский А.Б. Усмотрение следователя при расследовании уголовных дел: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - Волгоград, 2000. - 21 с.
8. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: Автореф. дис... канд. юрид. наук. - М., 1982. - 22 с.

УДК 351.749:349.6(477)

Р.Ф. Сабіров

ад'юнкт

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА: ОКРЕМІ ПИТАННЯ

У структурі компетенції правоохоронних органів питання забезпечення охорони навколишнього природного середовища займає значне місце. Проте вирішення зазначених питань не є основним змістом діяльності більшості цих органів. Разом із тим існують правоохоронні органи, що безпосередньо спеціалізуються на здійсненні функцій з охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. До них відносять прокуратуру, органи внутрішніх справ, службу безпеки України, державну екологічну інспекцію та деякі інші правоохоронні структури. Усі державні органи, що беруть участь у безпосередньому забезпеченні належного стану екологічної безпеки, повинні утворювати ефективну систему. Це дозволяє своєчасно реагувати на будь-які протиправні дії.

Метою дослідження є з'ясування місця і ролі міліції у системі правоохоронних органів, що забезпечують охорону навколишнього природного середовища в Україні.

Завдання статті: дослідження системи нормативно-правового регулювання та проведення аналізу компетенції, форм та методів діяльності міліції у сфері охорони природного середовища.

Означені проблеми щодо діяльності ОВС України у сфері забезпечення екологічної безпеки та охорони природного середовища, ґрунтовно розглядали такі вчені, як Грицкевич С.Г., Гусаров А.С., Ільків Н.В., Книженко С.О., Лазаренко Я.І., Хіміч О.М. та ін.

Вважаємо, що не зовсім можна погодитись із думкою С.М. Гусарова щодо місця і ролі ОВС України у системі правоохоронних органів, які повинні забезпечувати охорону довкілля. Він стверджує, що органи внутрішніх справ чинним законодавством не віднесено до спеціальних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища, а вони наділені лише певною адміністративною юрисдикцією у цій сфері [1, 10].

Дійсно, у ч. 3 ст. 16 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. зазначено, що спеціально уповноваженими державними органами в галузі охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів є спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (тобто це - Міністерство охорони навколишнього природного середовища України), його органи на місцях та інші державні органи, до компетенції яких законодавством України віднесено здійснення зазначених функцій [2].

Але, відповідно до ст. 1 Закону України "Про міліцію" від 20 грудня 1990 р., міліція в Україні - це державний озброєний орган виконавчої влади, серед основних обов'язків якого, поряд з іншим, визначено саме охорону природного середовища від протиправних посягань [3].

Ця функція тісно пов'язана із основними завданнями міліції, що зафіксовані у ст. 2 зазначеного Закону. Навіть, безпосередньо у процесі охорони громадського порядку та боротьби із злочинністю, міліція постійно виконує завдання із охорони екологічних прав громадян; запобігання екологічним правопорушенням та їх припинення; виявлення і розкриття злочинів проти довкілля та розшуку осіб, які їх вчинили; захисту природних ресурсів від злочинних посягань та сприяє, у межах своєї компетенції, іншим державним природоохоронним органам у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Саме тому, ми вважаємо, що значний обсяг повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища покладено саме на органи внутрішніх справ, що зумовлено, перш за все, універсальністю їх прав і обов'язків. При цьому ОВС України виступають як такі орга-

ни, що наділені надвідомчими повноваженнями, адже їх вимоги є обов'язковими для всіх, хто має відношення до зазначених напрямків діяльності: підприємств, установ організацій та фізичних осіб.

Як слушно зауважує Я. Лазаренко: "Ефективність природоохоронної функції міліції порівняно з аналогічною інших правоохоронних органів: суду, прокуратури тощо - суттєвіша. Пояснюється це тим, що міліція використовує не тільки ті форми та методи природоохоронного контролю, які притаманні названим вище правоохоронним органам, а також здійснює "практичний" нагляд безпосередньо у природному середовищі (в лісі, на водоймищах тощо) у формі проведення рейдів, обходів, об'їздів, виставлення постів спостереження" [4, 36].

Дійсно так, внаслідок вмілого застосування міліцією цієї форми адміністративного нагляду - це може призвести до затримання правопорушників на місці скоєння протиправного посягання. У даному випадку, реалізація принципу невідворотності покарання має дуже великий профілактичний вплив на порушників та інших осіб, схильних до скоєння екологічних правопорушень. А що найголовніше - дає змогу вплинути на осіб, які тільки мали намір скоїти екологічний злочин чи правопорушення, що в свою чергу, дасть змогу зберегти природні ресурси у недоторканому стані.

У структурі міліції найбільшої уваги питанням охорони навколишнього природного середовища приділяється із боку патрульно-постової служби, служби дільничних інспекторів, державної служба охорони при МВС України, кримінальної міліції та слідчих.

Так, відповідно до Статуту патрульно-постової служби міліції України [5], виконуючи функції із охорони громадського порядку та громадської безпеки на маршруті патрулювання, наряди патрульно-постової служби міліції, поміж іншим, повинні виконувати завдання щодо:

- захисту екологічних прав та свобод громадян;
- запобігання вчиненню екологічних правопорушень;
- виявлення, розкриття та припинення екологічних злочинів та розшуку осіб, які їх скоїли;
- захисту права власності на природні ресурси від злочинних посягань;
- ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій природного характеру.

Також, у Статуті передбачено можливість створення спеціальних нарядів по боротьбі із окремими видами злочинів чи правопорушень (в тому числі й екологічними).

У відповідності до Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [6], дільничний інспектор міліції на своїй адміністративній дільниці повинен:

- проводити індивідуально-профілактичну роботи із особами, схильними до скоєння екологічних правопорушень;
- здійснювати попередження злочинів проти довкілля та адміністративних правопорушень у галузі охорони природи;
- всебічно, повно й об'єктивно досліджувати причини й умови, які сприяють учиненню екологічних правопорушень, уносити пропозиції щодо їх усунення, інформувати населення з цих питань у своїх виступах та через засоби масової інформації;
- брати участь у розкритті злочинів проти довкілля, скоєних на адміністративній дільниці;
- надавати, у межах своєї компетенції, допомогу посадовим особам та працівникам інших правоохоронних та природоохоронних органів у здійсненні заходів із охорони навколишнього природного середовища.

Державна служби охорони при МВС України, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 615 від 10 серпня 1993 р., за договорами здійснює охорону об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні серед яких: об'єкти водопостачання населених пунктів з резервуарами питної води, пункти поховання радіоактивних відходів та об'єкти, розташовані в зоні безумовного відселення та відчуження [7]. Також, згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 918 від 26 серпня 2009 р. Затверджено "Перелік об'єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для безпеки держави", що підлягають обов'язковій охороні підрозділами державної служби охорони при МВС України за договорами, серед яких знаходяться: сховища нафти і газу, магістральний трубопровід, яким транспортується аміак, склади та об'єкти зберігання небезпечних речовин [8].

Як свідчить світова практика, пошкодження або знищення цих об'єктів може призвести до значних негативних наслідків для екологічної безпеки держави та численних людських жертв.

Підрозділи кримінальної міліції, на основі Закону України "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р. [9] вживають

необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення, припинення і розкриття екологічних злочинів та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів проти довкілля, здійснюють профілактику екологічних правопорушень; виконують письмові доручення слідчого, вказівки прокурора та ухвали суду і запити повноважних державних органів, установ та організацій про проведення оперативно-розшукових заходів; інформують відповідні правоохоронні та природоохоронні органи про відомі їм факти та дані, що свідчать про загрозу екологічній безпеці держави.

У відповідності до ст. 112 Кримінально-процесуального кодексу України [10] досудове слідство у більшості кримінальних справ, у сфері злочинів проти довкілля, також проводиться слідчими органів внутрішніх справ.

Отже, великий обсяг повноважень у сфері охорони навколишнього природного середовища покладено на органи внутрішніх справ, основною складовою якої є міліція. Підвищенню ефективності діяльності міліції у сфері забезпечення екологічної безпеки має сприяти тісна взаємодія з іншими правоохоронними та природоохоронними органами. Головними ж напрямками такої взаємодії повинні стати: своєчасне запобігання, виявлення та припинення екологічних правопорушень, а також джерел екологічних забруднень, об'єктів, які становлять потенційну небезпеку для навколишнього природного середовища; здійснення ефективного нагляду за зберіганням, транспортуванням та використанням високотоксичних, радіоактивних й інших небезпечних речовин; ретельне розслідування екологічних злочинів.

Використана література:

1. Гусаров С.М. Адміністративна юрисдикція органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища / С.М. Гусаров // Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. - 2009. - № 2 (43). - С. 9-14.

2. Закон України "Про охорону навколишнього природного середовища" від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 41. - Ст. 546.

3. Закон України "Про міліцію" від 20.12.1990 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

4. Лазаренко Я. Організаційно-правова діяльність міліції із запобігання порушенням природоохоронного законодавства / Я. Лазаренко // Право України. – 2008. – № 2. – С. 36-39.

5. Наказ Міністерства внутрішніх справ України № 404 "Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України" від 28.07.1994 р.

6. Наказ Міністерства внутрішніх справ України №1212 "Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України" від 20.10.2003 р.

7. Постанова Кабінету Міністрів України № 615 "Про перелік об'єктів, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ за договорами" від 10 серпня 1993 р.

8. Постанова Кабінету Міністрів України № 918 "Про перелік об'єктів підвищеної небезпеки підприємств, які мають стратегічне значення для економіки та безпеки держави, що підлягають обов'язковій охороні підрозділами Державної служби охорони при Міністерстві внутрішніх справ за договорами" від 26 серпня 2009 р.

9. Закон України "Про оперативно-розшукову діяльність" від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – №22. – Ст. 303.

10. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.

УДК 351.811.12(477)

В.В. Степаненко

ад'юнкт

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

РЕЄСТРАЦІЙНІ ПРОВАДЖЕННЯ У ДІЯЛЬНОСТІ ПІДРОЗДІЛІВ ДАІ: СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Державна реєстрація, як адміністративно-правовий інститут, виступає методом державного управління [1, 301; 2, 67], окремим адміністративно-правовим режимом, що слугує меті легалізації й обліку [3, 273-274], самостійним провадженням в адміністративному процесі [4, 174-183] – є різноплановим явищем з юридичною природою. Концепція реформи адміністративного права [4] визначає державну ре-

еєстрацію як одне з адміністративних проваджень управлінського характеру, якому надається суттєве значення серед державних управлінських послуг.

Така різноплановість обумовлює широту наукового пошуку, але, як виявляється на практиці, науковий аналіз зазначеного адміністративно-правового інституту має обмежений характер.

Метою роботи є аналіз наукових розробок вітчизняних і російських дослідників у сфері державної реєстрації взагалі та у правозастосовній діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції Міністерства внутрішніх справ України, зокрема.

Українська адміністративно-правова наука не відрізняється широтою охоплення питань державної реєстрації у дисертаційних дослідженнях. Зокрема, загальнотеоретичні питання державної реєстрації у вітчизняній юридичній науці не репрезентовані.

Дослідженню адміністративно-правових засад державної реєстрації окремих об'єктів присвячено праці Саїва С.С. (реєстрація фізичних осіб в Україні), Юшкевич О.Г. (державна реєстрація фізичних осіб-підприємців), Овчарука С.С. (реєстрація речових прав на нерухоме майно та їх обмежень), Правдюка А.Л. (реєстрація сільськогосподарських тварин).

Правові засади державної реєстрації досліджено також в аспекті господарського права – Марков В.І. (створення та реєстрація суб'єктів підприємництва недержавного сектору економіки) та земельного права – Гринько С.В. (реєстрація прав на землю).

Проводяться дослідження питань реєстраційного провадження як виду діяльності органів державної виконавчої влади (Мовчан Д.В.), адміністративно-правового регулювання реєстраційної діяльності органів виконавчої влади (Титикало Р.С.), адміністративно-правового регулювання екзаменаційно-реєстраційної діяльності ДАІ МВС України (Костенко О.О.), державної реєстрації транспортних засобів як заходу протидії їх незаконному обігу (Карась В.О.).

Також ведеться дослідження реєстрації актів цивільного стану в цивільно-правовому аспекті (Рекайкіна О.І.).

Як видно, питання державної реєстрації в українській правовій науці, досліджено переважно у рамках адміністративного права. З іншого боку, варто відзначити, що предметом досліджень виступають правовідносини у сфері державної реєстрації окремих об'єктів. Натомість дослідження загальнотеоретичних засад державної реєстрації не проводились.

Позитивним зрушенням у цьому напрямі є затвердження одразу двох тем дисертаційних досліджень з адміністративного права та процесу, присвячених загальнотеоретичним правовим засадам державної реєстрації.

Враховуючи вимоги Міністерства внутрішніх справ України щодо пріоритетності проведення відомчими навчальними закладами досліджень з питань практичної діяльності органів внутрішніх справ, у відомчих навчальних закладах затверджено теми дисертаційних досліджень з питань реєстраційної діяльності підрозділів Державної автомобільної інспекції МВС України. Першочерговість проведення наукових розробок у цьому напрямі обумовлюється провідною роллю підрозділів ДАІ (серед інших галузевих служб) у проведенні державної реєстрації. Остання тут виступає з одного боку як засіб забезпечення безпеки дорожнього руху, з іншого – як засіб забезпечення законних прав власності на транспортні засоби.

Поряд з дослідженням адміністративно-правових засад державної реєстрації як засобу виконання окремих функцій ДАІ, постає питання про місце і роль реєстраційної діяльності у роботі підрозділів ДАІ взагалі. З цього приводу варто відмітити відсутність на даному етапі розвитку правової науки взагалі та адміністративно-правової зокрема, ґрунтовних досліджень як із загальнотеоретичних питань державної реєстрації так і у сфері реєстраційної діяльності підрозділів ДАІ МВС України.

Враховуючи близькість правових систем, суспільної свідомості та культурних традицій, традицій і доктрин адміністративно-правової науки, необхідним є огляд стану дослідженості зазначених питань у роботах російських вчених.

Так, у російській адміністративно-правовій науці починаючи з 2002 року почалась активна розробка питань державної реєстрації.

Станом на кінець 2009 року загальнотеоретичним питанням державної реєстрації присвячено три кандидатські дисертації:

Добров О.М. - Інститут реєстрації в адміністративному праві;

Кравченко О.Б. - Адміністративно-правове регулювання реєстраційних процедур, що здійснюються федеральними органами виконавчої влади;

Шмалій О.В. - Реєстрація як форма державного управління.

Більшість дисертаційних досліджень з питань державної реєстрації присвячено питанням реєстрації нерухомості (Карлін А.Б., Артюшин Д.В., Кірсанов А.Р., Міхольская В.В., Пашенько С.Б., Яковлев А.Я.).

Серед інших дисертаційних досліджень російських колег варто відзначити роботи з питань державної реєстрації юридичних осіб (Лазаріди О.С., Степанов Д.А.), державної реєстрації громадян за місцем проживання та паспортної роботи (Пашкова О.В. та Сосновська Ю.М. відповідно). Особливої уваги заслуговує робота Попандопуло Д.В., присвячена питанням державної реєстрації транспортних засобів як заходу протидії їх незаконному обігу.

Таким чином, у російській адміністративно-правовій науці питанням державної реєстрації приділено значно більше уваги. Зокрема, у сфері діяльності органів забезпечення безпеки дорожнього руху вже проведено спеціалізовані дослідження. Все це вимагає врахування досягнень сусідів та використання їх доробок для поглиблення знань про правову природу державної реєстрації, суб'єктів та правові засади її здійснення у національних адміністративно-правових дослідженнях.

Використана література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б.Авер'янов (голова). - К.: Видавництво "Юридична думка", 2004. - 584 с.
2. Голосніченко І.П., Стахурський М.Ф., Золотарьова Н.І. Адміністративне право України: основні поняття. Навчальний посібник / За заг. ред. І.П. Голосніченка. - К.: ГАН, 2005. - 232 с.
3. Административное право и процесс: полный курс / Ю.А. Тихомиров. - М.: 2001. - 652 с.
4. Кузьменко О.В., Гуржій О.Т. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / Заред. О.В. Кузьменко. - К.: Атіка, 2007. - 416с.
5. Проект Постанови про Концепцію реформи адміністративного права № 6054 від 11.09.2000 [Електроний ресурс]. Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=8943

УДК 342.922(477)

А.А. Бохан

слухатель магістратури
*(Луганський державний університет
внутрішніх дел імені Е.А. Дидоренко)***ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ,
РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРАВООТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ
ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ**

Институт административных услуг имеет большое значение для всего украинского общества. Он позволяет направить деятельность органов исполнительной власти на защиту прав и свобод граждан Украины, делает её подотчётной интересам народа. На наш взгляд, в условиях формирования правового государства, имеет немаловажное значение эффективность законодательства, закрепляющего институт предоставления административных услуг. Данный институт возник в Украине сравнительно недавно. Следовательно, можно сказать, что наше государство не имеет должного опыта в регулировании вопросов, связанных с предоставлением административных услуг. Проблемам правового регулирования предоставления административных услуг посвящены работы В.Б. Аверьянова, К.К. Афанасьева, И.П. Голосниченко, К.В. Николаенко, А.Н. Писаренко. На сегодняшний день, становится особо актуальной проблема анализа нормативно-правовой базы в сфере предоставления административных услуг, что и является целью нашей работы.

Для начала рассмотрим законы, регулирующие предоставление административных услуг. Их круг достаточно широк. Но, тем не менее, ни в одном из них прямо не закреплено понятие административных услуг, их сущность. Ни в одном законе, услуги оказываемые органами исполнительной власти или исполнительными органами местного самоуправления, не определяются как административные услуги. Как правило, речь идёт о специфической деятельности данных органов. Существенной особенностью административных услуг является тот факт, что они регулируются различными отраслями законодательства. Порядок их предоставления закрепляется и законами, регулирующими занятие хозяйственной деятельностью, и законами, регулирующими безопасность дорожного движения, имеют место в законах, закрепляющих защиту гражданских прав человека.

Основным законом, закрепляющим сущность административных услуг, является Конституция Украины. В ст. 3 Конституции сказано, что государство отвечает перед человеком за свою деятельность [1]. Закреплён принцип приоритета прав личности. Таким образом, выходит что государство, осуществляя любую деятельность, в том числе и управленческую, преследует цель реализации и защиты прав граждан. Анализируя положение ст. 3 Конституции, можно сделать вывод, что одним из основных направлений деятельности государства должно быть оказание услуг его гражданам. Действительно, если в Основном Законе закреплён приоритет прав человека, то выходит, что исполнительные органы власти, осуществляя управленческие функции, исполняют волю народа, состоящего из отдельных личностей. Выходит, они оказывают определённые услуги, как всему украинскому социуму, так и отдельным его членам.

Анализируя законодательство, регулирующее хозяйственные правоотношения, можно выделить следующие виды административных услуг:

1. Выдача документов разрешительного характера.
2. Их аннулирование по заявлению субъекта хозяйствования.
3. Переоформление и выдача дубликатов документов разрешительного характера.
4. Выдача лицензии на занятие определёнными видами хозяйственной деятельности.

В соответствии с ч. 3 ст. 4 Закона Украины "О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности", субъект хозяйствования имеет право выбора способа получения документов разрешительного характера путём непосредственного обращения к государственному администратору либо посредством обращения к представителям соответствующих местных разрешительных органов, осуществляющих прием субъектов хозяйствования в разрешительном центре по принципу организационного единства [5]. В ст. 4-1 этого же закона подробно расписан порядок выдачи данных документов.

Стоит отметить некую либеральность законодательства в сфере выдачи документов разрешительного характера. Так в ч. 6. ст. 4-1 Закона Украины "О разрешительной системе в сфере хозяйственной деятельности" сказано, что в случае, если в установленный законом срок субъекту хозяйствования не выдан или не направлен документ разрешительного характера или решение об отказе в его выдаче, то в

течение десяти рабочих дней со дня окончания установленного срока для выдачи или отказа в выдаче документа разрешительного характера субъект хозяйствования имеет право осуществлять определенные действия по осуществлению хозяйственной деятельности или видов хозяйственной деятельности [5]. Принимая во внимание тот факт, что аннулирование документов разрешительного характера может производиться по заявлению субъекта хозяйствования, следует сделать вывод, что в данном случае будет иметь место предоставление административной услуги, что можно сказать и про переоформление и выдачу дубликатов документов разрешительного характера.

Закон Украины "О лицензировании определённых видов хозяйственной деятельности" можно также отнести к законодательству об административных услугах. В соответствии со ст. 10 данного закона, субъект хозяйствования, который намеревается осуществлять определенный вид хозяйственной деятельности, которая лицензируется, лично или через уполномоченный им орган или лицо обращается в соответствующий орган лицензирования с заявлением установленного образца о выдаче лицензии [9]. А статьи 16, 18 Закона предусматривают возможность переоформления и получения дубликата лицензии.

Законодательство, регулирующее безопасность дорожного движения, предусматривает такие виды административных услуг как регистрация транспортных средств, проведение государственного технического осмотра транспортных средств, получение лицензии на право пользования отдельными видами транспортных средств. В соответствии со статьёй 34 Закона Украины "О дорожном движении" владельцы транспортных средств и лица, использующие их на законных основаниях, обязаны зарегистрировать (перерегистрировать) принадлежащие им транспортные средства в течение десяти суток после приобретения, таможенного оформления, получения транспортных средств или возникновения обстоятельств, требующих внесения изменений в регистрационные документы [6].

При этом следует обратить внимание на ст. 19 Закона Украины "Об автомобильном транспорте", где сделан акцент на некоторых особенностях регистрации транспортных средств в зависимости от их классификации. Характерной особенностью законодательства в сфере предоставления административных услуг на транспорте является легализация участия субъектов хозяйственной деятельности в их

предоставлении. Так, например, проверку технического состояния транспортных средств во время государственного технического осмотра осуществляют уполномоченные субъекты хозяйствования, в порядке, который устанавливает Кабинет Министров Украины [3]. А в соответствии со ст. 15 Закона Украины "О дорожном движении" подготовка, переподготовка и повышение квалификации водителей транспортных средств осуществляется в аккредитированных учреждениях, независимо от формы собственности и подчинения, которые по результатам аттестации получили соответствующий аттестат [6]. Зачастую, законодательство, регулирующее предоставление административных услуг в сфере дорожного движения, соприкасается с законодательством, регулирующим предоставление услуг в сфере осуществления хозяйственной деятельности. Доказательством этого является ст. 9 Закона Украины "Об автомобильном транспорте", закрепляющая особенности лицензирования на автомобильном транспорте.

В содержании законов, направленных на защиту гражданских прав граждан можно встретить такие виды административных услуг как получение и смена гражданства, получение документов, предоставляющих право въезда на территорию Украины и выезда из неё, рассмотрение обращений граждан органами исполнительной власти, регистрация политических партий. Например, Закон Украины "Об объединениях граждан", среди прочего, регулирует и порядок оказания такого вида административных услуг как регистрация общественных организаций. Закон Украины "О благотворительности и благотворительных организациях" определяет порядок регистрации благотворительных организаций. Закон Украины "О политических партиях в Украине" определяет порядок регистрации политических партий [17, 51].

Стоит отметить что законодательство, закрепляющее порядок предоставления административных услуг распространяется не только на граждан Украины. В частности, в соответствии со ст. 2 Закона Украины "О беженцах" лица, которые намерены получить статус беженца, и пересекли государственную границу Украины в установленном действующим законодательством порядке должны в течение трех суток обратиться в соответствующий орган миграционной службы с заявлением о предоставлении им статуса беженца [2].

Как уже было сказано выше, несмотря на значительное количество законов, закрепляющих порядок предоставления отдельных видов

административных услуг, ни в одном из них не раскрывается надлежащим образом их понятие, сущность, виды, цели. Как правило, общие положения предоставления административных услуг регулируются подзаконными нормативно-правовыми актами. В первую очередь стоит отметить Распоряжение Кабинета Министров Украины от 15 февраля 2006 г. № 90-р. "Об одобрении Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти". Ценность данного нормативно-правового акта заключается в том, что он даёт определение административных услуг. Административная услуга - результат осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, который согласно закону обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведения регистрации и т.п.) [16].

Были закреплены принципы предоставления административных услуг такие как: доступность услуг для всех физических и юридических лиц; соблюдение стандартов предоставления услуг; соответствие размера платы за услуги экономически обоснованным расходам, связанным с их предоставлением; открытость. Сделан акцент на проблемах имеющих место в данной сфере и на путях их решения. Так, 17 января 2009 г. было принято Распоряжение Кабинета Министров Украины № 682 "Об одобрении Концепции проекта Закона Украины "Об административных услугах".

Немаловажное значение имеет классификация административных услуг. В подзаконных нормативно-правовых актах мы находим следующее решение данной проблемы: в зависимости от субъекта, предоставляющего административные услуги, различают государственные и муниципальные административные услуги. Правда, некоторые нормативно-правовые акты делают разграничение между государственными и административными услугами. Как пример, можно привести Постановление Кабинета Министров Украины от 27 мая 2009 № 532 "Об утверждении Положения о Реестре государственных и административных услуг".

На сегодняшний день, можно усмотреть проблему в существовании нормативно-правовых актов, устанавливающих перечень платных административных услуг. Как пример, возьмём Постановление Кабинета Министров от 4 июня 2007 № 795 "Об утверждении перечня

платных услуг, которые могут предоставляться органами и подразделениями Министерства внутренних дел". Положения данного нормативно-правового акта вступает в противоречие с положениями Распоряжения Кабинета Министров Украины от 15 февраля 2006 г. № 90-р. "Об одобрении Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти", в котором сказано, что предоставление административных услуг на платной (бесплатной) основе, перечни административных услуг, а также размер платы за административные услуги (в фиксированном размере на уровне средней себестоимости предоставления данного вида услуг) должны определяться исключительно законами [16].

Во многих нормативно-правовых актах затронуты проблемы качества административных услуг. В Постановлении Кабинета Министров Украины от 11 мая 2006 № 614 "Об утверждении Программы внедрения системы управления качеством в органах исполнительной власти" указаны признаки эффективности предоставления административных услуг.

Стоит заметить, что законодательство, регулирующее предоставление административных услуг, имеет немало достоинств. Как отмечает Писаренко А.Н., в последнее время был достигнут ряд существенных сдвигов по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере развития предпринимательства, снятия излишних барьеров и преград, а также общего улучшения бизнес-среды в Украине. Прежде всего, это касается оздоровления регуляторного климата, оптимизации разрешительной системы, упрощения процедур начала предпринимательской деятельности [19, 9].

Уже закреплено определение административных услуг, его сущность. Но, тем не менее, есть и недостатки в правовом регулировании данного вопроса. Зачастую критикуются положения отдельных законов, регулирующих предоставление административных услуг. В частности, Голосниченко И.П. критикует положения Закона Украины "Об обращениях граждан". На его взгляд, Закон Украины "Об обращениях граждан" не может уже удовлетворить административно-правовое регулирование процесса принятия, рассмотрения заявлений, принятия решений по ним, поскольку не только неглубоко регулирует процессуальные отношения, но и имеет совершенно другое назначение.

Как следует из преамбулы данного закона, он регулирует вопросы практической реализации гражданами Украины предоставленного им Конституцией Украины права вносить в органы государственной власти, объединения граждан в соответствии с их уставом предложения об улучшении их деятельности, вскрывать недостатки в работе, обжаловать действия должностных лиц, государственных и общественных органов. Закон обеспечивает гражданам Украины возможности участия в управлении государственными и общественными делами, для влияния на улучшение работы органов государственной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, для отстаивания своих прав и законных интересов и восстановления их в случае нарушения. Исходя из этого определения, в нем приоритет отдается не интересам человека и гражданина, а интересам государства, органов местного самоуправления, объединениям граждан, предприятиям, учреждениям и организациям [18, 87]. Имеет место чрезмерная роль подзаконных нормативно-правовых актов в регулировании вопросов предоставления административных услуг. Как отмечает В.Б. Аверьянов, такой подзаконный способ правового регулирования порядка предоставления административных услуг не отвечает требованиям Конституции Украины. Ведь, по сути, этими нормативно-правовыми актами определяются полномочия и порядок деятельности органов исполнительной власти, что противоречит требованиям статей 19, 92, 120 Конституции Украины, предусматривающих регулирование данных общественных отношений исключительно законом.

Кроме того, такой подход противоречит интересам граждан, ведь в этих случаях правовое регулирование осуществляется без должного учета их потребностей. Например, сроки оформления паспорта гражданина Украины для выезда за границу, установлены упомянутыми актами главы государства и Кабинета Министров Украины, является препятствием в реализации гражданами своего права на свободное передвижение. Трёхмесячный срок, который применяется по общему правилу, является необоснованным, ведь для досрочного оформления паспорта гражданина Украины для выезда за границу (но при повышенной плате) оказывается достаточным и десяти дней [17, 52].

К сожалению, законодательство в сфере административных услуг несистематизированно. Имеет место отсутствие единого кодифицированного акта, который бы урегулировал в должной мере данный

вопрос. Как выход из данной ситуации, можно рассматривать принятие Административно-процедурного кодекса Украины. На данный момент, есть проект такого кодекса, который подробно регламентирует процедуру предоставления административных услуг. Есть другой вариант - принятие Закона Украины "Об административных услугах". Что касается подзаконных нормативно-правовых актов, то было бы целесообразно уменьшить их роль в решении данных вопросов.

Використана література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Про біженців : Закон України від 21 червня 2001 р. № 2557 - III // <http://zakon.rada.gov.ua>
3. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344 - III. // <http://zakon.rada.gov.ua>
4. Про громадянство України : Закон України від 18 січня 2001 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
5. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV // <http://zakon.rada.gov.ua>
6. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 року № 3353 - XII // <http://zakon.rada.gov.ua>
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР // <http://zakon.rada.gov.ua>
8. Про імміграцію : Закон України від 7 червня 2001 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
9. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775 - III. // <http://zakon.rada.gov.ua>
10. Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України : Закон України від 21 січня 1994 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
11. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 4 лютого 1994 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>
12. Про затвердження переліку платних послуг, які можуть надаватися органами та підрозділами Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795. // <http://zakon.rada.gov.ua>
13. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532. // <http://zakon.rada.gov.ua>
14. Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 травня 2006 року № 614. / <http://zakon.rada.gov.ua>

15. Про схвалення Концепції проекту Закону України "Про адміністративні послуги": Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 червня 2009 р. № 682. // <http://zakon.rada.gov.ua>

16. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. // <http://zakon.rada.gov.ua>

17. Права громадян у сфері виконавчої влади : адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту/ За заг. ред. В.Б. Авер'янова.- К. : Наукова думка, 2007. – 587 с.

18. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів / І. Голосніченко // Право України. – 2003. - № 10. – С. 86-90.

19. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Одеса, 2006. – 20 с.

УДК 351.75:342.951(477)

Ю.А. Головін

слухач магістратури

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОФІЛАКТИЧНОЇ ФУНКЦІЇ МПШЦІ

Профілактика – гуманний, дійовий і надійний засіб скорочення кількості порушень правових норм, оскільки вона пов'язана з такими заходами з боку держави і суспільства, які спрямовані не лише на виявлення і усунення причин та умов, що сприяють правопорушенням, а й на утримування людини від їх вчинення. Разом із тим профілактика є складною формою протидії правопорушенням. Вона може призвести до бажаного результату лише тоді, коли правильно організована і базується на наукових теоретичних основах [1, 79].

Ідея попередження правопорушень – улюблена ідея в міркуваннях Готфріда Лейбніца, Шарля Монтеск'є, Чезаре Беккарія та інших вчених.

Звертаючись до законодавців XVIII століття Беккарія писав: "Краще попереджувати злочини, ніж карати. В цьому – головна мета

гарного законодавства, яке є мистецтвом вести людей до можливо більшого щастя або до можливо меншого нещастя" [2, 393].

Так, ще за часів правління Катерини II, нею висловлювалося аналогічне побажання, яке зводилося до того, що набагато краще попереджувати злочини, ніж карати за них. Сам термін "поліція" імператриця тлумачила як порядок у державі, при якому злочини попереджаються і припиняються. Недаремно поліцейський кодекс, який був виданий у Росії в період правління Миколи I, називався "Уставом о предупреждении и пресечении преступлений" [3; 4, с. 68].

Прикро, що такий підхід до профілактичної діяльності, як діяльності з попередження переважно злочинів, лишався практично до теперішнього часу, хоча й адміністративні (поліцейські) проступки суттєво впливали і продовжують впливати на стан суспільного порядку і суспільної безпеки. І лише в кінці 70-х років у ряді наукових праць була висловлена думка, "що профілактика злочинів повинна бути орієнтована і на порушення і на явища, котрі не складають злочинів, якщо вони порушують захищені кримінальним правом суспільні відносини" [5, 37]. У зв'язку з цим стає очевидною необхідність здійснення державних і суспільних заходів, спрямованих не тільки на послаблення, блокування й нейтралізацію причин та умов злочинності, але й на розробку такого ж роду заходів по попередженню адміністративної деліктності [4, 69].

У теоретичному плані проблемам профілактики адміністративних проступків приділялась і приділяється значна увага. Окремі питання профілактики адміністративних правопорушень різними органами виконавчої влади і громадських формувань висвітлювалися в загальному плані в роботах М.І. Ануфрієва, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, І.П. Голосніченка, М.М. Дорогих, Є.В. Додіна, М.І. Єропкина, О.П. Ключніченка, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, Я.Ю. Кондратьєва, В.М. Кудрявцева, Г.М. Мінковського, О.І. Остапенка, Л.Л. Попова, В.І. Ремньова, В.Д. Сорочкіна, А.П. Шергіна, Х.П. Ярмачі й деяких інших авторів, які представляють різні галузі правової науки. Але, з урахуванням недостатньої розробленості проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції важливого значення набувають питання розгляду методологічних підходів, пов'язаних з визначенням змісту поняття профілактичної діяльності міліції.

Слід зазначити, що Закон України "Про міліцію" серед функцій (основних напрямів) її діяльності визначає саме профілактичну функцію [6]. Тому метою даної роботи є визначення окремих напрямів удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції.

Важливість попередження правопорушень стверджується також й іншими нормативними актами. Так, згідно ст. 1 Кодексу України про адміністративні правопорушення його завданням також є попередження правопорушень та виховання громадян в дусі точного й неухильного дотримання Конституції і законів України [7, 6-7].

Існуючі норми, що регулюють профілактику адміністративних правопорушень, не мають єдиної спрямованості, вони роз'єднані і не створюють ефективної системи правового забезпечення профілактичної діяльності. Такий стан речей призводить до того, що регулювання профілактики все більше здійснюється на місцевому та регіональному рівнях. З одного боку, є позитивні моменти в тому, що правове регулювання профілактики правопорушень здійснює суб'єкт, який сам знаходиться в системі профілактики, наділений координаційними можливостями, а, отже, і більш ефективно відповідає на зміни у середовищі функціонуючої системи.

З іншого боку, без правових норм, що визначають основи державної політики у профілактичній діяльності, важко досягти позитивного результату за допомогою правотворчості органів місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Покращити цю ситуацію зможе прийняття закону "Про профілактику правопорушень", в якому доцільно було б визначити види та форми профілактики адміністративних правопорушень, забезпечити реалізацію профілактичної функції міліції.

Актуальним, на нашу думку, є створення цілісного механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції. Під останнім вважаємо розуміти систему організаційних та правових засобів, за допомогою яких здійснюється імперативно-нормативне впорядкування організації й функціонування її підрозділів та об'єктів управління, вплив на суспільні відносини у сфері охорони правопорядку з метою виконання суб'єктами встановлених обов'язків, забезпечення громадської безпеки, захисту прав і свобод громадян в умовах спеціальних адміністративно-правових режимів.

Головним орієнтиром для розвитку й удосконалення елементів такого механізму, підвищення його ефективності повинні стати інтереси людини. Виступаючи у вигляді юридичної технології задоволення таких інтересів, механізм адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції повинен бути соціально ціннісним, забезпечувати належний правопорядок у державі, особисту та громадську безпеку, сприяти визначенню якісно нової соціальної ролі міліції.

До складових механізму адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції слід віднести: норми адміністративного законодавства, у тому числі відомчих нормативних актів; адміністративно-правові відносини управлінського та правоохоронного характеру; профілактичну діяльність апаратів, служб та окремих працівників і правозастосовчі акти адміністративно-запобіжного характеру. Видається доцільним відзначити, що істотно впливають на дієвість цього механізму загальні й галузеві принципи права, правосвідомість, правова культура і правова активність працівників, адміністративно-правові режими.

Аналіз адміністративно-правового статусу, напрямів діяльності та завдань міліції дозволяє стверджувати, що головними суб'єктами у механізмі забезпечення реалізації її профілактичної функції є підрозділи міліції громадської безпеки.

З метою удосконалення реалізації зазначеної функції найбільш ефективною має бути взаємодія територіальних ОВС із місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування у формі участі перших у підготовці нормативно-правових актів місцевого значення. Водночас, слід зазначити, що діяльність органів внутрішніх справ, як правило, є й безпосереднім об'єктом координаційного впливу у сфері профілактики правопорушень.

Керівництво держави та МВС України останнім часом все більше уваги приділяє поліпшенню діяльності правоохоронних органів у боротьбі зі злочинністю. Яких би рішучих заходів не вживали правоохоронці в боротьбі зі злочинністю, вони не дадуть очікуваного результату доти, доки працівники міліції не отримують широкій підтримки з боку головного носія суверенітету і єдиного джерела влади - українського народу. Тому і надалі пріоритетним напрямом реалізації профілактичної функції міліції залишається саме взаємодія її під-

розділів з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку.

Підсумовуючи, профілактику правопорушень яка здійснюється підрозділами міліції, на нашу думку, слід визначити у якості об'єкту адміністративно-правового забезпечення. Крім того, її можна визначати й у якості об'єкта управління. Але ці питання є предметом окремого дослідження.

Використана література:

1. Профілактика правонарушень. Учебно-методическое пособие / Науч. Ред. Сундууров, А.К.Мишин. – Казань, 1989. – 84 с.
2. Беккариа Ч.О. О преступлениях и наказаниях. – М., 1939.
3. Свод законов Российской империи. –Т. 14. – Спб, 1833.
4. Додин Є.В. Административная деликтология – О.: АО БАХВА, 1997. – 112 с.
5. Каракашев И. Проблемы преступности и ее структура. – София, 1977. – С. 37.
6. Про міліцію: Закон України від 20.12.90 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Законодавство України про адміністративну відповідальність // Бюлетень законодавствами юридичної практики України. – 1997. – № 3. – 240 с.

УДК 351.815(477)

О.О. Єгорова

слухач магістратури

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ЩОДО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ВИДАЧІ ЛЦЕНЗІЇ НА ПАСАЖИРСЬКІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ АВТОМОБІЛЬНИМ ТРАНСПОРТОМ

Сьогодні у сфері транспорту накопичився цілий комплекс проблем нормативно-правового, фінансового, матеріально-технічного, соціального, інформаційного та науково-технічного характеру, яких вчасно не було розв'язано.

Ситуація загострюється через відсутність налагодженої системи забезпечення транспортної безпеки, недостатню результативність

виконання покладених на неї завдань і функцій, зниження рівня наукового й технічного супроводу зазначеної діяльності [10, 5]. Цьому сприяють складність і невивченість характеру й особливостей соціальних взаємозв'язків, що виникають між різними категоріями учасників суспільних відносин у процесі функціонування різних видів транспорту.

Слід зазначити, що проблеми безпеки транспортних перевезень досліджують багато вітчизняних науковців, зокрема такі вчені як Демський Е.Ф., Гіжевський В.К., Мілашевич А.В. Загалом безпеку в сучасних умовах вчені розглядають як одну з найголовніших цілей і невід'ємну умову діяльності людей, соціальних груп, суспільств, держав і світового співтовариства.

З огляду на це закономірним конкретно-історичним процесом для України є перегляд конституційно-правової основи системи національної безпеки з урахуванням чинника безпеки у транспортному комплексі, який, на нашу думку, є одним із найважливіших її компонентів. Звідси, постає гостра необхідність проаналізувати проблеми транспортної безпеки на концептуальному рівні з використанням загальнонаукових і новітніх прикладних методів пізнання, орієнтованих загалом на теоретико-прикладне обґрунтування концепції забезпечення транспортної безпеки України. Одним з актуальних питань є забезпечення такої безпеки під час перевезень громадян. Саме тому метою даної роботи обрано розгляд регулювання порядку видачі ліцензії на пасажирські перевезення.

Транспортна безпека є складовою національної безпеки і полягає у запобіганні аваріям та інцидентам на транспорті. Така діяльність з огляду на пріоритетність прав і свобод людини здійснюється шляхом створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків. Під забезпеченням транспортної безпеки слід розуміти соціальний процес діяльності відповідних суб'єктів суспільних відносин із запобігання аваріям та інцидентам на транспорті [9, 153].

Отже, можна дійти такого висновку: забезпечення транспортної безпеки полягає в забезпеченні права особи на безпеку в широкому розумінні (захист життя, здоров'я, загалом конституційних прав громадян). Пріоритетним напрямом у цій сфері є запобігання реальним та потенційним загрозам виникнення аварій і катастроф на транспорті та їх наслідкам.

Високі темпи розвитку господарського та культурного життя в Україні обумовлює безперервне збільшення об'єму пасажирських перевезень. Основними видами транспорту прийнято вважати залізничний, річковий, автомобільний, повітряний. Досить часто масові перевезення людей виконуються автобусами та тролейбусами.

Термін "перевезення" використовується як у транспортному, так і в правовому контексті. В першому випадку перевезення – це технічна та технологічна дія з переміщення у просторі пасажира з використанням транспортного засобу. У другому випадку перевезення – це особливі договірні відносини, які регулюються цивільним законодавством.

Перевезення пасажирів можна поділити на три типи:

- Перевезення пасажирів, які виконуються у порядку оплатних та безоплатних послуг. Прикладами таких послуг є комерційні перевезення пасажирів автобусами, залізничним транспортом та інш.

- Перевезення пасажирів, які виконуються у процесі діяльності різноманітних організацій та органів управління. Такі перевезення називають службово-технологічними.

- Перевезення пасажирів громадянами у побуті при використанні власних транспортних засобів [4, 6].

Відповідно до статті 10 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" (1775-14) суб'єкт господарювання, який має намір провадити певний вид господарської діяльності, що ліцензується, особисто або через уповноважений ним орган чи особу звертається до відповідного органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії.

Для окремих видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, до заяви про видачу ліцензії також додаються документи, вичерпний перелік яких встановлено Постановою Кабінету Міністрів України від 04.07.2001 р. № 756 (756-2001-п) "Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності".

Зазначеною постановою не передбачено подання сертифікатів відповідності автотранспортних засобів для отримання ліцензії на провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

Також треба зазначити, що статтею 10 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" заборонено органу

ліцензування під час видачі ліцензії вимагати інші, не передбачені законом, документи.

Поряд з цим, слід зазначити, що відповідно до частини першої статті 29 Закону України "Про дорожній рух" (3353-12), підпункту 3.2 пункту 3 Правил обов'язкової сертифікації дорожніх транспортних засобів, їх складових та приладдя, затверджених наказом Державного комітету України зі стандартизації, метрології та сертифікації від 17.01.97 р. № 23 (з0029-97), підпункту 2.3 пункту 2 Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування (крім надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі), затверджених спільним наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства транспорту України від 18.12.2003 р. № 136/985 (з1259-03), наявність сертифікатів відповідності автотранспортних засобів є обов'язковою та перевіряється під час проведення процедур контролю за додержанням вимог зазначених ліцензійних умов відповідно до спільного Наказу Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Міністерства транспорту України від 02.03.2004 р. № 26/153 (з0319-0) "Про затвердження Порядку контролю за додержанням Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування.

Наказом державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 21 лютого 2008 р. за № 140/14831 затверджені ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт", відповідно до статей 5, 6 та 9 Закону України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та статті 9 Закону України "Про автомобільний транспорт".

Ліцензійні умови визначають організаційні, технічні та кваліфікаційні вимоги до провадження робіт, види яких визначені Законом України "Про автомобільний транспорт", при здійсненні господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом.

Ці Ліцензійні умови є обов'язковими для виконання суб'єктами господарювання, які надають послуги з перевезення пасажирів авто-

мобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт", та суб'єктами господарювання, які мають діючі ліцензії з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом загального користування (крім надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі) та з надання послуг з перевезення пасажирів та їх багажу на таксі (далі – ліцензіати).

У цих Ліцензійних умовах терміни та визначення вживаються у значеннях, передбачених Законами України "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" та "Про автомобільний транспорт".

Органом ліцензування господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт", є Головна державна інспекція на автомобільному транспорті (Головавтоотрансінспекція).

Територіальні органи Головавтоотрансінспекції в областях, Автономній Республіці Крим, м. Києві та Севастополі (далі - територіальні управління) забезпечують здійснення функцій з підготовки документів для видачі та переоформлення ліцензій, видачі дублікатів та копій ліцензій, визнання недійсними та анулювання ліцензій і подають їх на розгляд Головавтоотрансінспекції.

Вказана ліцензія видається для провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів автомобільним транспортом на такі види робіт:

- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами;
- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів на таксі;
- надання послуг з внутрішніх перевезень пасажирів легковими автомобілями на замовлення;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів автобусами;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів на таксі;
- надання послуг з міжнародних перевезень пасажирів легковими автомобілями на замовлення;

Ліцензіати, які надають послуги з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами, зобов'язані здійснювати перевезення транспортними засобами, які відповідають таким технічним вимогам і на які оформлено: свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу та тим-

часовий реєстраційний талон (у разі використання транспортного засобу, переданого його власником у встановленому порядку в оренду ліцензіату), видані відповідними підрозділами Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України; талони про проходження державного технічного огляду транспортного засобу, що належить організації (для юридичних осіб) або талон про проходження державного технічного огляду транспортного засобу індивідуального власника (для фізичних осіб); договір про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Крім того, ліцензіати, які надають послуги з внутрішніх перевезень пасажирів автобусами, зобов'язані допускати до перевезень водіїв автомобільних транспортних засобів, які мають відповідну кваліфікацію, стаж роботи і на яких оформлено:

- національне посвідчення водія на право керування автомобільними транспортними засобами категорії "D", зразок якого затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 31.01.92 № 47 "Про затвердження зразків національних та міжнародного посвідчень водіїв і документів, необхідних для реєстрації транспортних засобів";

- довідка про проходження обов'язкового медичного огляду;

- страховий документ, який підтверджує особисте страхування водія від нещасних випадків на транспорті;

- документальне підтвердження проходження ними щозмінного передрейсового та післярейсового медичних оглядів, а саме відмітки медичного працівника в журналі щозмінного передрейсового та післярейсового медичних оглядів водіїв і в дорожньому листі.

Певні вимоги встановлено законодавством й до водіїв. Так, водії, які протягом 12 і більше місяців до зарахування на відповідну роботу не працювали водіями або наймаються на роботу водіями вперше, допускаються до керування автомобільними транспортними засобами після проходження стажування з практичного керування на відповідному транспортному засобі не менше 30 годин відповідно до Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску громадян до керування транспортними засобами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.05.93 № 340.

Ліцензіати зобов'язані забезпечувати належний технічний стан транспортних засобів та їх ремонт, перевірку технічного стану транспортних засобів за допомогою механіків та слюсарів (штатних пра-

цівників або відповідно до договору з суб'єктами господарювання), які мають кваліфікацію, вимоги до якої визначені у Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників, затвердженому наказом Міністерства праці та соціальної політики від 29.12.2004 № 336, та у Довіднику кваліфікаційних характеристик професій працівників, випуск № 69 "Автомобільний транспорт", затвердженому наказом Міністерства транспорту та зв'язку від 14.02.2006 № 136.

На сьогоднішній день нелегальні пасажирські перевезення займають значне місце на ринку автоперевезень. Ця ситуація змусила компетентні органи змінити правила у цій сфері. Нові ліцензійні умови спрямовані на удосконалення системи ліцензування та гармонізацію законодавства.

Так, постановою Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 року було скасовано строк дії ліцензії на право здійснення господарської діяльності по наданню послуг з перевезення пасажирів та вантажів. Плата за ліцензію зазначена у розмірі однієї мінімальної заробітної плати. У свою чергу, Головавтоотрансінспекція (ГАТІ) розробила нові Ліцензійні умови, де особливу увагу приділила саме деталізації дій автомобільних перевізників.

Нововведення для авто перевізників полягає у тому, що відтепер вони повинні отримати ліцензійну картку на кожний транспортний засіб, який здійснює перевезення. Водночас за умов складної ситуації ГАТІ прийняла заходи для скорочення строків видачі ліцензійних карток до одного дня.

Ліцензійні картки мають право перевіряти інспектори ДАІ та ГАТІ. За відсутності картки буде складено акт, який розглядається управлінням за участю представника перевізника. Стаття 60 Закону "Про автомобільний транспорт" за дане порушення ліцензійних умов встановлює штраф у сумі від 30 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Згідно постанови Кабінету Міністрів України від 09.09.2009 № 1059 на безпеку автомобільних перевезень впливають наступні порушення: не проведення перед- та післярейсового технічного огляду транспортного засобу, планового технічного обслуговування та ремонту транспортного засобу, медогляду водіїв, а також порушення, пов'язані з режимом труда та відпочинку водіїв.

Для перешкодження даним порушенням потрібно змінити нормативну базу, регулюючу ринок автоперевезень, ввести норми, які дозволяють блокувати діяльність перевізників-нелегалів.

Ще однією проблемою сфери перевізників є те, що вони знаходяться у нерівних умовах. Одні – на загальній системі оподаткування, сплачують ПДВ, які йдуть до бюджету. Інші СПД сплачують єдиний податок. Це породжує нездорову конкуренцію, результатом якої є зникнення з ринку великих перевізників. Тому потрібно також урегулювати систему оподаткування перевізників для зменшення протиріч між ними.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок про те, що існують актуальні проблеми в сфері ліцензування перевезень пасажирів автомобільним транспортом та існує потреба детального законодавчого регулювання цієї сфери.

Використана література:

1. Про ліцензування певних видів господарської діяльності : Закон України від 1 червня 2000 р. № 1775-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 36. – Ст. 299.
2. Про дорожній рух : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3353-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 31. – Ст. 338.
3. Про автомобільний транспорт : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2344-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 22. – Ст. 105.
4. Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання послуг з перевезення пасажирів і вантажів автомобільним транспортом відповідно до видів робіт, визначених Законом України "Про автомобільний транспорт" : Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 1 лютого р. № 9/119.
5. Про затвердження переліку документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 липня 2001 р. № 756.
6. Об основных требованиях к водителям и автотранспортным средствам, осуществляющим внутренние и международные автоперевозки : Лист Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 12.01.96 № 7/1-9-21п.
7. Про затвердження зразків національних та міжнародних посвідчень водіїв та документів, необхідних для реєстрації транспортних засобів : Постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.1996.
8. Про внесення змін до переліків органів ліцензування та документів, які додаються до заяви про видачу ліцензії для окремого виду господарської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України 9 вересня 2009 р. № 964.

9. Гіжевський В. К. Правове регулювання транспортною системою України : [Науково практичне видання]. – К., 2000. – 141 с.

10. Транспортне право України : навчальний посібник / Демський Е.Ф., Гіжевський В.К. ; За заг. ред. В.К. Гіжевського, Е.Ф. Демського. – К.: Атіка, 2008. – 292 с.

УДК 342.922:328.185-057.36(477)

Р.Б. Жуков

слухач магістратури

Є.О. Несвіт

кандидат юридичних наук, доктор філософії,
викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

СПІВРОБІТНИК ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЯК СУБ'ЄКТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

11 червня 2009 року було прийнято низку законів, які внесли суттєві зміни у питання протидії корупції [1, 2, 3]. Втім, введення останніх в дію постійно відкладається [4, 5], що свідчить про їх недоліки та неготовність суспільства і державного апарату до запровадження змін.

Зазначеними законами змінюється і підхід щодо визначення співробітників органів внутрішніх справ як суб'єктів корупційних правопорушень.

Питання адміністративної відповідальності працівників міліції досліджувалось у багатьох наукових роботах, зокрема Гур'їним В.В., Іллічовим М.В., Колюкою М.М., Кузнецовим В.О., Ткаченком О.В., Синявською О.Ю., Стеценком С.Г., Шестаковим С.В., Янюк Н.В. Зазначеним та суміжним питанням було присвячено роботи багатьох інших видатних як вітчизняних так і зарубіжних дослідників.

Метою статті є визначення особливостей правового статусу різних категорій працівників органів внутрішніх справ, як суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення.

Юридична відповідальність працівників міліції виступає однією зі складових їх правового статусу, зокрема адміністративно-правового. Зазначені особи, виступаючи індивідуальними суб'єктами адміністративного права зі спеціальним правовим статусом, наділені

певним обсягом правоздатності, дієздатності та деліктоздатності (здатності нести юридичну відповідальність за вчинені поступки). "Спеціальний" правовий статус виникає у них як у представників адміністративних колективів, у наслідок чого обсяг їх правоздатності, дієздатності та деліктоздатності відповідним чином змінюється, як правило у бік збільшення [6].

Закон України "Про боротьбу з корупцією" [7] у ст. 2 до суб'єктів корупційних діянь та інших правопорушень, пов'язаних з корупцією відносить осіб, уповноважених на виконання функцій держави, зокрема державних службовців.

Згідно із Законом України "Про державну службу" [8], державна служба в Україні — це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах та їх апараті щодо практичного виконання завдань і функцій держави та одержують заробітну плату за рахунок державних коштів. А відповідно до ст. 9, особливості правового регулювання статусу державних службовців, що працюють в апараті органів внутрішніх справ здійснюється відповідно до цього Закону — тобто вони є особливою категорією державних службовців.

Відповідно до чинного Закону України "Про міліцію" [9]:

1. Міліція в Україні — державний озброєний орган виконавчої влади, який захищає життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, природне середовище, інтереси суспільства і держави від протиправних посягань (ст. 1).

2. Основними завданнями міліції є:

1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;

2) запобігання правопорушенням та їх припинення;

3) охорона і забезпечення громадського порядку;

4) виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

5) забезпечення безпеки дорожнього руху;

6) захист власності від злочинних посягань;

7) виконання кримінальних покарань і адміністративних стягнень;

8) участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків (ст. 2).

3. Міліція є єдиною системою органів, яка входить до структури Міністерства внутрішніх справ України, виконує адміністративну,

профілактичну, оперативно-розшукову, кримінально-процесуальну, виконавчу та охоронну (на договірних засадах) функції. Вона складається з підрозділів:

- 1) кримінальної міліції;
- 2) міліції громадської безпеки;
- 3) транспортної міліції;
- 4) державної автомобільної інспекції;
- 5) міліції охорони;
- 6) судової міліції;
- 7) спеціальної міліції (ст. 7).

4. На службу до міліції приймаються на контрактній основі громадяни, здатні за своїми особистими, діловими і моральними якостями, освітнім рівнем, фізичною підготовкою і станом здоров'я виконувати покладені на міліцію завдання (ст. 17). Особовий склад міліції складається з працівників, що проходять державну службу в підрозділах міліції, яким відповідно до чинного законодавства присвоєно спеціальні звання міліції (ст. 16).

5. До виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю в порядку, встановленому чинним законодавством, можуть залучатись інші працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці внутрішніх військ. На них, а також на курсантів, слухачів, ад'юнктів, інших атестованих працівників, у тому числі й викладацького складу навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України, поширюються права і обов'язки, гарантії правового і соціального захисту та відповідальність працівників міліції (ст. 9).

Як видно із положень Закону, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ можна умовно поділити на: працівників міліції - працівники органів внутрішніх справ, які виконують правоохоронні завдання міліції (ст. 2), та входять до її структури (ст. 7); та інших працівників органів внутрішніх справ - які відповідно не входять до структури міліції, не виконують її правоохоронних завдань, але яким присвоєно спеціальні звання міліції і на яких поширюються гарантії соціального захисту працівників міліції, ці особи в окремих випадках можуть залучатись до виконання завдань по охороні громадського порядку, громадської безпеки і боротьбі із злочинністю (військовослужбовці внутрішніх військ, курсанти, слухачі, ад'юнкти, викладацький склад навчальних закладів Міністерства

внутрішніх справ України інші атестовані працівники), - у такому разі на них поширюються також права і обов'язки, гарантії правового захисту та відповідальність працівників міліції (ст. 9).

Крім іншого, за колом виконуваних функцій посади працівників міліції поділяються на правоохоронні (зовнішні) та внутрішньоорганізаційні. Правоохоронна діяльність міліції є виконанням її функцій, які закріплені законодавчо - адміністративної, профілактичної, оперативно-розшукової, кримінально-процесуальної, виконавчої та охоронної (ст. 2 Закону). Працівники зазначених підрозділів, виконуючи правоохоронні функції міліції, виступають службовими особами міліції (фізична особа, яка займає постійно чи тимчасово в органах державної влади, місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах чи організаціях, незалежно від форм власності посаду, пов'язану з виконанням спеціальних повноважень, наданих їй у встановленому законом порядку, стосовно осіб, що не перебувають у службовій підлеглих, і у випадках, передбачених законодавством, має право застосовувати заходи адміністративного примусу).

Внутрішньоорганізаційна діяльність працівників міліції забезпечує виконання її головного завдання - правоохоронної функції, а працівники таких підрозділів виступають посадовими особами міліції (особа, яка з метою постійного чи тимчасового управління організаційною структурою і представництва її інтересів у відносинах з фізичними та юридичними особами, наділена організаційно-владними повноваженнями і правомочна вчиняти службові юридичні дії) [10, с. 148-149].

Закон України "Про засади запобігання та протидії корупції" [1] підійшов до питання про віднесення працівників органів внутрішніх до суб'єктів корупційних правопорушень уніфіковано - об'єднав всі виділені вище категорії воедино.

З одного боку це спростило процес кваліфікації, з іншого - створило внутрішні суперечності у самому Законі. Останні полягають у тому, що у ст. 2 зазначається, що суб'єктами відповідальності за корупційні правопорушення є особи, уповноважені на виконання функцій держави, а саме - особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ.

Враховуючи проведений вище аналіз Закону України "Про міліцію" варто зазначити, що не всі особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ уповноважені на виконання функ-

цій держави. Такими є лише службові особи міліції – інші ж особи (інші працівники органів внутрішніх справ, посадові особи міліції) не виконують завдань міліції не повинні включатись до загального кола суб'єктів корупційних правопорушень.

Наприклад, Закон України "Про вищу освіту" [11] надає право курсантам, ад'юнктам і докторантам ВНЗ МВС України право на трудову діяльність у позанавчальний час (ст. 53, 54). Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" останнім заборонено займатися іншою оплачуваною або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено законом; а ст. 212-24 КУпАП [12] передбачає адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо заняття підприємницькою діяльністю та вимог щодо сумісництва.

До цього додамо, що формулювання "якщо інше не передбачено законом", юридично надає останнім право на підприємницьку діяльність та роботу за сумісництвом, а ст. 212-24 КУпАП поширюється лише на осіб, визначених у пункті 1 частини першої статті 2 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції".

На підставі цього, можна вважати обґрунтованою доцільність закріплення у Законі "Про засади запобігання та протидії корупції" позиції, відображеної у Законі "Про міліцію", з внесенням до неї окремих змін з метою однозначності її трактування і застосування.

У такому випадку "інших працівників органів внутрішніх справ" та "посадових осіб міліції" варто віднести до "осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків" (п. 3 ч. 1 ст. 2), і лише у разі залучення до виконання правоохоронних функцій міліції – особами рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (абз. "е", п. 1 ч. 1 ст. 2), яких доцільніше було б іменувати службовими особами міліції.

Проведений аналіз свідчить, що:

- 1) працівник органів внутрішніх справ є особливим суб'єктом адміністративних корупційних правопорушень;
- 2) відповідно до Закону України "Про міліцію", її співробітники поділяються на працівників міліції та інших працівників органів внутрішніх справ;
- 3) за ознакою виконання завдань міліції, у сукупності останніх можна виділити службових та посадових осіб;

4) виходячи з того, що суб'єктами корупційних правопорушень є "особи, уповноважені на виконання функцій держави", суб'єктами корупційних правопорушень в абзаці "е", п. 1 ч. 1 ст. 2 Закону України "Про засади запобігання та протидії корупції" доцільно визначити службових осіб міліції. Посадових осіб та інших працівників міліції доцільно віднести до "осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків" - п. 3 ч. 1 ст. 2 Закону.

Використана література:

1. Про засади запобігання та протидії корупції: Закон України від 11.06.2009 № 1506-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 45. - Ст. 691.

2. Про відповідальність юридичних осіб за вчинення корупційних правопорушень: Закон України від 11.06.2009 № 1507-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 45. - Ст. 692.

3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 11.06.2009 № 1508-VI // Відомості Верховної Ради України. - 2009. - № 46. - Ст. 699.

4. Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції: Закон України від 23.12.2009 № 1787-VI [Електронні дані]. Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua

5. Онопенко просить Януковича "завалити" антикорупційні закони [Електронні дані]. Режим доступу: <http://rights.union.net/ukr/detail/3875>

6. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д., Демин А.В. Административное право России: Учебник. - М.: Норма - Инфра-М, 2002. - 623 с.

7. Про боротьбу з корупцією: Закон України від 05.10.1995 № 356/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. - 1995. - № 34. - Ст. 266.

8. Про державну службу: Закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради. - 1993. - № 52. - Ст. 490.

9. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради. - 1991. - № 4. - Ст. 20.

10. Янюк Н.В. Адміністративно-правовий статус посадової особи: Дис... к.ю.н.: 12.00.07. - Львів: Львівський національний університет ім. Івана Франка, 2002. - 169 с.

11. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III // Відомості Верховної Ради України. - 2002. - № 20. - Ст. 134.

12. Кодекс України про адміністративні правопорушення: вводиться в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07.12.84р. // ВВР. - 1984, додаток до № 51. - Ст. 1123.

УДК 342.736:004.738.5(477)

Я.С. Белая
студентка*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ЕЛЕКТРОННІ ЗВЕРНЕННЯ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА

В об'єктивних умовах глобалізації, посиленої інформатизації та демократизації суспільства, виникає необхідність у вдосконаленні та налагодженні взаємних відносин між владними інституціями української держави та її громадянами, оптимізації їх співпраці. При цьому, чи не основним адміністративно-правовим засобом реалізації права громадян на участь в управлінні державними і громадськими справами є інститут звернення громадян.

Вказаний інститут допомагає громадянам найбільш ефективно впливати на поліпшення роботи органів державної влади, місцевого самоврядування тощо, відстоювати свої права і законні інтереси, відновлювати їх у разі порушення. Право звернення є також засобом зміцнення законності та універсалізації участі громадян у процесі державного управління.

Незважаючи на важливу роль зазначеного інституту у процесах взаємовідносин між громадянами та державою проблематика його застосування є відносно недослідженою та викликає зацікавленість з боку науковців, зокрема: Баранова О.А., Голобуцького О.П., Демкової М.В., Дрожжинова В.И., Фігеля М.В. та інших.

Що є найголовнішим критерієм для населення з приводу зручності та дієвості розгляду поданих звернень? В першу чергу – це простота та доступність пропозицій (зауважень), заяв (клопотань) і скарг, подруге – це своєчасність отримання якісного, справедливого, законодавчо обґрунтованого результату за розглядом поданого звернення [1, 20].

Проте, звертаючись до держави, громадяни досить часто зустрічаються з низкою проблем реалізації інституту звернення, на наш погляд це зокрема:

- відсутність реалізації принципу "єдиного вікна" у державному управлінні;

- численні бюрократичні бар'єри;
- необґрунтоване нав'язування додаткових адміністративних послуг, здебільшого оплатних, тощо.

Так, попри те, що Закон України "Про звернення громадян" від 2 жовтня 1996 року не передбачає обсягів сплати коштів за надані громадянам управлінські послуги, більшість з них сьогодні не є безоплатними.

Об'єктивно набувають усе більшого значення пропозиції громадян, які у ст. 3 розділу 1 Закону України "Про звернення громадян" визначені, як звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування, депутатів усіх рівнів, посадових осіб. В пропозиціях також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, соціально-культурної та інших сфер діяльності держави і суспільства [2].

Проте, частка пропозицій з решти звернень, які надходять до різних рівнів влади, доволі незначна. Можливо, причина такої низької активності громадян у їх некомпетентності та непоінформованості у державних процесах, що значною мірою залежить від органів державної влади, регіонального та місцевого самоврядування, які, безсуперечно, повинні надавати певну інформацію громадянам України.

Наприклад, за 3 квартал 2009 року до облдержадміністрації міста Харкова надійшло 1914 звернень, звернулося 12873 громадянина, порушено 2056 різноманітних питань. За видами звернень домінують заяви та клопотання щодо вирішення певних питань, які складають 98,5%, 0,1% - пропозиції, 1,4% - скарги [3]. У третьому кварталі 2009 року міста Луганська до обласної держадміністрації надійшло 1119 звернень, що на 17,7% менше ніж за аналогічний період минулого року (1457), з них поштою - 365, надійшло на особистому прийомі 174 (на 48% менше) [4]. Таким чином, відсоток пропозицій майже відсутній, а кількість звернень значно зменшується. Все це вказує на те, що треба знаходити нові засоби комунікації із владою.

Чи є альтернатива загальновизнаного способу подання звернень? Чи існує можливість модернізації, полегшення та суттєвого збільшення кількості звернень, особливо пропозицій, які власне і виокремлюють діалогові механізми взаємодії громадян із владою з-поміж решти видів звернень?

Очевидно – так. Це електронне урядування (далі – е-урядування), яке забезпечує обмін інформацією за допомогою Інтернет ресурсів, є запорукою діючого нововведеного порядку взаємодії народу з владою.

Саме за допомогою електронного урядування, громадянин зможе реалізувати своє право на звернення заощаджуючи якнайменше часу, грошей, ресурсів тощо.

На жаль на сьогодні головним чинником, який перешкоджає розвитку е-урядування є суттєва нестача технічного забезпечення, особливо у віддалених регіонах.

Так, за підсумками листопада 2009 року аудиторія українського Інтернету становила 13 108 541 (це принаймні більш ніж на 1 млн. в порівнянні з травнем 2009 року, коли аудиторія Інтернету становила 11 814 959 чоловік). Це користувачі, які зробили більше одного перегляду сторінки за листопад плюс користувачі, які переглядали сторінки в поточному та минулому місяці. При цьому, постійне населення України на 1 квітня 2009 року становило 45 900 100 чоловік. Однак, понад 60 відсотків аудиторії Інтернету країни становлять громадяни Києва. У таблиці розподілу аудиторії по регіонах Луганськ посідає лише 9 місце.

Зі свого боку держава намагається вирішити проблеми з імплементації е-урядування. Для цього запроваджена та постійно вдосконалюється та автоматизована система "Звернення громадян", що є складовою Єдиної інформаційно-аналітичної системи Секретаріату Кабінету Міністрів України. Також уряд запроваджує у центральні та місцеві органи влади Єдину систему електронної реєстрації звернень громадян та контролю за їх виконанням, відповідно до Указу Президента України від 13 серпня 2002 року № 700 "Про додаткові заходи щодо забезпечення реалізації громадянами конституційного права на звернення". Проте, до Закону України "Про звернення громадян" потрібні зміни не внесені [1].

Мова йдеться про те, що за цим законом ані електронні варіанти звернень, ані відповіді на них не мають офіційного статусу. Для наш погляд необхідно змінити ч. 3 ст. 5 розділу 1 Закону України "Про звернення громадян", виклавши, цю статтю у такій редакції: "Звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, наді-

сланим поштою або електронною поштою, за допомогою інших Інтернет ресурсів, або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Порядок надсилання звернень електронною поштою або за допомогою інших Інтернет ресурсів визначається Кабінетом Міністрів України".

Легалізація електронних звернень є настійною вимогою часу і однією з важливих засад демократизації, що розширить сферу зв'язку між владними інституціями та громадянами, удосконалив використання функціонуючого публічного інтерфейсу, налагодить стабільну взаємну поінформованість між державою та людиною, виведе на новий етап розвитку інформаційні відносини в державному управлінні.

На наше переконання, полегшення процесу доступу до влади за допомогою Інтернет ресурсів надасть прогресивний поштовх до реалізації громадянами свого конституційного права. Переваги е-урядування у поданні звернень є безперечними, маючи при цьому ідеологічне навантаження, яке полягає у визнанні своєї необхідності для подальшого розвитку державотворення та процесу державного управління. Адже впровадження наведених заходів стане важливим чинником щодо формування у громадян відчуття причетності до управління державою, політичним процесом, усвідомленням кожною особою того, що "ми - держава", і згодом відчувати, що "державна - це частково я" [6, 80].

Використана література:

1. Бояринцева М.А. Теоретичні аспекти та практична реалізація положень Закону України "Про звернення громадян" / М.А. Бояринцева // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: спец. Випуск у 2-х ч. - Сімферополь, 2005. - Ч. 2. - С. 20-25.

2. Про звернення громадян: Закон України від 02 жовтня 1996 року № 394/96-ВР (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. - 1996. - № 47. - Ст. 256.

3. Довідка про роботу із зверненнями громадян у 3 кварталі 2009 року // Сайт Харківської обласної державної адміністрації. - [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.kharkivoda.gov.ua/show.php?page=22841>

4. Інформація про роботу зі зверненнями громадян за III квартал 2009 року // Сайт Луганської обласної державної адміністрації. - [Елект-

ронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.loga.gov.ua/oda/zvg/results/results_2940.html

5. Глобальная статистика украинского Интернета за ноябрь 2009 года: отчёт украинского портала Bigmir.net // Сайт Bigmir.net. - [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://i.bigmir.net/index/UAnet_global_report_112009.pdf

6. Ротар Н. Політична участь громадян України в умовах е-демократизації / Н. Ротар // Політичний менеджмент. - 2006. - № 2. - С. 78-92.

УДК 342.951:351.761.1(477)

А. Дворниченко

студентка

*(Луганский государственный университет
внутренних дел имени Э.А. Дидоренко)*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ АЛКОГОЛИЗМУ В УКРАИНЕ: ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

На протяжении всей истории человечества, предпринимались попытки отучить людей от злоупотребления спиртными напитками. Однако алкоголизм является одной из глобальных проблем человечества, которая затронула и Украину. Наша страна ежегодно теряет около 40 тысяч жителей, чьи смерти обусловлены злоупотреблением спиртного.

Алкоголизм уменьшает материальное благосостояние народа, подтачивает его жизненные силы и увеличивает смертность. Это горе, которое затронуло тысячи семей Украины.

Сегодня стоит задуматься, на что смотрит будущее поколение, наблюдая в любом общественном месте его завсегдатая - прохожего с пивной бутылкой в руках и подкуренной сигаретой. Между тем, такое поведение стало устоявшейся моделью в современном украинском обществе, с которой не только нельзя мириться, но и надо активно бороться, разнообразными, в том числе и административно-правовыми средствами.

На мой взгляд, роль государства в данной сфере является определяющей. Украинское государство, в лице органов государственного управления должно вести активную борьбу с алкоголизмом в любых формах его проявления. Одной из основных задач, которые стоят

перед государством, является снижение уровня продажи и употребления в стране алкогольных напитков, ограничение распития спиртных напитков в общественных местах, создание необходимых условий для реализации гражданами правомерной, я бы сказала культурной традиции употребления алкоголя.

Для достижения необходимого результата, государственный механизм должен широко применять меры административной ответственности, устанавливать конкретные запреты, налагать административные взыскания, а также постоянно усовершенствовать иные способы правового регулирования общественных отношений.

В связи с этим, целью нашей работы, является анализ действующего административно-деликтного законодательства, направленного на противодействие распространения алкоголизма в Украине, разработку предложений по повышению эффективности административно-правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

Так, одним из самых распространённых правонарушений, посягающих на общественный порядок и общественную безопасность в данной сфере, является употребление спиртных напитков в общественных местах и появление в общественных местах в пьяном виде.

Употребление (распитие) спиртных напитков - процесс одиночного или совместного употребления спиртных напитков с приобретением той или иной степени опьянения [1]. Административная ответственность за совершение указанного деяния установлена в статье 178 Кодексе Украины об административных правонарушениях (далее - КУоАП).

При этом, если рассматривать распитие спиртных напитков с точки зрения нравственности - это аморально. Человек, находящийся в состоянии алкогольного опьянения больше склонен к безнравственному поведению и аморальным поступкам, ведь в полной мере он не может осознавать свои действия.

Указанные отношения становятся объектом административно-правового регулирования, через меры административной ответственности за соответствующие аморальные проступки. В частности, в статье 9 КУоАП Украины говорится, что административным правонарушением признаётся посягающее на общественный порядок, общественность, права и свободы граждан, на установленный порядок управления противоправное, виновное (умышленное или неосторо-

жное) действие либо бездействие, за которое законом предусмотрена административная ответственность [2].

Так, по мнению многих исследователей, указанные противоправные деяния создают условия для совершения других правонарушений и иных антиобщественных деяний, что дополнительно указывает на их повышенную опасность для общества и установленного правопорядка.

По мнению Ю. Назара, для предупреждения и предотвращения данных антиобщественных действий, необходимо, оптимизировать взаимодействие различных субъектов для профилактики и устранения административных правонарушений [3].

Что касается этических ценностей, то такие социальные регуляторы как мораль, нравственность и другие, находятся в постоянном динамике по отношению к развитию данных общественных отношений.

Понимая важность, административно-правовой охраны данной сферы общественных отношений и реагируя на стремительное развитие отношений связанных с употреблением населением, преимущественно молодежью, слабоалкогольных спиртных напитков, государство пытается сократить разрыв между застаревшими административно-деликтными нормами и указанными внезапно сложившимися общественными отношениями. В частности, в последнее время активно издается законодательство, которое ограничивает употребление и продажу слабоалкогольных напитков и пива.

Так, законом Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ограничения употребления и продажи пива и слабоалкогольных напитков" были внесены конкретные изменения, в ряд действующих нормативно-правовых актов, отдельные положения которых, уже не отвечают сегодняшним реалиям и являются неэффективными в борьбе с распространением алкоголизма в Украине.

К таким нормативно-правовым актам относятся: закон Украины "О государственном регулировании производства и оборота спирта этилового, коньячного, плодового, алкогольных напитков и табачных изделий" (№ 482/95-ВР от 19.12.95), Кодекс Украины об административных правонарушениях.

Главным новшеством закона стало то, что наряду с ограничением употребления и продажи алкогольных напитков, такой запрет расп-

розраширався таксама на ўпачаткованне і прадажу слабаалкагольных напінкаў, в том числе пива. Кроме того, законодатель дал чёткое определение понятиям слабоалкогольного напитка, пива, безалкогольного пива, что существенно упростит процесс реализации указанных норм.

Одним из существенных изменений, стало также установление широкого перечня мест, в которых запрещено употребление не только спиртных, но и слабоалкогольных напитков. В частности, к таким местам отнесены территории учреждений охраны здоровья, учебных и образовательно-воспитательных заведений, общественного транспорта (включая транспорт международного соединения), остановки транспорта, подземные переходы, дома культуры, закрытые спортивные сооружения (кроме пива в пластиковой таре), лифты и таксофоны, детские, спортивные площадки, помещения органов государственной власти и другие государственные организации.

Наряду с запретом употребления спиртного, законодатель счёл правильным, внести в закон ряд изменений, относительно продажи пива (кроме безалкогольного), алкогольных, слабоалкогольных напитков.

Так, данная норма ограничивает продажу алкоголя лицам, которые не достигли 18 лет, а также в помещениях и на территории учебных заведений, заведений охраны здоровья, в помещениях специализированных торговых организаций, которые осуществляют торговлю товарами детского ассортимента или спортивными товарами, а также в соответствующих отделах (секциях) универсальных торговых организаций, в закрытых спортивных сооружениях (кроме пива в пластиковой таре), из торговых автоматов, на полках самообслуживания (кроме табачных изделий в блоках и алкогольных, слабоалкогольных напитков, пива), из рук и в неустановленных для этого местах торговли.

Позитивно и то, что согласно внесённым изменениям в Закон Украины "О государственном регулировании производства и оборота спирта этилового, коньячного, плодового, алкогольных напитков и табачных изделий" продавец пива (кроме безалкогольного), алкогольных, слабоалкогольных изделий обязан получить у покупателя, который покупает алкоголь, паспорт или другие документы, которые подтверждают возраст такого покупателя, если у продавца возникли сомнения, относительно достижения покупателем 18-летнего возраста.

та. В случае если покупатель отказался представить такой документ, продажа алкогольных и слабоалкогольных напитков такому лицу запрещается.

Вышеперечисленные изменения позволят уменьшить распространение спиртных напитков среди молодежи, снизить уровень массового потребления алкоголя населением Украины, следствием чего станет повышение уровня морального, духовного и физического здоровья общества [4].

Что касается Кодекса об административных правонарушениях Украины, согласно закону законодатель внёс конкретные изменения в статьи 156, 178 и 179 КУоАП. Существенными новациями в данных статьях стало то, что законом предусматривалось включения в перечень алкогольных напитков - слабоалкогольные напитки и пиво.

Законодатель, внёс конкретизацию в статью 178 КУоАП, заменив, словосочетание "общественное место", словами "запрещённые законом места" что, позитивно повлияет на квалификацию данного правонарушения, так как под последним понятием устанавливается конкретный перечень мест, распитие алкоголя в которых строго запрещено законом.

Еще одним изменением стала редакция термина "сельские, поселковые, городские советы", более широким понятием - "местное самоуправление".

Это нововведение, на мой взгляд, более оптимально, так как является более удобным для правоприменения и кроме того расширяет круг уполномоченных в данной сфере лиц.

В заключении я хочу сказать, что несмотря на принятые изменения, действующее административное деликтное законодательство по вопросам противодействия алкоголизму, все еще остается не безупречным. Так, например, в законе не даны чёткие определения таким понятиям как общественное место, человеческое достоинство, общественная мораль и нравственность.

Указывая, на острую необходимость административно-правового противодействия алкоголизму в Украине, мы вынуждены согласиться с мнением М. Дорогих, который в своей статье "Маленький штрих к большой алкогольной проблеме" указал, что чем более развито государство, тем больше оно уделяет внимание алкогольной ситуации в стране [6].

Використана література:

1. Свободная общедоступная многоязычная универсальная энциклопедия: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://ru.wikipedia.org/wiki/Распитие_спиртных_напитков
2. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7.12.1984 года.
3. Ю. Назар Правове забезпечення взаємодії суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень // Вісник Львівського університету внутрішніх справ. - 2001. - №1. - С. 215-220.
4. Объяснительная записка к проекту закона о внесении изменений в Закон Украины "О государственной регуляции производства и обращения спирта этилового, коньячного и плодового, алкогольных напитков и табачных изделий (относительно ограничения потребления и продажи слабоалкогольных напитков)": [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=31033
5. Закон Украины от 21.01.2010 № 1824-VI "Про внесение изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно ограничения употребления и продажу пива и слабоалкогольных напитков".
6. Дорогих М. Маленький штрих до великої алкогольної проблеми // Право України. - 1993. - № 9-10. - С. 50-54.

УДК 352:342.98-057.3.(477)

С.С. Каракулов

студент

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

О.М. Терських

викладач кафедри адміністративного права
та адміністративної діяльності
*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

**РЕФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАК СЛУЖБИ
В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

Проголошення місцевого самоврядування в ст.7 Конституції України та розбудова відповідних органів зумовлюють необхідність комплектування цих органів особовим складом. [1] Являючи собою

нову форму організації публічної влади в соціальній структурі суспільства та держави, місцеве самоврядування в умовах адміністративної реформи потребує створення відповідного йому виду служби. Таким чином, з'явилася нова служба в нашому суспільстві та адміністративно-правовому полі, новий вид публічної служби, яка має набути організаційного оформлення та визначення власного правового статусу.

Розглядаючи природу та сутнісні ознаки служби в органах місцевого самоврядування, необхідно подивитися, яке ж місце відводиться місцевому самоврядуванню в демократичному суспільстві, якими є його взаємовідносини з державою і державним управлінням. Не можна погодитися з точкою зору окремих сучасних авторів (В.В. Хлуткова), що органи місцевого самоврядування є не політичними, а зорієнтованими на господарську діяльність органами влади, завдання яких полягає у створенні на території відповідних міст та населених пунктів такого муніципального господарства, яке було б спроможне вирішувати поточні проблеми життєдіяльності населення і дати змогу центрові зосередитися на стратегічній лінії політичного та економічного розвитку держави [4, 52]. Адже відповідними фінансовими та матеріальними ресурсами органи місцевого самоврядування наділяються саме задля ефективного здійснення управлінських функцій.

Актуальною проблемою, яка виникає у сучасній юридичній літературі це залишається Концепція адміністративно-правової реформи у нашій державі. Ця Концепція передбачає проведення і удосконалення дії апаратів державної та місцевої влади. На наш погляд, ця Концепція повинна торкнутися і апарату місцевого самоврядування. У 2004 році Верховна Рада не прийняла проєкт нового закону "Про місцеве самоврядування", хоча обіцянки все - таки існували. На даний момент служба в органах місцевого самоврядування потребує вдосконалення та реформування, наприклад, класифікації посад, вдосконалення апарату управління службою місцевого самоврядування, в Законі України "Про місцеве самоврядування" немає чіткого визначення правових основ патронатної служби [2].

Окремі питання проблематики служби в органах місцевого самоврядування тією чи іншою мірою досліджували у своїх роботах В. Б. Авер'янов, Г. В. Атаманчук, Д. М. Бахрах, К. С. Бельський, Л. Р. Біла, Ю. П. Битяк, В. А. Воробійов, І. П. Голосніченко, Є. В. Додін, І. О. Картузова, С. В. Ківалов, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков і інші.

Головною метою цієї роботи є спроба запропонувати на основі аналізів наукової і учбової літератури в умовах проведення Концепції адміністративно-правової реформи проведення конкретних законодавчих дій відносно реформування служби в органах місцевого самоврядування.

Одним із напрямів реформування служби є удосконалення класифікації посад службовців. Зважаючи на певну специфіку місцевого самоврядування в системі публічної влади, вбачається доцільним законодавче визначення за змістом і характером діяльності, способами заміщення та закріплення повноважень таких типів посад: наприклад, політичні; адміністративні; патронатні.

До політичних посад можна віднести посади сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у містах, обласних рад. На осіб, які займають ці посади, мають згідно із законодавством та прийнятими на його основі статутами територіальних громад покладатися завдання та повноваження щодо формування місцевої та участі у формуванні державної політики, розв'язання стратегічних проблем економічного та соціального розвитку громад та суспільства в цілому та відповідної сфери управління. З цієї метою такі особи мають бути звільнені від щоденних адміністративних справ та управління персоналом. Існує наукова думка про те, що ці посади не повинні вклучатися до класифікації посад службовців, передбачених законодавством про службу, дія якого має поширюватися на них у частині, що не суперечить відповідним законам України [7, 134 - 135].

Здійснення функцій з організації виконання рішень суб'єктів місцевої політичної влади, прийняття оперативних управлінських рішень щодо різноманітних проблем, а також управління персоналом має покладатися на службовців, які займають посади в апаратах та виконавчих органах місцевих рад. Ці посади мають відноситися до адміністративних (заступники сільських, селищних, міських голів, голів районних, районних у містах, обласних рад; секретарі сільських, селищних, міських рад та їх виконавчих комітетів; керівники, заступники керівників та спеціалісти виконавчих органів місцевих рад; спеціалісти апаратів місцевих рад). Вони мають бути у встановленому порядку віднесені до відповідних категорій посад службовців. Особи, які займають ці посади, мають зберігати інституційну пам'ять, організаційний досвід, забезпечувати стабільну роботу органів місцевого самоврядування відповідно до законодавства. Зміна, у тому числі пе-

ревибори, керівників, структури та підпорядкування відповідних органів не можуть бути підставою для звільнення з посад службовців, які займають адміністративні посади [8, 251].

До патронатних посад відносяться посади радників, консультантів, помічників, прес-секретарів та інші посади, передбачені штатним розписом для організаційного та інформаційно-аналітичного забезпечення політичних посад. На посади патронатної служби відповідні керівники та їх заступники мають право самостійно добирати та призначати осіб без конкурсу, а також звільняти їх за власним розсудом. Посади патронатної служби мають включатися до класифікації посад службовців. Можливе закріплення норми щодо призначення на посади патронатної служби на умовах контракту.

Необхідно розробити та нормативно закріпити чіткий механізм просування по службі на підставі особистих професійних заслуг службовців. Важливим є питання вдосконалення відбору фахівців на вищі адміністративні посади на основі об'єктивної оцінки їхніх професійних якостей. Можливо, з урахуванням зарубіжного досвіду, створення незалежних комісій з відбору кадрів на зазначені посади. На даний момент Закон України "Про службу в органах місцевого самоврядування" не має конкретних правових норм відносно професійних заслуг. У ст. 3 Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" вказано лише перелік цих посад, а саме посадами в органах місцевого самоврядування є:

виборні посади, на які особи обираються територіальною громадою;

виборні посади, на які особи обираються або затверджуються відповідною радою;

посади, на які особи призначаються сільським, селищним, міським головою, головою районної, районної у місті, обласної ради на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України [3].

Суттєвої уваги потребує поліпшення формування кадрового резерву служби. Необхідно в кожному органі місцевого самоврядування створити систему дійового кадрового резерву, забезпечити постійну роботу зі службовцями, зарахованими до резерву: навчання, підвищення кваліфікації, стажування, залучення до розгляду відповідних питань, розроблення проектів нормативно-правових актів тощо.

Важливо відзначити, що діалектика поєднання громадських та професійних засад в публічному управлінні виявляється у потребах розвитку демократії, у професійному управлінні та більшій професіоналізації громадського самоврядування у сфері публічного управління. Професіоналізм в публічному управлінні означає виконання управлінських функцій особами, для яких це стало видом трудової діяльності, яка потребує певної підготовки та є джерелом існування. Професіоналами-управлінцями є ті особи, які постійно, повсякденно здійснюють обов'язки, пов'язані з їх посадовим положенням в системах управління.

При вдосконаленні організації служби в органах місцевого самоврядування необхідно враховувати важливу рису діяльності службовців публічно-владних органів управління, зазначену Г. Ткач: орган (посадова особа) не завжди отримує з припису правової норми конкретну відповідь на питання, як вирішити певну справу в тому чи іншому випадку, щоб рішення було найоптимальнішим, найкориснішим і доцільним як з точки зору особи, так і з точки зору органу. На думку дослідника, тільки адміністрація (орган управління) "покликана оцінювати цей <публічний> інтерес". Службовець (посадова особа) повинен мати власне розуміння суспільного інтересу, актуальної державної та місцевої політики і на підставі приписів приймати найдоцільніше рішення. На це також має бути спрямоване удосконалення адміністративної культури службовців органів місцевого самоврядування. Нормативне забезпечення вирішення цих питань можливе, зокрема, шляхом включення відповідних положень до єдиного Кодексу загальних правил поведінки публічних службовців [5, 32].

Особливу увагу має бути приділено організації управління службою в органах місцевого самоврядуванням. Суттєвих змін потребує характер діяльності кадрових служб органів місцевого самоврядування. Вони мають зосередитися в першу чергу на аналітичній та організаційній роботі з кадрового менеджменту, аналізові ефективності діяльності відповідного органу, його структурних підрозділів, професійної діяльності кожного службовця, прогнозуванні розвитку персоналу, плануванні кар'єри службовців, забезпеченні їх навчання та моніторингу ефективності роботи. З цією метою необхідно зміцнити кадрові служби органів місцевого самоврядування.

З метою запровадження професіонального характеру служби в органах місцевого самоврядування, недопущення непрофесіоналізму

та некомпетентності під час формування кадрового потенціалу необхідно залучати на службу в органах місцевого самоврядування висококваліфікованих, у тому числі спеціально підготовлених, фахівців нової генерації.

З цієї метою необхідно розробити та нормативно врегулювати більш досконалі, прозорі та об'єктивні процедури заміщення посад на службі в органах місцевого самоврядування, запровадити в практику їх діяльності єдиний порядок проведення конкурсу та стажування із складанням іспиту. Окремо необхідно визначити порядок залучення на службу в органах місцевого самоврядування перспективних випускників вищих навчальних закладів [6, 28].

Отже можна зробити такі висновки, що аналіз чинного законодавства дозволяє запропонувати класифікацію посад службовців органів місцевого самоврядування в залежності від ступеня та рівня нормативно-правового регулювання: посади, існування та коло повноважень яких передбачені безпосередньо законодавством; посади, існування та механізм встановлення (заснування) яких передбачені законодавством, а коло повноважень законодавчо не визначено; посади, щодо яких законодавством певним чином передбачено механізм їх встановлення (заснування), але не передбачено механізм визначення посадових повноважень. Зазначені відмінності обумовлюють особливості вирішення окремих питань організації служби на відповідних посадах.

Використана література:

1. "Конституція України" Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%EA%2F96-%E2%F0>
2. "Про місцеве самоврядування в Україні" Закон України № 280/97-ВР від 21.05.1997 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97-%E2%F0>
3. "Про службу в органах місцевого самоврядування" Закон України № 2493-III від 07.06.2001 року // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2493-14>
4. Хлугкова В. В. Деякі проблеми здійснення кар'єри та визначення статусу муніципальних службовців // Управління сучасним містом: науково-інформаційний бюлетень, 2000. - № 4. - С. 50-57.
5. Ткач Г. Природа і види адміністративного розсуду // Право України. - 2002. - № 5. - С. 30-33.

6. Журавель Я. "Реформування служби в органах місцевого самоврядування" // Право України. – 2008. – № 3. – С. 27-30.

7. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади. – К., 2004. – С. 300.

8. Муніципальне право України: Підручник / В. Ф. Погорітко, О. Ф. Фрицький, М. О. Баймуратов та ін.; За ред. В. Ф. Погорітка, О. Ф. Фрицького. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – С. 352.

УДК 342.922:328.185(477)

Е.А. Колтун

студентка

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е. А. Дидоренко)*

КОРРУПЦІЯ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Проблема адміністративно-правового протидієвства корупції являється однією з найбільш актуальних проблем нашого державства і суспільства. На сьогоднішній день корупція починає набирати характер реальної загрози національній безпеці України, приводячи наше державство до упадку.

Із року в рік українське державство займає одне з "призових" місць в рейтингах країн по "корумпованості" органів державної влади. Згідно з доповіддю міжнародної організації Transparency International за 2009 рік, Україна зайняла 146 місце по рівню корумпованості серед 180 країн світу [1].

Корупція, як антисоціальне явище, посягає на стабільність і безпеку суспільства, наносячи помітний збиток економічному, політичному, культурному, соціальному розвитку українського державства. Так, за думкою Колчманова Д.Н., корупція в системі державної служби викликає в суспільстві серйозну тривогу і недовіру до державних інститутів, створює негативний імідж державства на міжнародній арені, в зв'язі з чим, правомірно розглядається як одна з загроз безпеці країни [2, 54].

Історичні корні корупції, ймовірно, походять від звичаю дарувати подарунки, щоб отримати бажане. Дорогий подарунок виділяв людину серед інших просителів і сприяв тому,

чтобы его просьба была выполнена. Поэтому в первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой. По мере усложнения государственного аппарата и усиления власти центрального правительства, появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов [3].

Как свидетельствует энциклопедический словарь Комлева Н.Г., термин "коррупция" происходит от латинского слова "corruptio", которое означает порчу, развращение [4]. То есть "коррупция" может пониматься как развращение отдельных должностных лиц государственного аппарата, как социальная коррозия, которая разъедает государственную власть и общество в целом.

В данной работе я хочу осветить проблемы административно-правового противодействия коррупции в Украине и проанализировать эффективность реализации административного законодательства на практике.

Существуют теоретические и практические проблемы административно-правового противодействия коррупции, требующие дальнейшего исследования. Так, по мнению Козлова В.А., одной из проблем борьбы с коррупцией является несовершенство действующего законодательства, вследствие чего создаются благоприятные условия для использования должностными лицами, предоставленных им полномочий в личных или групповых интересах, вымогательства и шантажа граждан [5, 33]. Также следует отметить, что в действующем административно-правовом законодательстве все еще присутствуют существенные недостатки, главными из которых являются нестабильность действующих норм закона, наличие коллизий правовых норм, множественность вариантов диспозиций правовых норм [6, 23].

В частности, одной из подобных проблем, является отсутствие единого нормативно-правового определения данному явлению. Так, согласно "Концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 г.г.", утвержденной Указом Президента от 24 апреля 1998 г., коррупция представляет собой совокупность разных по характеру и степени общественной опасности, но единых по своей сути коррупционных действий, других правонарушений (криминальных, административных, гражданско-правовых, дисциплинарных), а также нарушений этики поведения должностных лиц, связанных с совершением этих действий [7].

В то же время, иное определение коррупции дается в ст. 1 Закона Украины "О борьбе с коррупцией", в соответствии с которой коррупцией определена как деятельность лиц, уполномоченных на выполнение функций государства, направленная на противоправное использование предоставленных им полномочий для получения материальных благ, услуг, льгот или других преимуществ [8]. Указанная проблема, безусловно, негативно влияет на практику применения законодательства.

При этом, на наш взгляд, проблема противодействия коррупции заключается даже не столько в совершенствовании законодательства, что безусловно немаловажно, сколько в эффективности всего механизма указанного противодействия. То есть, данная проблема лежит значительно глубже терминологических или иных недостатков юридической техники антикоррупционного закона.

Законодательство по борьбе с коррупцией издается, но массово не соблюдается! По нашему мнению, процесс административного противодействия коррупции должен начинаться с создания условий необходимых для соблюдения законов, в частности касаясь политической стабильности страны, роста экономики, ликвидации бедности, эффективности государственного управления. Однако, на наш взгляд, государство избрало для себя приоритетным противодействие последствиям коррупционных деяний. Однако, на наш взгляд, первоочередно нужно "положить фундамент", то есть направлять свои действия на искоренение причин коррупции, а только потом "строить по кирпичикам" правовое, демократическое государство.

Так к общепринятым причинами коррупции принято относить: - незнание или непонимание законов населением; - нестабильную политическую ситуацию в стране; - отсутствие сформированных механизмов взаимодействия институтов власти; - низкий уровень участия граждан в контроле над государством; - низкий уровень заработной платы граждан; - монополию государства на определённые административные услуги; - экономическую нестабильность; - низкую правовую культуру общества в целом [3].

Таким образом, для снижения уровня коррупции государство должно в первую очередь устранить причины возникновения коррупции путем развития экономики и стабильности политики, совершенствования нормативной базы по борьбе с коррупцией.

"Борьба с коррупцией нерезультативна, потому что отсутствует взаимодействие в антикоррупционной деятельности между исполнительными, законодательными и судебными органами государственной власти и институтами гражданского общества" - пишет председатель совета Межрегиональной общественной организации А. Аригин [9, 11]. Таким образом, государству нужно привлекать население к работе по предупреждению коррупционных правонарушений путем сотрудничества с правоохранительными органами (например, вознаграждение за предоставленную информацию), то есть граждане должны участвовать в укреплении правопорядка, что позволит предупредить и устранить обстоятельства, которые способствуют коррупции и злоупотреблениям на государственной службе. Государство и гражданское общество обязаны проводить активную антикоррупционную политику. Эта деятельность должна заключаться в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Очевидно, что исключительно силами правоохранительных органов искоренить коррупцию невозможно, как пишет Козлов В.А.: "они выявляют, как правило, уже совершившиеся правонарушения, поэтому крайне важно создать организованную систему, способную к такому противодействию, наладить механизм взаимодействия государственных органов и общественных институтов" [5, 33]. Я придерживаюсь такого мнения, что коррупция всегда будет присутствовать в любой стране, ведь всегда найдутся люди, которые захотят обогатиться незаконным путем. Кроме того, довольно часто в нашей жизни дать взятку становится жизненной необходимостью. Для одних - это способ защитить свою жизнь, права и законные интересы, для других - средство борьбы за власть, обогащения и т.п.

На основании изложенного, считаю, что эффективность противодействия коррупции в Украине, во многом будет зависеть, не от того насколько четко законодатель определит тот или иной юридический термин, а от того, найдет ли государство надлежащие административно-правовые средства по повышению уровня правосознания и правовой культуры в обществе, закрепления традиций, не разрушающих правопорядок, а направленных на проявление уважения к нему, и с каким успехом сможет внедрить их в жизнь.

Використана література:

1. Результаты исследований международной организации по борьбе с коррупцией Transparency International: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.transparency.org/>
2. Колчманов Д.Н. Правовые средства противодействия коррупции в зарубежных государствах // Следователь. – 2008. – №12. – С. 54-63.
3. Свободная общедоступная многоязычная универсальная энциклопедия: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki/Коррупция>
4. Комлев Н.Г. // Словарь иностранных слов // 2006 год: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inslov.ru/>
5. Козлов В.А. // Проблемы законодательного обеспечения борьбы с коррупцией // Следователь, 2009. – № 6. – С. 31-34.
6. Заруба П.І., Федчук С.І. Аналіз законодавства на корупційність: деякі аспекти // Економіка. Фінанси. Право, 2009. – № 5. – С. 22-25.
7. Указ Президента Украины "О концепции борьбы с коррупцией на 1998-2005 г.г.", от 24 апреля 1998 г., № 367.
8. Закон Украины "О борьбе с коррупцией" согласно Постановлению ВРУ от 5 октября 1995 года № 357/95-ВР.
9. Аринин А. Инструменты противодействия коррупции // Следователь, 2009. – № 6. – С. 11-20.
10. Сафонов Ю. // Противодействие коррупции // Законность, 2008. – № 6. – С. 24-25.
11. Элькин Э.З. // Как победить коррупцию // Следователь, 2009. – № 6. – С. 47-48.
12. Стретович В. // Коррупции не будет тогда, когда люди сами станут бороться с этим явлением // Голос Украины. – 2009. – № 248. – С. 5.

УДК 351.756.65:343.848(477)

А.О. Пелих
курсант

*(Лузанський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

**ОКРЕМІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНОГО НАГЛЯДУ ЗА ОСОБАМИ,
ЗВ'ЯЗАНИМИ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ**

Конституція України проголосила людину її життя, здоров'я головною цінністю держави. Дане положення кореспондується обов'язком

держави забезпечувати й охороняти законні права та інтереси людини та громадянина. Однак, це стосується саме законних інтересів та прав людини, протиправні вчинки, які спричиняють загрозу охоронюваним інтересам, викликають відповідну реакцію з боку держави у особі її спеціально уповноважених органів. Однак навіть за таких умов поводження з особою яка вчинила протиправне діяння не повинне принижувати її честь та гідність, та поважати її.

Одним з напрямів діяльності державних органів, пов'язаної із забезпечення стану захищеності життєво важливих інтересів суспільства є встановлення та забезпечення адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі, з метою запобігання вчиненню цими особами повторних злочинів та правопорушень.

Мета даної роботи – на основі критичного аналізу положень законодавства, яке регламентує відносини щодо встановлення та здійснення адміністративного нагляду за особами звільненими з місць позбавлення волі, виявлення недоліків останнього і окреслення шляхів щодо його вдосконалення.

Загальна декларація прав людини встановлює, що всі люди народжуються вільними та рівними у своїй гідності та правах, і що кожна людина повинна володіти всіма правами та всією свободою, якою її наділяє держава згідно із законодавством [1]. Однак, кожна людина повинна мати не тільки права, але й обов'язки перед суспільством. Невиконання обов'язків або недотримання належної поведінки може викликати негативну реакцію з боку держави, у вигляді різних видів примусових заходів. Найсуворішим видом примусових заходів, який застосовується до порушників є кримінальна відповідальність, яка знаходить свій вияв у вигляді кримінального покарання. При цьому, слід зазначити, що у багатьох випадках реакція держави на злочинні прояви не обмежується застосуванням до особи кримінального покарання. Після відбуття кримінального покарання, до осіб, звільнених з місць позбавлення волі, може бути застосований адміністративний нагляд.

Відповідно до положень Закону України "Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі", адміністративний нагляд – це система тимчасових примусових профілактичних заходів спостереження і контролю за поведінкою окремих осіб, звільнених з місць позбавлення волі, що здійснюються органами внутрішніх справ. Адміністративний нагляд встановлюється з метою запобігання

вчиненню злочинів окремими особами, звільненими з місць позбавлення волі, і здійснення виховного впливу на них [2].

Крім того цим законом також встановлюються обов'язки та обмеження дій піднаглядних. Адміністративний нагляд досить суттєво обмежує конституційні права піднаглядних. Тому такі обмеження можуть бути встановлені тільки за рішенням суду. При цьому слід зазначити, що, детально регламентуючи обов'язки та обмеження щодо піднаглядних законодавцем залишилися без уваги права осіб, щодо яких встановлено адміністративний нагляд. Такий стан речей не зовсім відповідає положенням Загальної декларації прав людини. Питання про права піднаглядних є досить актуальним, оскільки воно торкається їх честі і гідності, впливає на психіку особистості, а це у свою чергу, зумовлює необхідність чіткого нормативного врегулювання підстав і порядку закріплення адміністративного нагляду [3, 56].

Сутність адміністративного нагляду повинна полягати в застосуванні державою, згідно до Конституції України і міжнародних стандартів, тимчасових примусових заходів, оскільки правове переконання як основний метод перевиховання не виключає і примусу, який опосередковується в праві юридичною відповідальністю: адміністративною, матеріальною і кримінальною. Правові обмеження і контроль за такими особами не мають на меті приниження людської гідності і честі.

Щодо забезпечення прав і свобод людини під час встановлення за ним адміністративного нагляду, доцільно звернути увагу на те, що до сьогодні в чинному законодавстві правовий статус особи за якою встановлюється адміністративний нагляд, як учасника судового засідання в справах про встановлення адміністративного нагляду, а також право такої особи на захисника, можливість ознайомлення з матеріалами справи та можливість оскарження рішення щодо встановлення адміністративного нагляду - не визначено. Тому, як зазначають дослідники, ця законодавча прогалина потребує негайного нормативного врегулювання з метою коригування змісту таких адміністративно - примусових заходів, як адміністративний нагляд, у напрямку забезпечення прав і свобод людини та громадянина [4, 77].

У законі повинно бути чітко визначено право особи відносно якої ініціюється встановлення адміністративного нагляду на захисника та можливість оскарження судового рішення щодо встановлення адміністративного нагляду. Також потрібно врахувати, що законодавство не

повинне виходити із загальних, абстрактних гуманістичних уявлень, а бути цілеспрямованим і боротися саме із збоченнями, характерними для нашої адміністративно-правової системи.

Необхідною умовою побудови правової держави є приведення у відповідність законодавчої бази вищому закону держави - Конституції України та міжнародним нормативно-правовим актам, з метою забезпечення особистих невід'ємних прав людини і громадянина.

Використана література:

1. Загальна декларація прав людини: Прийнята та проголошена в резолюції 217 А Генеральній Ассамблеї ООН від 10 грудня 1948 року // Права людини. Міжнародні договори України, декларації, документи / Упоряд. Ю.К. Качуренко. - 2-е вид. - К.: Юрінформ, 1992.

2. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 року // Відомості Верховної Ради України. - 1994. - № 52. - Ст. 455.

3. Бриліантов А.С, Курганов С.І. Кримінально-виконавче право в питаннях, відповідях і схемах: Навчальний посібник. - К., 2009. - 156 с.

4. Беницький О.М., Саєнко С.І., Терських О.М. Забезпечення прав і свобод людини в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ України: Навчальний посібник. - Луганськ. - 2008. - 228 с.

УДК 351.76-053.6(477)

М.І. Покотило

курсант

*(Донецький юридичний інститут
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСТОСУВАННЯ ДО НЕПОВНОЛІТНІХ ЗАХОДІВ ВИХОВНОГО ТА ПРОФІЛАКТИЧНОГО ХАРАКТЕРУ

Необхідною умовою побудови демократичної правової держави є забезпечення прав і свобод людини, особливо дитини, чітке правове визначення статусу неповнолітніх, як суб'єктів адміністративної відповідальності, підвищення ефективності заходів, спрямованих на надійне забезпечення їх правового захисту, підвищення ефективності діяльності державних органів щодо попередження правопорушень серед цієї категорії осіб.

Неповнолітні як суб'єкти відповідальності повинні, з одного боку, знати і розуміти, що вони, як і всі громадяни, зобов'язані дотримуватись встановлених правил поведінки, поважати закони, тому що в разі їх порушення будуть відповідати згідно із законом. Разом із тим, застосування адміністративного впливу до неповнолітніх повинно здійснюватись на засадах неухильного дотримання процесуальних норм, гуманного ставлення до їх морального стану, забезпечення їх права на захист, справедливої оцінки скоєного проступку і невідворотного застосування заходів відповідного адміністративного примусу.

Важливу роль у запобіганні правопорушенням, в наведенні громадського порядку і дисципліни у суспільстві відіграють профілактичні заходи. Це окрема тема досить актуального дослідження.

Не меншу актуальність має проблема адміністративної відповідальності неповнолітніх. З одного, боку законодавство має бути гуманним щодо неповнолітніх правопорушників, враховуючи особливості психіки неповнолітнього і його соціальний статус, але з іншого – невинне зростання правопорушень серед неповнолітніх має спонукати законодавців шукати більш ефективних методів і засобів боротьби з ними.

Адміністративні правопорушення, в силу своєї поширеності, завжди негативно впливали на життя в суспільстві, спричиняли значну шкоду правам та інтересам громадян. У зв'язку з цим дослідження соціальної і правової природи адміністративної відповідальності вже протягом тривалого часу є об'єктом особливої уваги серед науковців. Серед них такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, В.К. Колпаков, В.В. Копейчиков, А.Г. Ключниченко, Л.В. Коваль, М.В. Коваль, Д.М. Лук'янець, Н.М. Оніщенко, О.Ф. Скакун, Ю.С. Шемшученко, О.М. Якуба та інші. Окремі питання адміністративної відповідальності неповнолітніх як суб'єктів адміністративної відповідальності та адміністративно-деліктного процесу розглядали та продовжують досліджувати О.М. Бандурка, І.Л. Бородін, Ю.П. Битяк, Б.М. Козлов, В.М. Манохін, В.Д. Сорокін, М.М. Тищенко, Я.М. Шевченко та інші. Їхні роботи сприяли не тільки розвитку теорії адміністративного права, але й мали велике практичне значення.

Ще у давні часи соціальна і правова сутність адміністративних стягнень перебувала у центрі уваги юристів, державних діячів та філософів, які вважали, що державна влада зобов'язана була застосову-

вати до правопорушників стягнення, насамперед грубо карального характеру, що полягали у завданні правопорушникові певних страждань. Суворість і розмаїття адміністративних стягнень наочно підкреслювала безкомпромісність держави у боротьбі з правопорушниками, насамперед, з позиції карального впливу. При цьому жорстокість кари була обов'язковим, і навіть головним атрибутом будь-якого адміністративного стягнення (згадаємо хоча б той факт, що як адміністративне стягнення застосовувалося навіть тюремне ув'язнення).

На нашу думку, вікова неадаптованість неповнолітніх до змінюваних умов життя, соціальне положення, рівень психологічної самооцінки власної поведінки в суспільному житті в разі притягнення його до адміністративної відповідальності є науковою проблемою, оскільки пояснюється це тим, що неповнолітні загалом не мають стійкої психіки, достатнього життєвого досвіду, навичок правочинної поведінки, не завжди усвідомлюють шкоду від заподіяного, легко піддаються впливу інших осіб, особливо старших за віком, що часто стають організаторами або підбурювачами правопорушень, ураховується також, що неповнолітні легко піддаються виховному впливу.

Неповнолітні як суб'єкти адміністративної відповідальності, характеризуються ознаками, що дозволяють виокремити їх в особливу соціальну групу: вік неповнолітнього є обставиною, що пом'якшує відповідальність; до них не можуть застосовуватись деякі види адміністративних стягнень (адміністративний арешт); неповнолітні не можуть бути суб'єктами деяких адміністративних правопорушень; особи віком з 16 до 18 років притягаються до адміністративної відповідальності на загальних підставах лише в спеціально передбачених законом випадках; як правило, до таких осіб застосовуються заходи виховного впливу (ст. 24-1 КУпАП); до неповнолітніх встановлений особливий порядок притягнення до адміністративної відповідальності; справи про адміністративне правопорушення, вчинені особами від 16 до 18 років, розглядає тільки суд (судді).

Законом України "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх" визначено правові основи діяльності органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх, на які покладається здійснення соціального захисту і профілактики правопорушень серед осіб, які не досягли вісімнадцятирічного віку [1].

Ці завдання покладаються на:

- Комітет у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України, служби у справах неповнолітніх Уряду Автономної Республіки Крим, виконавчих комітетів обласних, міських, районних у містах, районних Рад;

- загальноосвітні школи та професійні училища соціальної реабілітації неповнолітніх органів освіти;

- центри медико-соціальної реабілітації неповнолітніх органів охорони здоров'я;

- притулки для неповнолітніх служб у справах неповнолітніх;

- суди;

- кримінальну міліцію у справах неповнолітніх органів внутрішніх справ;

- приймальники-розподільники для неповнолітніх органів внутрішніх справ;

- виховні колонії Державного департаменту України з питань виконання покарань.

У здійсненні соціального захисту і профілактики правопорушень серед неповнолітніх беруть участь у межах своєї компетенції інші державні органи, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності та окремі громадяни.

Діяльність органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх здійснюється на таких принципах:

- законності;

- застосування переважно методів виховання і переконання, що передбачають вжиття примусових заходів лише тоді, коли вичерпано усі інші заходи впливу на поведінку неповнолітніх;

- гласності, тобто систематичного інформування про стан правопорушень серед неповнолітніх;

- збереження таємності про неповнолітніх, які вчинили правопорушення і до яких застосувалися заходи індивідуальної профілактики;

- неприпустимості приниження честі і гідності неповнолітніх, жорстокого поводження з ними [2].

На вказані вище органи покладається завдання профілактики правопорушень серед неповнолітніх. Згідно зі ст. 3 Закону під профілактикою правопорушень серед неповнолітніх слід розуміти діяльність органів і служб у справах неповнолітніх, спеціальних установ

для неповнолітніх, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють вчиненню неповнолітніми правопорушень, а також позитивний вплив на поведінку окремих неповнолітніх на території України, в її окремому регіоні, в сім'ї, на підприємстві, в установі чи організації незалежно від форм власності, за місцем проживання.

Нагляд за додержанням і правильним застосуванням Закону України "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх" здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами відповідно Закону України "Про прокуратуру" [3].

Згідно зі ст. 13 та ст. 24-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення, за вчинення адміністративних правопорушень до неповнолітніх віком від 16 до 18 років застосовуються такі заходи впливу:

- зобов'язання публічно або в іншій формі попросити вибачення у потерпілого;
- попередження;
- догана або сувора догана;
- передача неповнолітнього під нагляд батькам або особам, які їх замінюють, чи під нагляд педагогічному або трудовому колективу за їх згодою, а також окремим громадянам на їх прохання [4].

В той же час, неповнолітні за окремі види адміністративних проступків (ч. 2 ст.13 КУпАП) підлягають відповідальності на загальних підставах. За такі правопорушення, як незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); дрібне розкрадання (ст. 51 КУпАП); порушення правил дорожнього руху (статті 121 – 127, чч. 1 і 2 ст. 130 КУпАП); дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП); стрільба з вогнепальної, холодної металевий чи пневматичної зброї в населених пунктах (ст. 174 КУпАП); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП); порушення правил дозвільної системи щодо вогнепальної, холодної чи пневматичної зброї та бойових припасів (статті 190 – 195 КУпАП) до неповнолітніх можуть бути застосовані адміністративні стягнення:

- попередження;
- штраф;

- оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- конфіскація предмета, що став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; грошей, одержаних внаслідок адміністративного правопорушення;
- позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (наприклад, права керування автотранспортним засобом);
- виправні роботи (ст. 24 КУпАП) [5].

Але і в цих випадках, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника, до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені ст. 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені ст. 24-1 КУпАП.

У зв'язку з цим постає питання про ефективність наведеної вище системи адміністративних стягнень для неповнолітніх та досягнення мети, яку ставить законодавець, встановивши перераховані види адміністративних стягнень та заходів впливу до неповнолітніх на сьогодні. На наш погляд, впливає декілька проблем, що стосуються ефективності застосування до неповнолітніх правопорушників адміністративних стягнень, які потрібно вирішити шляхом внесення змін та доповнень до чинного КУпАП або до проекту нового Кодексу.

По-перше, ті темпи розвитку молоді, що відбуваються в сучасному житті, дають підстави для зниження віку адміністративної відповідальності неповнолітніх з 14 років. Це стосується вчинення ними правопорушень, що характеризуються підвищеним ступенем суспільної шкоди і їх поширеністю в підлітковому середовищі. Наприклад, це такі правопорушення, як незаконне виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, пересилання наркотичних засобів або психотропних речовин без мети збуту в невеликих розмірах (ст. 44 КУпАП); дрібне розкрадання чужого майна (ст. 51 КУпАП); злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку, військовослужбовця (ст. 185 КУпАП).

Крім того, навіть чинний Кримінальний кодекс України передбачає кримінальну відповідальність неповнолітніх з 14 років за деякі тяжкі злочини (наприклад, за вбивство, крадіжку, розбій та ін.). І пояснюється це тим, що в такому віці неповнолітній усвідомлює суспільну небезпечність вказаних злочинів і спроможний розуміти наслідки своєї поведінки.

На наш погляд, до неповнолітніх, які не досягли 16-річного віку, недоцільно буде застосовувати адміністративні стягнення, передбачені ст. 23 КУпАП, але заходи впливу (ст. 24-1 КУпАП) матимуть психологічно запобіжне та виховне значення. Заходи, які застосовуються до батьків або осіб, що їх замінюють (ст. 184 КУпАП), не завжди ефективні, оскільки закон фактично карає не правопорушника, а його батьків або осіб, що їх замінюють, за невиконання ними обов'язків по вихованню дітей. В той же час, деяких батьків не завжди можливо притягнути до адміністративної відповідальності через матеріальні нестатки сім'ї або з інших причин.

По-друге, постає питання про оцінку ефективності заходів впливу до неповнолітніх правопорушників, передбачених в ст. 24-1 КУпАП. На наш погляд, доцільно було б запозичити із положень Кримінального кодексу України додаткові заходи виховного впливу і включити їх до КУпАП. Наприклад, серед цих заходів доцільним вбачається таке:

- встановлення особливих вимог до поведінки неповнолітнього, що може передбачати заборону відвідувати певні місця, використовувати певні форми дозвілля, в тому числі пов'язані з керування механічними транспортними засобами, обмеження перебування поза місцем проживання після певної години доби;

- покладення на неповнолітнього, який досяг 15-го віку і має майно, кошти або заробіток, обов'язку відшкодування заподіяних майнових збитків.

Всі ці обмеження мають бути підпорядковано меті захисту підлітка від шкідливого впливу мікросередовища, а також нормалізації, за допомогою контролю, його поведінки. Крім того, зважаючи на такі негативні соціальні явища як алкоголізм, наркоманія, токсикоманія серед неповнолітніх, на нашу думку, доцільно було б надати можливість суду (судді) застосовувати до неповнолітніх правопорушників такий виховний захід, як направлення до центрів медико-соціальної реабілітації (згідно з Законом України "Про органи і служби у справах неповнолітніх та спеціальні установи для неповнолітніх"), оскільки із змісту ст. 9 цього Закону вбачається, що питання про перебування неповнолітнього у центрі медико-соціальної реабілітації розглядається керівництвом центру на підставі прохання, поданого батьками (усиновителями) чи опікунами (піклувальниками) за згодою неповнолітнього.

Коли йдеться про вирішення справи неповнолітнього, в розпорядженні суду має бути максимально різнобічна і гнучка система заходів виховної дії, яка б дозволяла йому приймати рішення та обирати найбільш ефективні шляхи виправлення підлітка. Також, на нашу думку, доцільно було б ст. 24-1 КУпАП назвати так: "заходи виховного впливу до неповнолітніх".

По-третє, особливістю адміністративної відповідальності неповнолітніх віком від 16 до 18 років є те, що справи про адміністративні правопорушення розглядають судді районних (міських) судів. Завданням суду при цьому є не покарання винного, а повернення його до суспільства, досягнення мети соціальної реабілітації. Застосування адміністративних заходів до неповнолітніх може мати позитивний виховний вплив, якщо підліток відчує, що до нього поставилися справедливо. Грубе, жорстоке, несправедливе обходження з неповнолітнім має негативний вплив та є однією із причин, що сприяє рецидиву правопорушень. Тому, розглядаючи адміністративні та кримінальні справи щодо неповнолітніх, необхідно створити окрему ланку судів (суди в справах неповнолітніх), які розглядали б справи про адміністративні проступки та злочини, вчинені неповнолітніми, і забезпечити їх суддями, котрі мали б не тільки юридичну, а й педагогічну освіту. Це, своєю чергою, надасть можливість більш кваліфіковано розглядати справи цієї категорії.

Також, з досліджуваного нами питання, слід звернутися до статистичних показників динаміки вчинення правопорушень і додати, що загалом ситуація в Україні характеризується тим, що впродовж останніх років зберігається динаміка зменшення кількості неповнолітніх правопорушників і кількості злочинів і адміністративних проступків, учинених ними. За статистичними даними МВС, рівень злочинності неповнолітніх, починаючи з 2004 року, знижується на всій території України.

У першому півріччі 2009 р., у порівнянні з аналогічним періодом минулого року, загальна кількість злочинів, вчинених неповнолітніми та за їх участю, знизилася на 26,2% - з 671 у січні - червні 2008 р. до 496 у першому півріччі 2009 р. Зменшилася на 14,2% кількість неповнолітніх, які вчинили злочини. Так, у першому півріччі 2009 р., в порівнянні з аналогічним періодом минулого року, загальна кількість неповнолітніх, які скоїли злочини, знизилася на 1054 - з 7441 у січні-червні 2008 року до 6387 у першому півріччі 2009 року. З них кількість

учнів шкіл, гімназій, ліцеїв, які скоїли злочини, зменшилась на 19,6%. Зазначена динаміка має тенденцію до зниження в переважній більшості областей України. Найкращі результати – у Харківській (-31%), Миколаївській (-26,9%), Запорізькій (-22,6%) областях, в АР Крим (-25,2%). Зменшилась на 26,2% кількість злочинів, вчинених неповнолітніми у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів. Найменше зазначених правопорушень – у м. Севастополі (1), у Волинській (2), Рівненській (3), Закарпатській та Чернігівській (по 5) областях. Значно зменшилась кількість таких злочинів у Волинській (-88,2%), Київській (-74,3%), вдвічі – у Житомирській, Харківській і Донецькій областях [6].

Разом з тим, незважаючи на загальні позитивні тенденції, аналіз стану профілактики правопорушень, що вчиняються неповнолітніми, свідчить, що криміногенна ситуація в дитячому та підлітковому середовищі залишається складною і тривожною, а зазначена проблема – досить гострою та актуальною для суспільства.

Недостатність заходів щодо боротьби з адміністративними правопорушеннями створює умови для їх збільшення, а в підсумку – до зростання правопорушень як серед неповнолітніх, так і дорослих. Боротьба з адміністративними правопорушеннями має здійснюватися за економічними і правовими напрямками. Серед економічних вирішальну роль відіграє подолання економічної кризи, зростання виробництва, збільшення виробничого валового продукту, реальне підвищення заробітної плати працівників, поліпшення життєвого рівня населення. Серед правових засобів на боротьбу з адміністративними правопорушеннями мають бути спрямовані профілактичні заходи і заходи щодо притягнення неповнолітніх правопорушників до адміністративної відповідальності.

Таким чином, подальший розвиток суспільних відносин свідчить, що ідея стримувати правопорушника, особливо неповнолітнього, за рахунок жорсткості покарання (стягнення) є безперспективною. Ми цілком погоджуємося з позицією Г. Кригера [7] і А. Соловйова [8], котрі вважають, що неповнолітні правопорушники значно легше піддаються виправленню, і тому застосовувати до них суворі міри покарання в більшості випадків недоцільно. Тому чинне законодавство за своєю сутністю має на меті не покарати неповнолітнього правопорушника, а попередити від скоєння правопорушення і виховати його. На перше місце має ставитися переконання та виховання.

Якщо проводити порівняння, то особистість неповнолітнього - це будинок, в якому закладені перші поверхи; якщо ж цей підліток - правопорушник, отже, його особистість потребує перебудови. Це створює необхідність застосування до нього ефективної системи адміністративних стягнень та заходів виховного впливу.

Використана література:

1. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей: Закон України від 24.01.1995 р. № 20/95 // Відомості Верховної Ради України.

2. Про прокуратуру: Закон України від 05.11. 1991 р. № 1790-XII // Відомості Верховної Ради України. 1991. № 53. Ст. 794.

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення (з наступними змінами та доповненнями) від 07.12.1984р. № 8074-10 // Відомості Верховної Ради Української РСР. - 1984. № 51. Ст. 1122.

4. Гончаров С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: Навчальний посібник / С.Т. Гончаров. - К.: Знання, 1995. - 368 с.

5. Кригер Я. М. Наказание и его применение: Юридическая литература / Я. М. Кригер. - М.: Госюриздат, 1962. - 32 с.

6. Соловьев А. Д. Вопросы применения наказания по советскому уголовному праву: Юридическая литература / А. Д. Соловьев. - М.: Госюриздат, 1958. - 119 с.

6. Щодо поліпшення превентивного виховання та профілактичної роботи з подолання злочинності серед неповнолітніх: Лист МОН від 11.09.2009 р. - за № 1/9-632.

УДК 351.95(477)

С.С. Рибка

курсант

*(Луганський державний університет
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ

Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком. Одним із спо-

собів забезпечення правопорядку і законності є застосування відповідальності до осіб, які його не дотримуються. Нинішній досвід України з практики застосування кримінальної, адміністративної, майнової та дисциплінарної відповідальності свідчить про необхідність докорінного реформування всієї структури матеріального та процесуального права, яке незважаючи на внесені зміни, до сих пір залишається, у більшості своїй, трансформованою моделлю радянського права.

Зважаючи на очевидну застарілість правового регулювання провадження у справах про адміністративні правопорушення, існує велика кількість проблем, що потребують вирішення під час реформування, а саме:

- невідповідність окремих положень вимогам Конституції України;
- поширення судової юрисдикції на адміністративне право;
- відсутність достатніх гарантій захисту прав осіб, які притягуються до адміністративно-деліктної відповідальності;
- скорочені строки давності притягнення до відповідальності.

На нашу думку, існування судової юрисдикції в адміністративній деліктній процедурі є зайвою, та такою, що не відповідає сутності принципів адміністративної відповідальності. Такі науковці як Ю.М. Старилів, А.П. Щергин, В.А. Круглов відстоюють позицію про існування самостійного адміністративно-деліктного процесуального права, на зразок цивільно- чи кримінально-процесуального, яке б мало власні принципи, свою специфіку розгляду, учасників тощо.

Останнім часом перелік справ про адміністративні порушення, підсудних судам, збільшився за рахунок справ про порушення правил дорожнього руху. Таким чином законодавець намагається захистити права осіб, які притягуються до відповідальності, від корупційних проявів представників адміністративних органів. Проте дані заходи призвели до зворотного результату. Так як об'єктивно неможливо проводити судові засідання, особи не викликаються і слухання не проводяться. Частка справ, що розглядаються районними судами, про адміністративні правопорушення, становить 75%. Крім того, після внесення змін до ст. 287 КУпАП, з'явилась можливість оскаржувати постанови до судової палати у кримінальних справах Апеляційного суду, але рішення останньої інстанції являється остаточним. Адміністративне законодавство не містить правових норм, спрямованих на однакове застосування судами КУпАП, а ВСУ фактично усунуто

від перегляду справ цієї категорії, що призвело до неоднакового застосування закону в різних областях і суб'єктивізму в рішеннях суддів.

Вважаємо, що вихід із даної ситуації в наступному. Усі справи, підвідомчі районним, районним у місті, міським чи міськрайонним судам, як органам адміністративно-деліктної юрисдикції, розподілити на дві групи.

До першої групи, на наш погляд, мають ввійти склади, що є суміжними з карними діяннями та які мають однаковий об'єкт посягання, а різняться між собою лише за ступенем суспільної небезпеки та розміром санкції (дрібне викрадення чужого майна і крадіжка, дрібне хуліганство і хуліганство, самоуправство тощо).

Саме відповідно до положень Концепції реформування кримінальної юстиції України певну частину злочинів передбачається трансформувати в кримінальні (підсудні) проступки. Усі кримінально карані діяння будуть поділятися на злочини та кримінальні проступки. До категорії кримінальних проступків мають бути віднесені і передбачені чинним Кодексом про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю. Кримінальні проступки мають бути об'єднані в новий Кодекс України про кримінальні проступки. За їх вчинення можуть бути передбачені стягнення у вигляді короткострокового позбавлення волі, штрафу у певному обмеженому розмірі, позбавлення спеціальних прав, залучення до обов'язкових робіт тощо, а також застосовуватись спеціальна конфіскація. Вчинення кримінальних проступків не матиме таких правових наслідків як судимість.

Тобто дана група адміністративних деліктних діянь після її трансформації у кримінальні (підсудні) проступки фактичне не буде виводитись з-під юрисдикції суду (вище йшлося про її юридичне виведення), а лише зміниться сама процедура розгляду, яка не тільки сприятиме ліквідації формалізму під час розгляду, а й дасть можливість оскарження судових рішень у цих справах в інстанційному порядку.

Що стосується другої групи адміністративно-деліктних діянь, підвідомчих судам відповідно до КУпАП, то дані склади слід розподілити між галузевими спеціально уповноваженими органами, наділивши їх компетенцією розгляду даних правопорушень. При цьому слід переглянути систему адміністративних стягнень передбачених

ст. 24 КУпАП та привести її у відповідність до положень Основного Закону України.

Зрозуміло, що перетворення нинішніх "адміністративних правопорушень" на "кримінальні проступки" спричинить статистичний зріст злочинності, який свідчатиме про "криміналізацію" суспільства. Проте подібна трансформація буде "криміналізацією" лише за формою чи назвою, але не за змістом. Засудження особи за кримінальні проступки не матиме наслідком її судимість та не впливатиме в майбутньому на реалізацію її прав.

Що стосується окремого закону про кримінальні проступки, про який вже згадувалось вище, то навіть не зважаючи на свій кримінально-правовий характер, його положення легше сприйматимуться переважною більшістю суспільства. А щоб не порушувати принципу мінімізації нормативного матеріалу, так як загальні положення можливого закону у більшості відобразатимуть положення Загальної частини Кримінального кодексу, записати її у вигляді банкетних норм зі своїми винятками.

Незважаючи на певні труднощі як правового так і правозастосовного характеру, вважаємо, що запровадження інституту кримінальних проступків має стати важливим кроком на шляху до побудови європейської системи кримінальної юстиції в Україні, яка також позитивно вплине на процедуру розгляду матеріалів про адміністративні делікти.

Використана література:

1. Конституція України № 254-к/ВР від 28.06.1996 р./ Конституція України. - К: Школа, 2009. - 45 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. - Х.: ТОВ "Одіссей", 2009. - 296 с.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.08.2008 р. № 153-р "Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування кримінальної юстиції України".
4. Банчук О.А., Адміністративне деліктне законодавство: Зарубіжний досвід та пропозиції реформування в Україні. - К.: Книги для бізнесу, 2007. - 912 с.

УДК 351.755.61(477)

Ю.В. Сотникова

студентка

*(Луганський державний університет
внутрішніх дел імені Э.А. Дидоренко)*

БИОМЕТРИЧЕСКИЙ ПАСПОРТ - ПОНЯТИЕ, ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

Паспорт гражданина Украины для выезда за границу и проездной документ ребенка являются документами, которые удостоверяют личность и подтверждают гражданство Украины лица, на которого они оформлены, и дают право этому лицу на выезд из Украины и въезд в Украину [1]. Наличие загранпаспорта - одно из необходимых условий для зарубежной поездки.

На сегодняшний день во многих государствах мира введены загранпаспорта нового образца - биометрические загранпаспорта.

В настоящее время Украина стремится достичь европейских стандартов по внедрению загранпаспортов нового образца. Это обусловлено тем, что в наши дни все больше и больше граждан, совершая поездки за границу (служебные командировки, туристические поездки), сталкиваются с проблемой оформления загранпаспортов и различными проверками в пограничных пунктах, которые отнимают время и силы.

Целью данной работы является освещение понятия биометрического загранпаспорта, рассмотрение преимуществ и возможных проблем внедрения биометрического паспорта в Украине и оформления такого паспорта.

Итак, паспорт нового образца или так называемый паспорт ЕС - это документ, удостоверяющий личность, и проездной документ, соответствующий требованиям учреждений государства и Европейского Союза (ЕС), а также международным стандартам, в страницу данных которого встроена бесконтактная микросхема, содержащая информацию о биометрических данных личности.

Цель введения таких загранпаспортов заключается в повышении доверия к документам граждан определенного государства со стороны зарубежных паспортно-визовых служб и в упрощении пересечения гражданами границ других государств во время зарубежных поездок.

Сегодня слово "биометрия" ворвалось в наш обиходный язык, и его значение уже почти ни у кого не вызывает сомнений (биометрическая идентификация, биометрический сканер, биометрические паспорта). Совсем недавно этот термин имел гораздо более широкое толкование и использовался в основном там, где речь шла о методах математической статистики, применимых к любым биологическим явлениям [2].

Теперь он приобрел новое, более узкое значение. Сейчас под биометрическими технологиями чаще всего понимают автоматические или автоматизированные методы распознавания личности человека по его биологическим характеристикам или проявлениям.

Любая биометрическая система состоит из биометрического сканера – физического устройства, позволяющего измерять ту или иную биометрическую характеристику, и алгоритма сравнения измеряемой характеристики с предварительно зарегистрированной (биометрическим шаблоном).

При этом возможны два режима работы системы – верификация ("сравнение одного с одним") и идентификация ("сравнение одного со многими").

В режиме верификации пользователь вводит свое имя, пароль или пин-код, предъявляет электронную карточку либо другим способом объявляет системе, "кто он такой". Ее задача в этом случае – проверить "правдивость" полученной информации, то есть сверить соответствие измеряемой биометрической характеристики с записанным ранее шаблоном заявленного индивидуума.

В режиме идентификации пользователь просто "предъявляет биометрику", и задача алгоритма – принять решение, принадлежит ли пользователь к числу известных индивидуумов, и если принадлежит, то определить личность. В этом случае измеряемая биометрическая характеристика сравнивается с базой данных ранее записанных шаблонов всех "известных" системе людей [2].

Вот три основных биометрических метода, применяемых в настоящее время на практике:

- распознавание по отпечатку пальца;
- распознавание по изображению лица;
- распознавание по радужной оболочке глаза.

В прошлом году одним из самых быстро развивающихся рынков в мировой IT-индустрии стал рынок биометрических продуктов. Причина этого – в повышенном интересе государственных структур

большинства стран мира к биометрическим документам. Россия начинает реализовывать свой биометрический проект практически одновременно с наиболее развитыми странами мира. Пытаются не отставать и государства - члены СНГ, они также сосредоточены на проблеме введения биометрических документов .

На Украине законодательное решение о внедрении биометрических паспортов пока не принято. Однако проект биометрического паспорта гражданина Украины и современные производственные мощности для изготовления паспортов уже есть. Новый украинский паспорт, который отвечает всем международным стандартам, разрабатывается представителями консорциума "ЕДАПС". Прототипы новых украинских идентификационных документов, уже получили высокую международную оценку Евросоюза, ОБСЕ и ИСАО [3].

Главная особенность биометрического паспорта - машиносчитываемая страница, изготовленная из многослойного полимерного материала - поликарбоната. На поликарбонатную страницу методом лазерного гравирования наносится оцифрованное изображение лица владельца документа, его подпись и основные сведения о нем. Эти же данные наносятся и на специальную машиносчитываемую полосу [3]. В поликарбонатную страницу паспорта предусмотрено внедрение микрочипа, в котором могут храниться дополнительные, в том числе биометрические, данные.

Внешне новый заграничный паспорт ничем не отличается от старых образцов заграничных паспортов. На лицевой титульной странице расположен небольшой символ, обозначающий, что паспорт оснащен электронным носителем информации.

В основу концепции дизайна паспорта легли два принципа: использование государственной и территориальной символики Украины, а также традиционных орнаментальных мотивов и композиций, присущих украинскому народному творчеству. Каждая территориальная единица Украины - Автономная Республика Крым, 24 области, города Киев и Севастополь представлены историческим гербом и орнаментами, характерными для этих регионов [3]. Страницы паспорта изготовлены из бумаги с водяными знаками и защитными волокнами. Их графическая защита содержит целый ряд специальных элементов, выполненных с использованием лицензионных защитных программ. Серия и номер паспорта на всех бумажных страницах и в нижней части обложки перфорированы с помощью лазерной установки. Изображение карты Украины на поликарбонатной странице

паспорта выполнено оптически изменяющейся краской, которая неоднократно меняет цвет под разными углами зрения, и невидимой краской с красным свечением в ультрафиолетовом излучении. Всего используется более 25 видов защищенных элементов.

Нумерация страниц загранпаспорта ведётся сначала, а не так, как в образце старого паспорта, с последней страницы.

Титульный лист представляет собой пластиковую страницу. Она значительно толще и жестче, чем остальные страницы паспорта. Пластиковая страница содержит обычную информацию о владельце заграничного паспорта: фамилия, имя, отчество, дата рождения, пол, номер паспорта и срок его действия. Фотография для паспорта будет черно-белой, в цифровом формате. При этом фотографию будут наносить на пластиковую страницу специальным "сложным способом", который защитит документ от подделок.

На правой стороне главной пластиковой страницы паспорта расположен небольшой чип, который практически незаметен. Именно на нем будет содержаться копия фотографии и информация о владельце паспорта. В настоящее время паспорта будут выдаваться с пустым чипом, поскольку до сих пор не определено, какую именно информацию заносить на чип. Возможно, это будут отпечатки пальцев или снимок сетчатки глаза.

Главное преимущество биометрического паспорта состоит в том, что на пунктах пограничного контроля некоторых стран установлено оборудование, считывающее данные с микрочипа. Такая процедура сокращает время ввода данных о лице, пересекающем границу, в пограничную систему. Сейчас во многих странах, где существует контроль электронных паспортов, созданы специальные коридоры для путешественников с электронными паспортами, очередь в которых движется значительно быстрее. Благодаря хранению биометрических данных в паспорте, сравнение предъявителя паспорта и данных, хранящихся в паспорте (фотография лица, отпечатки пальцев и другие) выполняется автоматика. Такой подход снижает вероятность субъективной ошибки контролера, сокращает время идентификации и ускоряет процесс пограничного контроля.

У этого документа есть определенные ограничения. В биометрический паспорт нельзя вписать детей. Для выезда за границу с ребенком любого возраста придется оформлять на него персональный паспорт. Заграничный биометрический паспорт - паспорт нового обра-

зца - необхідним, прежде всего, гражданам, получающим визы в страны с жесткими требованиями: США, Великобритания, Канада, Германия и ряд стран Евросоюза.

Для Украины, которая стремится к обеспечению беспрепятственного передвижения ее граждан за пределами страны, а также к либерализации визового режима со странами Евросоюза и другими странами мира, внедрение нового поколения паспортов и других идентификационных документов является актуальной задачей. При введении биометрического паспорта на Украине выезд граждан за рубеж нашего государства станет гораздо легче, а процесс пограничного контроля станет быстрым, незатруднительным и безошибочным, что обусловлено сущностью самого биометрического паспорта и целью его введения в ряде государств.

Використана література:

1. Постановление Кабинета Министров Украины от 31 марта 1995 г. № 231 "Правила оформления и выдачи паспорта гражданина Украины для выезда за границу и проездного документа ребенка, их временного задержания и изъятия" : [Электронный ресурс].-Режим доступа: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=380-2004-%EF>

2. Вакуленко А., Юхин А. Биометрические методы идентификации личности: обоснованный выбор и внедрение : [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=70964>

3. Балуева Т. К чипу все идут своим путем : [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://www.npo-inform.com/press/vodyanznak/>

УДК 351.95:351.811.12(477)

Д.Ф. Тарасова

студентка

*(Навчально-науковий інститут права
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка)*

ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИНЦИПУ ПРЕЗУМПЦІЇ НЕВИНУВАТОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ДАІ МВС УКРАЇНИ

Необхідність зміцнення законності обумовлює все більше значення діяльності державних органів з розгляду окремих справ,

пов'язаних із правовими конфліктами. У кожному такому випадку розглядається конкретна справа про адміністративне правопорушення, захищаються порушені інтереси, виносяться рішення про застосування заходів відповідальності стосовно винних осіб. У юридичній науці цей спеціальний вид правової діяльності дістав назву адміністративно-юрисдикційної діяльності. Саме вона як частина адміністративно-примусової посідає значне місце в загальній правоохоронній діяльності підрозділів автомобільної інспекції [3, 11].

Питання забезпечення презумпції невинуватості є досить актуальними щодо захисту прав особи. Дослідженню таких проблем присвятили свої роботи як видатні вчені-адміністративісти, так і провідні юристи-практики, зокрема В.Б. Авер'янов, А.П. Голосніченко, І.А. Галаган, Л.В. Коваль, І.Б. Коліушко, С.Р. Станік, В.С. Стефанік та інші.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність - особливий вид правозастосовної діяльності органів державного управління, необхідність у якій виникає тоді, коли виникають аномалії в процесі реалізації права, тобто чиняться правопорушення. За правомірної поведінки суб'єктів права реалізуються норми, що встановлюють їх суб'єктивні права та юридичні обов'язки компетентні посадові особи організують цю реалізацію. У разі виникнення правових конфліктів (правопорушень) реалізуються норми, що визначають вид юридичної відповідальності, розмір штрафу, який накладається на правопорушника, порядок і розмір завданої шкоди тощо, і компетентні посадові особи усувають аномалії які виникли в процесі реалізації права.

В юридичній літературі на визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності погляди вчених різні. А.П. Шергін, на наш погляд, дав найприйнятніше пояснення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності. Він називає цю діяльність видом правоохоронної діяльності органів державного управління та інших компетентних органів, що охоплює розгляд справ адміністративні правопорушення (окремі види злочинів) і прийняття рішень щодо них у встановлених законом формах і порядку [1, 43].

Адміністративно-юрисдикційна діяльність підрозділів ДАІ, як вид правоохоронної діяльності, з одного боку, та правозастосовної діяльності - з іншого, є процесуальною діяльністю щодо розгляду порушень (в основному правил дорожнього руху) і прийняття щодо справи законного та обґрунтованого рішення на основі уважного дослідження фактів.

Проаналізувавши провадження про адміністративне правопорушення, І.А. Галаган уключив до цього виду адміністративного провадження такі специфічні принципи: принцип провадження лише у справах про адміністративні правопорушення; принцип провадження лише повноважними органами й посадовими особами; принцип інстанційного й судового контролю за діяльністю з накладення адміністративних стягнень; принцип швидкості й ефективності здійснення адміністративно-юрисдикційного провадження; принцип презумпції невинуватості.

Якщо у кримінальному та кримінально-процесуальному праві України поняття презумпції невинуватості давно посідає гідне місце серед правових інститутів, то в адміністративному праві, а саме у тій його частині, яка регулює питання адміністративної відповідальності, розробленню цього правового інституту не приділялося достатньо уваги ні на законодавчому рівні, ні в юридичній науці. Однією з причин такого підходу могла бути ідея, що такий принцип застосування адміністративних стягнень, як оперативність – суперечить необхідності законодавчого закріплення презумпції невинуватості. А враховуючи відносно (порівняно з більшістю кримінальних злочинів) малозначність адміністративних правопорушень та невисокий ступінь їх суспільної шкідливості й недостатню правову підготовку більшості посадових осіб органів адміністративної юрисдикції, впровадження принципу презумпції невинуватості могло бути проблематичним.

Після прийняття Конституції України, коли інтереси громадянина поставлено понад усі інтереси, які захищаються правом, відсутність правового закріплення презумпції невинуватості в адміністративному праві вважається безпідставною. Тим більше, що у процесі розгляду більшості статей Кодексу про адміністративні правопорушення складається враження, що в них презумується вина порушника. Здебільшого під час розгляду справ про правопорушення, які були вчинені з такою формою вини, як протиправна необачність, за умови відсутності законодавчо закріпленого принципу презумпції невинуватості порушник сам змушений доводити те, що він не мав змоги і не повинен був передбачати настання шкідливих наслідків свого діяння, тобто він є невинним у вчиненні правопорушення.

Протокол про адміністративне правопорушення – це документ, який описує і таким чином фіксує вчинене правопорушення "на па-

пері" (хто, як, де, коли і яким чином вчинив порушення, хто його виявив та хто його зафіксував на папері – склав протокол). Протокол потрібен для того, щоб згодом, при розгляді справи, могли відтворитись обставини вчинення правопорушення. А тому протокол є одним із найважливіших доказів у справі. Тому вимоги до його оформлення є дуже суворими, а працівник ДАІ повинен скласти його з максимальною уважністю. Протокол має бути складений саме на місці порушення, а також у протоколі фіксуються тільки ті події, які насправді мали місце.

Однією з найважливіших основ права на захист є презумпція добросовісності громадянина та її юридичний варіант – презумпція невинуватості. Вона полягає у тому, що особа, яка притягається до адміністративної відповідальності, вважається невинною доти, поки інше не буде доведено і зафіксовано в установленому законом порядку. Звідси випливає також, що обов'язок доказу покладено на обвинувача.

Притягнутий до відповідальності не зобов'язаний доводити свою невинуватість, хоча і має на це право. З презумпції невинуватості випливає і таке важливе положення:

- будь-який сумнів тлумачиться на користь особи, що притягається до відповідальності. Воно належить до випадків, коли сумніви не були усунені у ході вирішення справи. Ця обставина є однією з підстав винесення виправданих постанов.

Звідси випливає, що вирішення завдань адміністративного провадження здійснюється за допомогою доведення, яке включає в себе виявлення, процесуальне оформлення і дослідження доказів.

Зважаючи на систему органів адміністративної юрисдикції, а саме на той факт, що більшість стягнень застосовується органами які здійснюють державно-управлінські та контрольні функції у певній сфері суспільного життя, стає зрозумілим, що про втілення принципу презумпції невинуватості не може навіть йтися.

Таким чином, можна виділити дві основні причини, які нині заважають застосуванню принципу презумпції невинуватості у процесі застосування стягнень за адміністративні правопорушення на транспорті.

По-перше, відсутність достатньої юридичної кваліфікації осіб, які працюють в ДАІ, бо більшість з них не має юридичної освіти, заважає правильному застосуванню законодавства про адміністративні правопорушення.

По-друге, навряд чи можна говорити про презумпцію невинуватості, якщо обов'язок доведення вини у кожному конкретному випадку покладено на працівника ДАІ, який одночасно є працівником юрисдикції тобто тим органом, який встановлює винність особи.

Як бачиться, використовуючи набутий досвід кримінального права, можна було б викласти принцип презумпції невинуватості під час притягнення до адміністративної відповідальності у наступних правових вимогах.

1. Обов'язковою умовою притягнення громадянина до адміністративної відповідальності є наявність фактичних даних, що спростовують його невинуватість, а не відсутність доказів, які б спростовували обвинувачення та встановлювали його винність; жодна обставина не може бути поставлена у вину, якщо вона не буде мати свого підтвердження у матеріалах справи про адміністративне правопорушення.

У науковій літературі прийнято поділяти докази на первісні та похідні, прямі та непрямі, позитивні та негативні, звинувачувальні та виправдні. Проте, для вирішення завдань адміністративного провадження найбільш значущим є їх групування залежно від джерела відповідних відомостей.

По-перше, це дані, що одержуються від різних осіб, здебільшого учасників провадження: правопорушника, потерпілого, свідків, тобто інформація, що передається людьми, які безпосередньо брали участь у досліджуваному діянні, були його очевидцями, мають будь-які відомості про нього. Не завжди показання протоколюються, фіксуються у вигляді пояснень, вони можуть сприйматися, репродукуватися і в усній формі.

Другим різновидом даних, що одержуються від людей у формі слів, цифр, графіків та інших прийнятих у суспільстві способів інформаційного впливу, є висновки експертів, думки спеціалістів. Рішення про проведення експертизи приймається суб'єктом, що вирішує адміністративну справу. Проте питання призначення і проведення експертизи законом не регламентуються. Тому на практиці рішення про проведення експертизи оформляється у вигляді направлень, клопотань тощо. Висновки експертів, свідцтва спеціалістів широко використовуються, наприклад, для визначення стану сп'яніння, належності речовини до наркотичних речовин, розміру шкоди - яка з'явилася після ДТП.

По-друге це: речові докази, документи, які є матеріальними носіями інформації. Основні способи знаходження та залучення джерел матеріальних доказів – догляд, вилучення, надання заінтересованими особами. Формами, якими вони представлені у процесі доведення, є протокол про адміністративне порушення, протокол вилучення речей, тощо.

Речові докази – це предмети матеріального світу, на яких є сліди правопорушення (пом'ятини на автомобілі, зіпсований техпаспорт) або які своєю формою, змістом свідчать про правопорушення (наркотичні речовини, зброя, яка знаходилась у автомобілі). Речові докази містять інформацію у чистому вигляді. До матеріальних носіїв інформації можна віднести і показання технічних засобів. Вони досить широко використовуються у роботі ДАІ для визначення швидкості руху автомобілів, вмісту забруднюючих речовин у викидах, стану сп'яніння водія.

У документах інформація міститься у перетвореному вигляді, вона передається словами, цифрами, кресленнями, схемами місць подій тощо.

По-третє, це безпосередні спостереження осіб, уповноважених розслідувати адміністративні провини. Наприклад, інспектор ДАІ, побачивши порушення правил дорожнього руху, фіксує його і всі результати своїх спостережень використовує як докази в розслідуванні, яке сам і проводить.

У кримінальному процесі такий вид доказів не допускається: якщо особа була очевидцем злочину, вона стає свідком.

В адміністративному юрисдикційному процесі використання таких доказів забезпечує його оперативність. Без них працівникам ДАІ було б набагато складніше виконувати свої правоохоронні функції, своєчасно впливати на винних.

Спостереження працівника ДАІ фіксуються безпосередньо в протоколі про адміністративне правопорушення.

Уповноважений орган (посадова особа), в даному випадку – це працівник ДАІ оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

2. За відсутності доказів, які дають підстави для безсумнівного висновку про винність тієї чи іншої особи, вона має бути визнана не-

винною. Недоведена винність є рівнозначною доведеній невинуватості. Тобто працівник ДАІ затримавши особу, яка на його погляд була у стані алкогольного чи наркотичного сп'яніння та направивши її до проведення наркологічної експертизи, після отримання висновку, що ця особа не знаходиться у стані сп'яніння, повинен прийняти рішення щодо невинуватості особи.

3. Будь-які сумніви повинні тлумачитись на користь особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Особа не може бути притягнута до адміністративної відповідальності на підставі даних, які викликають сумніви щодо їх достовірності. Тобто якщо працівник ДАІ при допомозі технічних засобів зафіксував перевищення швидкості автомобілів, які їхали в групі не може достовірно довести вину той чи іншої особи, він повинен не притягувати до адміністративної відповідальності особу на долю якої у нього є сумніви.

4. Обов'язок доведення не може бути перекладено на особу, яка притягується до адміністративної відповідальності, якщо така особа не постуvalа обвинувачення та не довела своєї невинуватості. Це не може вважатись доказом її вини, бо обов'язок доказу вини той чи іншої особи лежить на працівниках ДАІ - це обумовлюється в принципі презумпції невинуватості.

У зазначених вимогах має бути втілено і відображено практичний зміст презумпції невинуватості.

Презумпція невинуватості є однією з найважливіших гарантій законності, повноти та всебічності аналізу обставин справи, а також об'єктивності особи, яка здійснює розслідування, та юрисдикційного органу під час дослідження та оцінки доказів.

Отже слід зазначити, що просте поширення принципу презумпції невинуватості на розгляд справ про адміністративні проступки повністю не вирішить проблему. Правові засади, встановлені Конституцією України у сфері притягнення до відповідальності, потребують певних змін та розвитку вищезазначених правових вимог принципу презумпції. Особливо це стосується закріплення у Кодексі про адміністративні правопорушення прямого обов'язку органу, який готує матеріали про адміністративний проступок до розгляду, довести вину порушника перед органом адміністративної юрисдикції. Інакше кажучи, обов'язок доведення вини порушника має бути прямо покладено на орган або посадову особу, які складають протокол про

адміністративний проступок, готують справу до розгляду та направляють матеріали справи до органу юрисдикції. Закріплення на законодавчому рівні цього обов'язку не за органом адміністративної юрисдикції, а за органом, який розслідує справу, підштовхнуло б до впровадження принципу змагання до процесу застосування адміністративних санкцій, що могло б стати додатковою гарантією дотримання прав особи.

Використана література:

1. Артамонов П.В., Безденежных Ф.Е. Административное право. Вопросы административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел. - М.: Академия МВД СССР, 1983. - 238 с.
2. Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М.: Юридическая литература, 1979. - 230 с.
3. Адміністративно-примусова діяльність підрозділів ДАІ: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07/ А.В. Гаркуша; Нац. акад. держ. податк. служби України. - Ірпінь, 2004. - 18 с.

ЗМІСТ

Секція 1

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН

Галуцько В.В. Взаємодія адміністративного права з іншими галузями права та галуззю науки "Державне управління".....	3
Книш В.В. Порівняльний аналіз основних особливостей конституційно-правової та адміністративно-правової відповідальності	7
Когут О.В. Окремі напрямки вдосконалення адміністративно-деліктного законодавства	15
Нестерович В. Ф. Законодавче врегулювання конфлікту інтересів в Україні в контексті досвіду Канади	23
Саенко С.И. Структура норми адміністративного права	32
Семерак І.О. Унормування інституту місцевого референдуму в Україні: проблеми і перспективи.....	35
Людвик І.В. Конституційно-правовий статус ЗМІ в Україні: поняття та складові елементи.....	40
Селіцька М.Г. Щодо поняття адміністративної відповідальності.....	43
Крамар М.П. Адміністративна реформа та реформа адміністративного права: основні періоди та стан їх реалізації.....	48
Величко Л.М. Європейські принципи адміністративного права	53
Коростильова А.Є. Концепція територіальної організації влади за проектом Конституції України В. Ющенка.....	60
Амірханян Н.Л. Удосконалення самоорганізації населення як напрям муніципальної реформи	64

Секція 2

НАУКОВО-ПРИКЛАДНІ ПРОБЛЕМИ
ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Голосніченко І.П. Управління в судах: український і зарубіжний досвід (на матеріалах Українсько-канадського проекту судової співпраці).....	70
Афанасьєв К.К. Адміністративні послуги у системі форм та методів діяльності ОВС	77
Головін А.П. Правозатосовний розсуд в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції.....	86
Бережної А.В., Гукалова Ю.В. Реформування адміністративної відповідальності у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху.....	93
Гостєв В.В. Застосування міліцією адміністративно-правових засобів забезпечення громадської безпеки.....	98
Стеценко В.Ю. Пошук оптимального законопроекту про обов'язкове медичне страхування як крок до забезпечення прав та свобод пацієнта в Україні.....	103
Сіренко Б.М. Удосконалення адміністративно-правової протидії насильству в сім'ї в сучасних умовах.....	107
Нєсвіт Є.О. Адміністративна відповідальність за вживання слабоалкогольних напоїв і пива у громадських місцях: питання дотримання прав та свобод людини.....	112
Валєєв Р.Г. Поняття самостійної та індивідуальної роботи студента в нормативних актах, педагогічній теорії та практиці	116
Галус О.О. Захист прав і свобод громадян України в сфері здійснення безпосереднього народовладдя адміністративно-правовими та судовими засобами	123
Бєницький О.М. Державні адміністративні послуги як складова адміністративно-правового режиму міграції.....	132
Бурбєло Б.Ю. Адміністративна процедура реєстрації як форма взаємодії суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху	137
Єщук О.М. Досвід адміністративної діяльності поліції країн Європейського союзу щодо регулювання охоронної діяльності	145
Полонський Д.М. Адміністративні процедури в діяльності патрульної служби МВС України.....	149

Терських О.М. Адміністративно-правовий режим організації проведення масових заходів в Україні	154
Дараган В.В. Деякі проблемні питання притягнення до відповідальності за порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти	163
Кравцов А.С. Контроль громадськості як чинник дотримання органами публічної влади прав і свобод людини	168
Легеза Є.О. Принципи надання міліцією громадської безпеки адміністративних послуг	172
Небеська М.С. Правове регулювання та напрями взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ України у сфері охорони громадського порядку.....	174
Алексеева И.Н. Усмотрение в процессе доказывания по делам об административных правонарушениях: понятие и характерные особенности	178
Сабіров Р.Ф. Діяльність міліції у сфері охорони природного середовища: окремі питання.....	186
Степаненко В.В. Реєстраційні провадження у діяльності підрозділів ДАІ: стан і перспективи розвитку адміністративно-правових досліджень	191
Бохан А.А. Особенности законодательства Украины, регулирующего правоотношения в сфере предоставления административных услуг	195
Головін Ю.А. Удосконалення адміністративно-правового забезпечення реалізації профілактичної функції міліції	203
Єгорова О.О. Щодо регулювання порядку видачі ліцензії на пасажирські перевезення автомобільним транспортом.....	207
Жуков Р.Б., Несвіт Є.О. Співробітник органів внутрішніх справ як суб'єкт відповідальності за корупційні правопорушення.....	215
Белая Я.С. Електронні звернення як адміністративно-правовий засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина	221
Дворниченко А. Противодействие алкоголизму в Украине: отдельные проблемы административно-деликтного законодательства	225
Каракулов С.С., Терських О.М. Реформування поняття та ознак служби в органах місцевого самоврядування.....	230
Колтун Е.А. Коррупция в Украине: проблемы административно-правового противодействия	236

Пелих А.О. Окремі напрями вдосконалення законодавства у сфері адміністративного нагляду за особами, звільненими з місць позбавлення волі	240
Покотило М.І. Ефективність застосування до неповнолітніх заходів виховного та профілактичного характеру	243
Рибка С.С. Удосконалення системи органів адміністративно-деліктної юрисдикції	252
Сотникова Ю.В. Биометрический паспорт: понятие, преимущества и проблемы внедрения в Украине	256
Тарасова Д.Ф. Проблеми реалізації принципу презумпції невинуватості в адміністративно-юрисдикційній діяльності ДАї МВС України.....	260

Науково-теоретичне видання

ВІСНИК
Луганського державного університету
внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

РЕФОРМУВАННЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА:
РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Спеціальний випуск № 1

Друкується мовою оригіналу

Відповідальні за випуск *Є.О. Несвіт, Д.М. Полочський*
Технічні редактори *М.О. Михайлюк, О.В. Буцко*
Комп'ютерна верстка *О.В. Васильєва*

Підписано до друку 05.01.2011.
Папір офсетний. Формат 60х84 1/16. Друк RISO.
Гарнітура Book Antiqua. Ум. друк. арк. 17,0.
Ум. фарбо-відб. 17,0. Обл.-вид. арк. 15,81.
Тираж 300 прим. Зам. № 3

Редакційно-видавничий відділ Луганського державного
університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка
Друкарня РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка
91493, Луганськ, сел. Ювілейне, вул. Генерала Дідоренка, 4