

Державний вищий навчальний заклад
«Запорізький національний університет»
Міністерства освіти і науки,
молоді та спорту України

Заснований
у 2009 р.

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
Серія КВ № 15436-4008 ПР
22 червня 2009 р.

Адреса редакції:
Україна, 69600,
м. Запоріжжя, МСП-41,
вул. Жуковського, 66

Телефони
для довідок:
(061) 289-12-26

Факс: (061) 289-12-98

Вісник

Запорізького національного університету

– Юридичні науки

№ 1 (частина I), 2012

Запоріжжя 2012

Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових праць. Юридичні науки. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2012. – Ч. I. – 342 с.

Затверджено вченою радою ЗНУ (протокол засідання № 5 від 31. 01.2012 р.)

Згідно з Постановою Президії ВАК України № 1-05/1 від 10.02.2010 збірник внесений до переліку наукових фахових видань (юридичні науки).

РЕДАКЦІЙНА РАДА:

- Головний редактор** – Коломоєць Т.О., доктор юридичних наук, професор
- Заступник
головного редактора** – Бондар О.Г., кандидат юридичних наук, доцент
- Відповідальний редактор** – Лютіков П.С., кандидат юридичних наук, доцент

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

- | | |
|-------------------|--|
| Ануфрієв М. І. | – доктор юридичних наук, доцент |
| Бобровник С. В. | – кандидат юридичних наук, професор |
| Засць А. П. | – доктор юридичних наук, професор |
| Колпаков В. К. | – доктор юридичних наук, професор |
| Кривега Л. Д. | – доктор філософських наук, професор |
| Кузенко Л. В. | – кандидат юридичних наук, доцент |
| Курило В. І. | – доктор юридичних наук, професор |
| Куц В. М. | – кандидат юридичних наук, професор |
| Лукашевич В. Г. | – доктор юридичних наук, професор |
| Петков В. П. | – доктор юридичних наук, професор |
| Пирожкова Ю.В. | – кандидат юридичних наук, доцент |
| Приймаченко Д. В. | – доктор юридичних наук, доцент |
| Сабадаш В. П. | – кандидат юридичних наук, доцент |
| Самойленко Г. В. | – кандидат юридичних наук, доцент |
| Тимченко С. М. | – доктор історичних наук, професор,
кандидат юридичних наук |
| Тихомиров О. Д. | – доктор юридичних наук, професор |
| Шевченко А. Є. | – доктор юридичних наук, професор |
| Шишка Р. Б. | – доктор юридичних наук, професор |
| Ярмиш О. Н. | – доктор юридичних наук, професор |

ЗМІСТ

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

АНДРЕЄВА Д.Є.

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ
МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ..... 12

АРМАШ Н.О.

ВІДРОДЖЕННЯ ІДЕЇ «ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТА ОСОБИСТОЇ»
М.М. СПЕРАНСЬКОГО В ПРАЦЯХ ВЧЕНИХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ..... 17

БАТАНОВ О.В.

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ 22

БЕВЗЕНКО В.М.

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ..... 29

БЕРЛАЧ А.І., КАМЕНСЬКА Н.П.

ВИДИ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ..... 35

БІЛОУС В.Т., КУЗЬМЕНКО О.О.

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ „ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС” НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ
В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ 40

БОСХАМДЖИЄВА Н.А.

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ..... 45

ВАСИЛЬЄВ А.С.

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ:
ПРОБЛЕМА РИСКА В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ..... 51

ВІХЛЯЄВ М.Ю.

ПОНЯТТЯ ОБ’ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ ЇХ
ЯК СУБ’ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ 58

ГЕТМАНЕЦЬ О.П.

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ 62

ГУРЖІЙ Т.О.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ 68

ДЖАГУПОВ Г.В.

ОКРЕМІ СКЛАДОВІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ЄВРО-2012 74

ДОДІН Є.В.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ МИТНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ
ТА МИТНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ..... 79

ДОНЕНКО В.В.

ФАКТОРНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ МВС ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ 85

ДУДОРОВ О.О., ЗЕЛЕНОВ Г.М.

ПРАВОВА ЕКВІЛІБРИСТИКА, АБО ПРО ВІДМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ
У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ,
ПОВ'ЯЗАНОЇ З НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ВІД АДМІНІСТРАТИВНИХ
КОРУПЦІЙНИХ ПРАВООПОРУШЕНЬ 91

ЗУЕВА Л.Ю.

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕСУАЛЬНИХ СРОКОВ СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ 99

ЗУЙ В.В.

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ 104

КАЛЮЖНИЙ Р.А.

ПРАВОВА ІДЕОЛОГІЯ ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ЧИННИК СТАНОВЛЕННЯ
В УКРАЇНІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА 109

КОВАЛЬ М.В.

ЛЮДИНА, ЇЇ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ – ПЕРШООСНОВА
НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ, А ЇЇ ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ –
ГОЛОВНИЙ ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ 112

КОЛОМОЄЦЬ Т.О., МАТВІЄНКО П.Д.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА
ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ 120

КОЛПАКОВ В.К.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ 129

КОМЗЮК А.Т.

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ
ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ 139

КРИКУН В.Б.

МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ
ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ 144

КУЗЬМЕНКО О.В.

НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ "ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ
БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА" – НОВІ ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ?! 150

КУЙБІДА Р.О., СЕРЕДА М.Л.

ПІДСТАВИ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ
У ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ 155

КУРИЛО В.І.

УКРАЇНСЬКА МОВА В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОГЛЯД ПРАВОНАВЦЯ 163

ЛАПКА О.Я.	
СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КАТЕГОРІЇ «ПРАВОВА ПОЛІТИКА» В СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ	167
ЛИТВИН Н.А.	
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТРЕТЕЙСЬКИХ СУДДІВ	173
ЛИТВИН О.В.	
ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ ВЗАЄМОДІЇ	179
ЛУК'ЯНЕЦЬ Д.М.	
ПРО ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНСТІ	184
ЛУЧЕНКО Д.В.	
ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ	188
ЛЮТКОВ П.С.	
ДОСЛІДЖЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ В 40-80 РР. ХХ СТОЛІТТЯ (В РОЗРІЗІ ВИДІЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК САМОСТІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА)	194
МАНЖУЛА А.А.	
ПРАВОВА ОСНОВА ПРОТИДІЇ ПРОСТУПКАМ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК	200
МАЦЕЛИК Т.О.	
ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ – ПРОВІДНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	205
МЕЛІХОВА О.Ю.	
АТЕСТАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА	210
МЕЛЬНИК Р.С., ПЕТРОВ Є.В.	
ФАНТОМ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ АБО ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ	215
МИКОЛЕНКО О.І.	
ФОРМУВАННЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	220
МИРОНЮК Р.В.	
АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИЙ ПРОЦЕС: НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТУ	226
МІЩЕНКО І.В.	
ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МИТНОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА ЗА ОНОВЛЕНИМ МИТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ	230

МОСЬОНДЗ С.О.	
ТРАНСФОРМАЦІЯ НАУКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	235
НОВИКОВ В.В.	
ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД.....	238
ПИРОЖКОВА Ю.В.	
ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМОТВОРЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ	245
ПОЗНЯКОВ С.П.	
ІСТОРИЧНА ПАРАДИГМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ	252
ПРИЙМАЧЕНКО Д.В., ФЕДОТОВА І.О.	
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ	259
ПРОКОПЕНКО В.В., МУДРОВ А.А.	
НАГЛЯД ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНИМИ ОРГАНАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ	264
РЯБЧЕНКО О.П.	
ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ	274
СИНЯВСЬКА О.Ю.	
ПОНЯТТЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ	278
СІНСЬЛЬНИК Р.В.	
ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАХИСНИКА В ПРОВАДЖЕННІ ПО СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ: ОБ'ЄМ ПОВНОВАЖЕНЬ	281
СКВІРСЬКИЙ І.О.	
ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КАТЕГОРІЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	292
СМИРНОВ А.А.	
ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ В УСЛОВИЯХ ВЕДЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ВОЙНЫ.....	297
СТАРЦЕВ Г.В.	
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА	302
СТЕЦЕНКО В.Ю.	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД.....	308
СТЕЦЕНКО С.Г.	
ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ	314

ЧОРНА В.Г.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД.....	318
---	-----

ШАРАЯ А.А.

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ	323
---	-----

ШКОЛИК А.М.

ІНДИВІДУАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ОСНОВНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ.....	330
--	-----

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ	335
--	-----

ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У “ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ” (СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”).....	339
---	-----

CONTENTS

ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

ANDREYEVA D.E.

SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF YOUTH POLICY IN UKRAINE	12
---	----

ARMASH N.A.

RENAISSANCE IDEA OF "PUBLIC LIABILITY AND PERSONAL" M.M. SPERANSKY SCIENTISTS OF MODERN WORKS IN UKRAINE.....	17
---	----

BATANOV A.V.

INTERRELATION BETWEEN LOCAL ORGANS OF EXECUTIVE POWER AND BY ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF ADMINISTRATIVNO-PRAVOVOY THEORY AND PRACTICE.....	23
---	----

BEVZENKO V.M.

PARTICULAR QUALITIES OF APPEALING ADMINISTRATIVE ACTS OF STATE ENFORCEMENT SERVICE	29
--	----

BERLACH A.I., KAMENSKAYA N.P.

TYPES OF THE APPEALS TO PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS.....	35
---	----

BILOUS V.T., KUZ'MENKO O.A.

SHAPING THE NOTION "PUBLIC INTEREST" ON MODERN STAGE IN SPHERE TAXATION	40
---	----

BOSHAMDZHIEVA N.A.

MATTERS OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA	46
--	----

VASIL'EV A.S.

ORGANIZATION MANAGEMENT ECONOMIC ACTIVITY: PROBLEM OF THE RISK IN DECISION MAKING	51
---	----

VIKHLIAIEV M.Y.

NOTION OF ASSOCIATION OF CITIZENS IN THE CONTEXT OF THEIR CONSIDERATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE	58
--	----

GETMANEC' O.P.

BUDGETARY CONTROL AS MEAN OF THE LEGAL ADJUSTING OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES	62
--	----

GURZHIY T.A.

PRIORITY DIRECTIONS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SAFETY OF TRAVELLING MOTION	68
--	----

DZHAGUPOV G.V.

SEPARATE SOSTOVLYAYUSCHIE PROVIDING OF SAFETY DURING LEADTHROUGH IN UKRAINE OF EURO-2012	75
--	----

DODIN E.V.

ORGANIZATION ACTION RELUCTANCES TO CUSTOMS CRIMINALITY AND CUSTOMS DELIKTNOСТИ	79
--	----

DONENKO V.V.

FACTORIAL ANALYSIS TO ACTIVITY MVS ON PROVISION OF SAFETY OF THE ROAD MOTION.....	85
---	----

DUDOROV A.A., ZELENOV G.M.

LEGAL EQUILIBRATION OR TO THE QUESTION OF DISTINGUISHING CRIMINAL OFFENSES IN OFFICE AND PROFESSIONAL CRIMES RELATED TO RENDERING PUBLIC SERVICES FROM ADMINISTRATIVE CORRUPTION VIOLATIONS	92
---	----

ZUEVA L.Y.	
CHARACTERISTICS OF PROCEDURAL TERMS UNDER IMPLEMENTATION DECISIONS IN CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS.....	100
ZUY V.V.	
PROBLEM QUESTIONS IN RELATION TO THE APPEAL OF NORMATIVE ACTS	105
KALYUZHNYI R.A.	
LEGAL PHILOSOPHY AS A FUNDAMENTAL FACTOR IN FORMATION IN UKRAINE OF THE RULE OF LAW AND CIVIL SOCIETY	109
KOVAL' N.V.	
MAN, HIS RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS, ARE FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF NATIONAL SAFETY OF UKRAINE, AND HIS GUARD AND DEFENCE IS MAIN DUTY OF THE STATE	113
KOLOMOETS T.O., MATVIENKO P.D.	
FOREIGN EXPERIENCE OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT AND THE MAIN DIRECTIONS OF ITS BORROWING TO UKRAINE	120
KOLPAKOV V.K.	
ADMINISTRATIVE LAW: THE GENESIS OF INSTITUTIONALIZATION	130
KOMZYUK A.T.	
OPTIMIZATION OF THE SYSTEM ORGAN EXECUTIVE AUTHORITIES AS PRIORITY DIRECTION OF THE IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT	139
KRIKUN V.B.	
MINISTRY AGRARIAN POLITICIANS AND FOOD UKRAINES AS SUBJECT OF THE REALIZATION ANTICRISIS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN SPHERE OF THE ECONOMY	144
KUZMENKO O.V.	
NEW LAW OF UKRAINE «ABOUT LEGAL STATUS OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS» – NEW LEGAL CONFLICTS AND CONTRADICTIONS?!.....	150
KUYBIDA R.A., SEREDA M.L.	
FOUNDATION FOR LIMITATION OF FREEDOM OF PEACEFUL COLLECTIONS IN PRACTICE OF ADMINISTRATIVE COURTS.....	155
KURYLO V.I.	
UKRAINIAN LANGUAGE IN UKRAINIAN SOCIETY: VIEW OF LAWYER	164
LAPKA O.Ya.	
STATUS OF RESEARCH AND DEVELOPMENT TRENDS CATEGORY "LEGAL POLICY 'IN CONTEMPORARY LEGAL SCIENCE	168
LITVIN N.A.	
SEPARATE QUESTIONS OF LEGAL STATUS OF REFERENDARIES.....	173
LITVIN A.V.	
INFORMATIVE-ANALYTICAL ACTIVITY OF TAX MILITIA IN CONTEXT OF INTERNATIONAL CO-OPERATION	180
LUKYANETS D.N.	
ON THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY	184
LUCHENKO D.V.	
APPEAL OF DECISIONS, ACTIONS AND INACTION OF THE AUTHORITATIVE POWERS SUBJECTS AS A LEGAL CATEGORY	189

LYUTIKOV P.S.

RESEARCH OF LEGAL ENTITIES AS SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE LAW IN ADMINISTRATIVE LAW LITERATURE IN THE 40-80 YEARS OF XX CENTURY (BY THE ALLOCATION OF LEGAL ENTITIES AS AN INDEPENDENT ENTITIES OF ADMINISTRATIVE LAW)	194
--	-----

MANZHULA A.A.

BASIS TO COUNTER MISCONDUCT POSEGAYUT ON PUBLIC ORDER	201
---	-----

MACELYK T.A.

FUNCTIONS OF ORGANS OF PUBLIC ADMINISTRATION – LEADING ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTS	205
---	-----

MELIKHOVA O.Y.

ATTESTATION PRODUCTION IN LEGAL SCIENCE IN UKRAINE AS A COMPONENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTIC.....	211
--	-----

MELNIK R.S., PETROV E.V.

PHANTOM IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITY AGENCIES OR FOR THE ISSUE ABOUT LEGAL STATUS OF NATIONAL COMMITTEES REGULATING NATURAL INTERESTS	215
---	-----

MIKOLENKO A.I.

SHAPING THE FUNDAMENTAL POSITIONS OF THE SCIENCE OF THE ADMINISTRATIVE RIGHT	220
---	-----

MIRONYUK R.V.

CONCEPT AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE-DELICT PROCESS	227
--	-----

MISCHENKO I.V.

GENERAL FEATURE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS SUBJECT CUSTOMS MEDIATION ON UPDATED CUSTOMS LEGISLATION	230
---	-----

MOSYONDZ S.A.

TRANSFORMATION OF THE SCIENCE IN CONDITION GLOBALIZATION	235
--	-----

NOVIKOV V.V.

THE ECONOMIC SECURITY OF THE INFRASTRUCTURE OF THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION: A SYSTEMATIC APPROACH.....	239
--	-----

PIROZHKOVA Y.V.

BASIC PRINCIPLES OF REALIZATION OF RULE-MAKING AUTHORITY OF THE LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: MODERN LEGAL ANALISES	246
---	-----

POZNYAKOV S.P.

THE HISTORICAL PARADIGM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN THE FORMATION OF ECONOMIC POLICY	252
---	-----

PRIYMACHENKO D.V., FEDOTOVA I.A.

MODERN CONDITION AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT CUSTOMS LEGAL RELATIONS IN UKRAINE	259
---	-----

PROKOPENKO V.V., MUDROV A.A.

PROSECUTOR SUPERVISION ON LEGALITY OF IMPLEMENTATION OF CUSTOMS ADMINISTRATIVE AUTHORITY.....	264
--	-----

RYABCHENKO E.P.

LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE APPROVALS: SOME PROBLEM QUESTIONS OF DETERMINATION.....	274
---	-----

SINJAVSKAJA O.Y.	
THE CONCEPT OF SERVICE DISCIPLINE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE.....	278
SINELNIK R.V.	
LEGAL STATUS OF THE DEFENDER IN PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND CRIMINAL CASES: SCOPE OF REFERENCE.....	282
SKVIRSKIY I.O.	
PUBLIC ADMINISTRATION AS A CATEGORY OF MODERN UKRAINIAN ADMINISTRATIVE LAW	292
SMIRNOV A.A.	
ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE MEDIA IN TERMS OF INFORMATION WARS	298
STARTSEV G.V.	
ORGANIZATIONAL ASPECTS OF IMPROVING OF THE SYSTEM AGAINST TERRORIST FINANCING	302
STETSENKO V.Y.	
ADMINISTRATIVE LAW PROVIDING FOR MANDATORY HEALTH INSURANCE: INTERNATIONAL EXPERIENCE	309
STETSENKO S.G.	
TRAINING FOR PROSECUTORS: LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS	314
CHORNAYA V.G.	
ADMINISTRATIVE OTVESTVENNOSTI FOR KORUPCIONNYE OFFENSES: NOTION AND COMPOSITION.....	318
SHARAYA A.A.	
THE STATE CONTROL OVER ACTIVITY OF THE CREDIT UNIONS IN UKRAINE	323
SHKOLYK A.M.	
INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS AS MAIN FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTIVITY	330
INFORMATIONAL REFERENCES ABOUT THE AUTHORS.....	335
THE REQUIREMENTS TO THE ARTICLES' REGISTRATION IN THE "ZNU JOURNAL" (SERIES "LEGAL SCIENCES")	339

АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9.008:329.78

СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В ГАЛУЗІ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Андреева Д.Є., к.ю.н., доцент

Національний гірничий університет

У статті, на підставі аналізу наявних літературних джерел, в тому числі і перспективного законодавства, розглядається система адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні.

Ключові слова: система, адміністративно-правове регулювання, молодіжна політика, молодь, держава.

Андреева Д.Е. СИСТЕМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ МОЛОДЁЖНОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ / Национальный горный университет, Украина

В статье, на основании существующих литературных источников, в том числе и перспективного законодательства, рассматривается система административно-правового регулирования в сфере молодёжной политики в Украине.

Ключевые слова: система, административно-правовое регулирование, молодёжная политика, молодёжь, государство.

Andreyeva D.E. SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF YOUTH POLICY IN UKRAINE / National mining university, Ukraine

System of administrative and legal regulation in the field of youth policy in Ukraine is being observed in the article on the base of existing literature sources and perspective legislation.

Key words: system, administrative and legal regulation, youth policy, youth, state.

Головною метою адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні є визначення і створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України.

Головними завданнями адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні є визначення об'єктивного становища молоді в суспільних відносинах та владних повноважень щодо режиму (механізму реалізації управлінської діяльності) владних органів в роботі із молоддю, а саме: вплив на розвиток об'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, здійснення контролю за їх діяльністю, надання законодавчих гарантій рівних умов діяльності закладів, підприємств, організацій та окремих осіб (в тому числі і посадових) у відносинах щодо забезпечення адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні [1, 13].

Система адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні є досить складним поняттям, зміст якого охоплює такі складові елементи, як: суб'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, об'єкти адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні та адміністративно-правове регулювання в Україні як процес, через який реалізуються прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами і об'єктами адміністративно-правового регулювання.

Різноманітні органи виконавчої влади утворюють відповідну систему, ефективність діяльності якої залежить від ступеня упорядкованості, організованості, злагодженості в усіх ланках. Удосконалення системи і підсистем органів виконавчої влади відбуваються з урахуванням необхідності єдиного центру керівництва економічними та соціальними справами.

Питання системи адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні, характеристика змісту її складових має сприяти удосконаленню розробки єдиної правової концепції адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в

Україні та розбудові моделі реалізації державного управління в галузі молодіжної політики в Україні.

Даною проблематикою безпосередньо вчені-адміністративісти не займалися, але загальними питаннями опікувалися: В. Авер'янов, Ю. Битяк, С. Гончарук, Т. Коломоєць, В. Колпаков, Є. Курінний, Д. Приймаченко, В. Шкарупа та інші.

З метою забезпечення реформування системи державного управління, створення умов для побудови демократичної, соціальної, правової держави, утвердження і забезпечення прав людини і громадянина втілюється у життя Концепція адміністративної реформи в Україні [2], суть якої полягає у створенні умов щодо комплексної перебудови існуючої державно-управлінської системи, створенні нової правової бази, що регламентуватиме адміністративно-правове регулювання в Україні і у розбудові нових інститутів державного управління. Так, Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09 грудня 2010 року № 1085 [3] було означено ряд системних поетапних змін, у тому числі і в галузі молодіжної політики в Україні – шляхом реорганізації Міністерства освіти і науки України та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту утворено Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України [4], до складу якого увійшла новостворена Державна служба молоді та спорту України [5]; відповідно до Розпорядження КМУ від 5 січня 2011 року № 4-р «Про реорганізацію науково-дослідних інститутів, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки, молоді і спорту» [6] реорганізовано Державний інститут розвитку сім'ї та молоді шляхом перетворення його в Державний інститут сімейної та молодіжної політики [7]. Цікавим виявляється те, що у місячний термін мало бути затверджено Положення про Державний інститут сімейної та молодіжної політики, але на час подачі матеріалів статті до друку жодної офіційної інформації щодо виконання розпорядження не викладено. Постановою КМУ від 28 березня 2011 року № 346 «Про ліквідацію урядових органів» передбачено ліквідацію Державної соціальної служби для сім'ї, дітей та молоді [8]. Указом Президента України від 02 квітня 2010 року № 490/2010 «Про ліквідацію Національної ради з питань становлення та розвитку молоді» було ліквідовано Національну раду з питань становлення та розвитку молоді [9].

За Декларацією «Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні» [10]: «Державна молодіжна політика – це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов та гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України».

Забезпечення дієвості виконання вищезазначеного здійснюється завдяки діяльності певної системи суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні. Тобто реалізується головний принцип ефективного менеджменту – відбувається забезпечення владними органами головних напрямків молодіжної політики в Україні. Загальна теорія адміністративного права до основних носіїв суб'єктивних прав і обов'язків у сфері адміністративно-правового регулювання відносить: 1) Президента України; 2) органи державної виконавчої влади; 3) державних службовців, як суб'єктів, у діяльності яких об'єктивізуються повноваження державних органів управління; 4) громадян України, іноземців, осіб без громадянства; 5) органи місцевого самоврядування; 6) об'єднання громадян; 7) суб'єктів підприємницької діяльності [11, 101]. Система суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні не є виключенням.

Президент України впливає на формування та реалізацію державної молодіжної політики шляхом видання указів та розпоряджень, публічних виступів, підписанням законів України, які впливають на соціальне становлення та розвиток молоді, зустрічей з представниками молоді, тощо. Міністерство освіти і науки, молоді і спорту є головним органом виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері освіти і науки, інновацій та інформатизації, інтелектуальної власності, молоді, фізичної культури та спорту [4]. Державна служба молоді та спорту України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується КМУ через міністра освіти і науки, молоді та спорту України та який входить до системи органів виконавчої влади і забезпечує реалізацію державної політики в молодіжній сфері, сфері фізичної культури та спорту [5]. Створено Державний інститут сімейної та молодіжної політики [6; 7].

На місцях для здійснення державної молодіжної політики діють представницькі та виконавчі органи державної влади. Вони серед усіх факторів, що впливають на ефективність її провадження, є одним із найважливіших і слугують фундаментом для її реалізації. Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади утворюють у своєму складі відповідні органи з реалізації державної молодіжної політики [12; 13]. Як правило, їхня діяльність зводиться до вивчення конкретних молодіжних проблем і становища молоді в цілому; попередньому розгляду бюджету та інших нормативних документів на предмет їхньої відповідності меті, завданням та напрямам державної молодіжної політики (регіональний аспект); вироблення проекту регіональної державної молодіжної політики тощо.

З метою підтримки соціального становлення та розвитку молоді утворюються центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та їх спеціалізовані формування, які надають молодим людям інформаційну, правову, психолого-педагогічну, медичну та інші форми соціальної допомоги, реалізують необхідні заходи з метою запобігання негативним явищам у молодіжному середовищі (правопорушенням, алкоголізму, наркоманії, токсикоманії, проституції тощо) та їх подолання, здійснюють соціальну опіку над окремими категоріями молоді.

Держава сприяє створенню молодіжних центрів праці, молодіжних громадських організацій (агентства, біржі, бюро та інші), молодіжних трудових загонів для забезпечення працевлаштування молоді, реалізації програм професійного навчання та вдосконалення професійної майстерності. До молодіжних громадських організацій належать також об'єднання громадян і фонди, основними статутними цілями яких є розв'язування молодіжних проблем і сприяння соціальному становленню та розвитку молоді.

Перенасиченість нинішнього політичного життя деструктивними ідеями і вимогами створює те небезпечне поле, яке динамізує активність особи зовсім не в дусі етичних, соціо-гуманістичних та економіко-практичних цінностей. Тому роль, статус, вплив на молодіжне середовище та політичне положення громадських молодіжних організацій як організацій, що сприяють адаптації молоді до дорослого і повноцінного життя, недооцінена в сучасній українській побудові адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики.

Окремо слід виділити центральні органи виконавчої влади, які беруть активну участь у становленні і реалізації шляхів удосконалення заходів молодіжної політики в Україні: Міністерство культури України, Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України.

Отже, у галузі адміністрування молодіжною політикою діє чимало суб'єктів різних рівнів і підпорядкування. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що молодіжна політика є галуззю регулюючого впливу певної сукупності суб'єктів, пов'язаних між собою внутрішніми і зовнішніми зв'язками. Доцільно виділити інституційні, звичайні, спеціальні суб'єкти та контролюючі органи. Окремо необхідно виділити учасників адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики, які хоч і не наділені владними повноваженнями як суб'єкти адміністративно-правового регулювання, але активно беруть участь у виробленні пропозицій щодо розробки нових, внесення змін до діючих нормативно-правових актів у галузі молодіжної політики в Україні. У відповідності до Концепції адміністративної реформи в Україні про поступовий перехід від жорсткої централізації до децентралізації регулюючих повноважень, доцільним вбачається збільшення повноважень місцевих органів державної влади, активне залучення до державного регулювання громадськості. У цілому, вертикаль адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні представлена належним чином.

Суб'єктами адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики є державні і недержавні інституції, які навіть у деякій частині їхньої діяльності сприяють здійсненню державної молодіжної політики в Україні, формують її, реалізують та розвивають. Пропонується власний варіант класифікації суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики:

1) суб'єкти адміністративно-правового регулювання, які формують та реалізують державну молодіжну політику; 2) суб'єкти адміністративно-правового регулювання, які опосередковано впливають на цю галузь.

Сумарні зусилля суб'єктів адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні спрямовані на об'єкт молодіжної політики – молодь.

В українському законодавстві є наявним лише один нормативно-правовий акт, який надає визначення поняття «молодь» – це Закон України «Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні» [14], згідно зі ст.1 якого: «молодь, молоді громадяни – громадян України віком від 14 до 35 років». Але, сучасне законодавство України визначає правові підстави і гарантії перебування на території України іноземців та осіб без громадянства, а також осіб, які є громадянами інших держав, осіб без громадянства, які мають українське етнічне походження або є походженням з України. Саме положенням ст.26 Конституції України [15] передбачено, що іноземцям, які перебувають в Україні на законних підставах, гарантовано право користуватися тими ж правами і свободами, як і громадянам України, за винятками, встановленими Конституцією, законами чи міжнародними договорами України. Стаття 12 Конституції України закріплює за державою обов'язок дбати про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за її межами. Норми Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [16] та Закону України «Про правовий статус закордонних українців» [17] розширюють правомочність вищеназваних осіб у реалізації конституційних приписів. Тому вважаємо безпідставними не розглядати іноземців та осіб без громадянства, а також закордонних українців об'єктом відносин адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні.

Деякі науковці (наприклад, М. Перепелиця [18, 190]) до об'єктів державної молодіжної політики відносять і молоді сім'ї, молодіжні громадські організації та об'єднання, молодіжні підприємства, установи і заклади. Тобто вищеназвані правові конструкції мають так званий змішаний статус, оскільки вони є суб'єктами адміністративно-правових відносин регулювання в галузі молодіжної політики в Україні. Вважаємо не доцільним ототожнювати їх за суб'єктом і об'єктом, адже, на нашу думку, це значно ускладнює процес характеризування молодої людини в осмисленні нормативно-правової бази, як гаранта дієвого та поступового напрацювання політичних відносин держави відносно опрацювання програм становлення молодих громадян. Молоді сім'ї, молодіжні громадські організації та об'єднання, молодіжні підприємства, установи і заклади є суб'єктами виховного процесу. Участь у їх діяльності сприяє вияву самостійності молоді, посиленої реальної участі в житті суспільства, задоволення потреб у спілкуванні з однолітками, самоствердження у суспільно значущій діяльності.

Таким чином, об'єктом відносин адміністративно-правового регулювання в галузі молодіжної політики в Україні є громадяни України – мешканці конкретних регіонів віком від 14 до 35 років; громадяни України віком від 14 до 35 років, які не проживають у цій місцевості, тією мірою, якою їхнє перебування там вимагає від держави виконання відповідних зобов'язань незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної належності, статі, освіти, мови, ставлення до релігії, роду і характеру занять; іноземці, особи без громадянства, закордонні українці цього віку і тією мірою, у якій їх перебування на території України накладає на державу відповідні обов'язки.

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрєєва Д.Є. Адміністративно-правове регулювання в галузі молодіжної політики в Україні: організаційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Д.Є. Андрєєва. – Ірпінь, 2009. – 18, [1] с.
2. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=810%2F98>.

3. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1085%2F2010>.
4. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України: Указ Президента України від 08.04.2011 р. № 410/2011 (з наступними змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=410%2F2011>.
5. Про Положення про Державну службу молоді та спорту України: Указ Президента України від 31.05.2011 р. № 636/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=636%2F2011>.
6. Про реорганізацію науково-дослідних інститутів, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки, молоді та спорту: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.01.2011 р. № 4-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=4-2011-%F0>.
7. Державний інститут сімейної та молодіжної політики: [офіційний сайт] [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dipsm.org.ua/
8. Про ліквідацію урядових органів: Постанова КМУ від 28.03.2011 р. № 346 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=346-2011-%EF>.
9. Про ліквідацію Національної ради з питань становлення та розвитку молоді: Указ Президента України від 02.04.2010 р. № 490/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=490%2F2010>.
10. Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні: Декларація від 15.12.1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl>.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / Валерий Костянтинівич Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
12. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=280%2F97>.
13. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09.04.1999 р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl>.
14. Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні: Закон України від 05.02.1993 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2998-12>.
15. Конституція України: Закон Верховної Ради України від 28.06.1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства : Закон України від 04.02.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?find=1&textl>.
17. Про правовий статус закордонних українців: Закон України від 04.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1582-15>.
18. Перепелиця М.П. Державна молодіжна політика в Україні (регіональний аспект) / Микола Петрович Перепелиця. – К.: Український інститут соціальних досліджень, Український центр політологічного менеджменту, 2001. – 242 с.

ВІДРОДЖЕННЯ ІДЕЇ «ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ТА ОСОБИСТОЇ» М.М. СПЕРАНСЬКОГО В ПРАЦЯХ ВЧЕНИХ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

Армаш Н.О., к.ю.н., доцент

Класичний приватний університет

Стаття присвячена аналізу ідеї «відповідальності державної та особистої» в працях М.М. Сперанського та виявленню паралелей у працях сучасних українських вчених-адміністративістів. У статті автором наводиться й власне бачення проблеми відповідальності державних політичних діячів.

Ключові слова: відповідальність, посадова особа, державний політичний діяч.

Армаш Н.А. ВОЗРОЖДЕНИЕ ИДЕИ «ОТВЕТСТВЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И ЛИЧНОЙ» М.М. СПЕРАНСКОГО В РАБОТАХ УЧЁНЫХ СОВРЕМЕННОЙ УКРАИНЫ / Классический приватный университет, Украина

Статья посвящена анализу идеи «ответственности государственной и личной» в работах М.М. Сперанского и выявлению параллелей в работах современных украинских ученых-административистов. В статье автором излагается и собственное видение проблемы ответственности государственных политических деятелей.

Ключевые слова: ответственность, должностное лицо, государственный политический деятель.

Armash N.A. RENAISSANCE IDEA OF "PUBLIC LIABILITY AND PERSONAL" M.M. SPERANSKY SCIENTISTS OF MODERN WORKS IN UKRAINE / Classic privatnyy university, Ukraine

The article analyzes the idea of "public liability and personal" in the works of M.M. Speransky and identify parallels in the writings of contemporary Ukrainian scientists administratyvistiv. The article also provides its own vision of civil politicians.

Key words: responsibility, official, state politician.

Дослідження проблеми відповідальності державних службовців та державних політичних діячів у контексті реалізації їх правового статусу є досить важливим та принциповим питанням адміністративного права. Вказані особи, реалізуючи надані їм повноваження в сфері державного управління, вступають в адміністративно-правові відносини з різними суб'єктами. Це є досить відповідальним, адже, наприклад, на державних службовців покладені владні й управлінські функції по забезпеченню і зміцненню законності й правопорядку, охороні прав та інтересів громадян. Але, на жаль, за довгі роки панування адміністративно-командної системи весь державний апарат виявився уражений тяжкими недугами, які згубно позначилися на життєздатності всього суспільства та похитнули основи суспільного устрою і національну безпеку. Наразі, науковці намагаються підвести теоретичне підґрунтя реформування усього адміністративного права, аби якомога безболісно цей процес пройшов для пересічних громадян.

Водночас, треба сказати, що проблеми, які стоять перед сучасниками існували задовго до нашого часу. У різні епохи вчені, які перебували в авангарді вітчизняної науки, пропонували свої варіанти державництва. На нашу думку, одним із таких вчених, досвід якого гідний уваги та запозичення і сьогодні, є Михайло Михайлович Сперанський – державний секретар за правління імператора Олександра I, відомий політичний діяч XIX століття.

Метою дослідження є встановлення паралелей між дослідженнями М.М. Сперанського та науковцями сучасності в питаннях впровадження державної та особистої відповідальності державних політичних діячів.

Завданнями дослідження є з'ясування позицій сучасних учених-адміністративістів щодо питань відповідальності державних політичних діячів за умов нового розуміння сутності адміністративного права.

Упродовж усього існування державності слов'янських народів рано чи пізно з'являлися серед освіченої еліти пророки, які розуміли вади суспільно-політичного управління та мали своє бачення їх виправлення. Ще задовго до епохи просвітництва Володимир Великий раз і назавжди визначив для своїх нащадків напрям державотворення, об'єднавши в одну могутню державу удільні князівства і скріпивши їх зручною для цієї мети релігією – християнством. Тим самим Володимир став чи не найпершим державним політичним діячем Київської Русі. Серед наступних реформаторів історики називають і Івана Грозного, і Бориса Годунова і багатьох

інших. Але найвизначальніше місце і епохальна роль у розбудові державності поправу відводиться першому російському імператорові Петру I. Саме завдяки йому було створено могутню імперію з основами європеїзованого державного управління і саме він відкрив для Росії просвітницькі ідеї. У Петра I було чимало послідовників на реформаторському шляху, але ми дозволимо собі зупинитись на періоді правління того, хто «завдяки мужності та наполегливості, виявленими ним у боротьбі з Наполеоном, став засновником того порядку речей, якому на багато років підкорилась Європа [1, 2] – правління «візантійця» Олександра [2, 4]. Будучи вкрай освіченою та передовою у своїх державницьких ідеях людиною, Олександр I намагався формувати собі гідне оточення. Серед плеяди мислителів та філософів того часу, які знаходили розуміння і заступництво царської особи, визначною політичною фігурою зі значним впливом на політико-правові реформи Росії постає головний радник у державних справах, а потім і державний секретар Михайло Михайлович Сперанський. У спогадах Фаддея Булгаріна є розповідь про жартівливу пропозицію Наполеона, яку він нібито зробив Олександрові після тривалої розмови зі Сперанським про державний устрій: «Чи не бажаєте Ви, государ, проміняти мені цю людину на яке-небудь королівство?» [3, 580-581]. Звичайно, слова великого полководця та імператора були лише жартом, та і сам факт розмови викладений Булгарініним в істориків викликає багато сумнівів, але геній Сперанського дійсно вартий не одного королівства.

Розроблений М.М. Сперанським за дорученням імператора в 1809 році «Вступ до уложенія державних законів (План загального державного утворення)» став найвищим досягненням реформаторського періоду правління Олександра I. Однак, як дуже часто це буває, проект зустрів сильний спротив у вищих колах і до кінця так і не був реалізований.

Без перебільшення можна стверджувати, що нерішучість Олександра дорого коштувала розвитку державності в Росії, оскільки згаяно було багато часу. Але, за твердженнями самого Сперанського, «Царства земні мають свої епохи величчя та занепаду, і в кожній епосі образ правління має бути співрозмірним тому ступеню суспільного устрою, на якому стоїть держава. Щоразу, коли образ правління відстає або передує цьому ступеню, він руйнується з більшим або меншим потрясінням. Цим взагалі пояснюються політичні перетворення, які і в давні часи і в наші дні впроваджували і змінювали порядок правління. Цим також пояснюються й ті невдачі, якими почасти супроводжувались найблагодотворні зусилля політичних змін, коли суспільство ще не підготувало до них свій розум. Отже, час є першоосновою і джерелом усіх політичних оновлень. Жодний уряд, що з духом часу не відповідний, проти його всесильної дії встояти не може» [11, 16].

Можливо саме тому, що проект М. Сперанського випереджав свій час, він не отримав гідної підтримки і розуміння серед тогочасної політичної еліти. І тут доречно згадати аксіому, висловлену російським істориком, академіком В.О. Ключевським про те, що закон життя відсталих держав серед розвинутих: потреба реформ назріває раніше, ніж народ назріває для реформи [5, 316]. З жалем доводиться погоджуватись зі справедливістю сказаного для Росії того часу та її нащадків сьогодні (в тому числі і для сучасних українців). По цей час ми не можемо звільнитись від такої слов'янської особливості, яка вже тисячоліття не дає могутньому народові з глибокою історією державності вийти з категорії «відсталі держави».

Що ж саме пропонував реформатор, що так не сподобалось тогочасним чиновникам і знаті? Серед іншого – питання відповідальності. Незручний і болючий пункт плану, що зачіпав інтереси кожного, хто долучався до державних справ. Але за розумінням Михайла Сперанського брак відповідальності є одним з трьох основних вад тогочасного урядування.

Він писав: «відповідальність державна, яку завжди треба відрізнити від особистої, полягає в тому, що уряд беручи на себе устава й положення, зобов'язується перед законом не допускати в них нічого йому супротивного.

Обов'язок цей не має полягати тільки в словах; він має бути змістовним; а щоб бути таким він має передбачати особливий порядок складання закону та його охорони, відповідно, встановив державну відповідальність, треба було встановити державний стан, на який він і має покладатися.

Передбачалось, що сенат посяде місце такого стану. У такому разі, треба було б повернути йому деякі права на певний вид політичного буття. Проте буття політичне створюється не

словами, а внутрішніми засадами, з чого воно й складається. Ніколи місце, по своїй суті виконавче і в усіх відношеннях від волевиявлення державної влади залежне, не може прийняти на себе політичний характер, не може замінити собою державний стан, створений народним представництвом.

Таким чином, відповідальність міністерська не могла до сьогодні в нас існувати, і якби самі міністри захотіли її затвердити, вони б не змогли в цьому досягти успіху, оскільки там, де закон сам не стоїть на твердій основі, там і відповідати перед ним не можна» [4, 89-91].

Відтак, під відповідальністю особистою маємо розуміти тільки ті стягнення, які від державної влади походять при невиконанні цих уставів та положень, а державна відповідальність полягає у відповідності самих цих уставів із законом. У першому випадку міністр відповідає тільки за виконання прийнятого ним заходу, а в другому він вже має відповідати в цілому за правильність заходу, який він запропонував.

Що змінилось за 200 років, крім того, що ми стали різними державами? Нічого. Знову провідні уми Росії та України говорять про необхідність реформування державного управління, про розмежування політичної та адміністративної відповідальності. Осучаснені ідеї Михайла Сперанського феніксом відроджуються в працях наших співвітчизників.

Фундатор сучасної української адміністративістики В.Б. Авер'янов вибудовуючи ідеальну модель адміністративного права на засадах людиноцентристської теорії вказує на хибність сприйняття адміністративного права суто як управлінського. Він пише: «уся діяльність органів виконавчої влади щодо: застосування до громадян заходів адміністративного примусу, у тому числі адміністративних стягнень (це так звана «поліцейська» діяльність); позасудового захисту порушених прав і свобод громадян (у порядку адміністративного оскарження); розгляду і вирішення індивідуальних адміністративних справ за зверненнями приватних осіб, включаючи надання різноманітних адміністративних (управлінських) послуг – у вигляді дозвільно-реєстраційних та інших подібних дій; навіть прийняття зобов'язуючих рішень щодо приватних осіб у процесі вирішення так званих «публічних потреб» (наприклад, відведення земель, будівництво шляхів, мостів тощо) – уся ця діяльність за своєю суттю не є управлінською» [6, 115].

Сказане одразу ж породжує сумніви в правильності розуміння похідних від адміністративного права явищ. Зокрема, відповідальність в адміністративно-правових відносинах – яка вона, хто є її суб'єктами та чим вона має регламентуватись. Так, один з провідних вчених сучасності ставить перед нами риторичне питання: «чи є порушення норм, наприклад муніципального або санітарно-епідеміологічного законодавства, з боку особи, яка не є посадовою, адміністративним; чи можна говорити про адміністративну відповідальність цивільної особи?» [7, 87]. Це питання дійсно не потребує відповіді, бо вона очевидна – до адміністративної відповідальності може притягатися особа, яка адмініструє, управляє, у межах реалізації свого адміністративно-правового статусу. Це саме та «відповідальність особиста», на якій наполягав М. Сперанський у своїх реформаційних планах. Завдяки їй відбувається налагодження механізму державного управління, виправлення в його алгоритмі виникаючих помилок та заміна пошкоджених ланок швидко і без зайвих зволікань.

Досягається така оперативність за рахунок грамотного використання адміністративного ресурсу. На жаль ця фраза «використання адміністративного ресурсу» вже стала штампом та стійко асоціюється із негативними проявами зловживань та корупції з боку державного апарату. Насправді управлінський (адміністративний) ресурс – це система управлінських методів та засобів, які реалізуються органами державної влади та їх посадовими особами на виконання покладених на них функцій. Одними з таких ресурсів є адміністративний процес та адміністративна відповідальність у їх новому розумінні. Адже «адміністративна природа процесу полягає саме в тому, що він здійснюється в адміністративному (або позасудовому) порядку, тобто в межах діяльності органів і посадових осіб публічної адміністрації – органів виконавчої влади і місцевого самоврядування» [8, 10].

Як наслідок, ми маємо погодитись із термінологічними та нормативними змінами як у своїй свідомості, так і на папері, втілюючи тим самим у життя із двохсотрічною затримкою ідею «корінних та минутих законів» великого політичного діяча Росії XIX ст. У своїй роботі М. Сперанський писав: «необхідно тільки із точністю визначити предмет його (закону – Н.А.); встановлення це досить суттєве: від нього залежить сила самої постанови. Якщо поняття закону

поширити на всі постанови без винятку, тоді все без виключення стане предметом законодавчого регулювання, справи набудуть абсолютного змішання і єдність виконання зникне. Якщо ж, навпаки, поняття закону так звузити, аби воно стосувалось тільки найзагальніших положень, тоді влада виконавча не матиме своїх меж і під видом виконання сам закон розориться. Необхідно знайти в цьому істинну середину, визначити характер, яким закон відрізняється від заходів виконання та різних установ» [4, 45-46]. Законами минулими автор називає ті, які визначають відносини однієї або декількох осіб із державою в одному, якому-небудь випадку. Серед таких: закони публічної економії, закони миру та війни, устами поліції тощо. Вони й мають за змістом своїм змінюватись із зміною зовнішніх обставин. На противагу їм, закони корінні, полягають у незмінності та непорушності, з якими усі інші закони мають бути відповідні.

Послугуючись власним розумінням корінних та минутих законів, Сперанський пропонує серед іншого силу й найменування закону присвоїти таким постановам: 1) Уложенію державному та законам органічним, що до нього відносяться; 2) Уложенію громадянському; 3) Уложенію кримінальному; 4) Уложенію комерційному; 5) Уложенію сільському; 6) Усім загальним доповненням та поясненням предметів, що містяться в цих уложеннях [4, 49].

Саме в них, за задумом реформатора, і мають прописуватись питання відповідальності особи перед суспільством і держави перед особою. Ці ідеї знайшли поживний ґрунт в думках сучасної правової еліти. У працях наших вчених ми знаходимо констатацію того, що «не випадково в більшості європейських країн існують кодифіковані акти, присвячені детальній регламентації подібних (адміністративних – Н.А.) процедур. Причому такі закони становлять серцевину адміністративного законодавства і саме вони визначають рівень демократичності діяльності публічної адміністрації в цих країнах» [9, 88].

Погоджуючись із таким фактом, С.В. Петков пропонує: «оскільки здійснити кодифікацію норм адміністративного законодавства одночасно і в одному акті об'єктивно неможливо, доцільно здійснити поетапну кодифікацію за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання. Кожний етап цього процесу має завершуватись підготовкою окремих частин майбутнього узагальнюючого Адміністративного кодексу України у вигляді відповідних томів (або “книг”), що повинні мати кодифікований характер і можуть називатись відповідними “Кодексами”. Наголосимо, упорядкування адміністративного права може здійснюватись шляхом видання кодифікованих актів за окремими сферами та інститутами адміністративно-правового регулювання» [7, 87]. Раніше В.Б. Авер'янов категорично стверджував, що «в системі адміністративного права має перебувати регулювання всіх видів адміністративної відповідальності, котрі зараз регулюються вторинними правовими галузями (фінансовим, господарським правом і т.ін.) [10, 29], а також про те, що адміністративне право має поліцентричну структуру нормативного масиву, на противагу структурно моноцентричних (з одним профільним кодексом) галузей [11, 43-44]. Тому логічним є пропозиція, висловлена професором С.В. Петковим, прийняти серед інших кодексів (фінансового, правоохоронного, медичного тощо) Адміністративний кодекс, у якому урегулювати питання відповідальності посадовців перед громадянами (суспільством) та особою, правила поведінки чиновників (посадових осіб). Він також повинен містити норми стосовно адміністративної відповідальності за вчинення протиправних дій адміністрацією. У цьому ж Адміністративному кодексі має бути прописане провадження у справі про адміністративне правопорушення (адміністративні процедури, адміністративні стягнення тощо) [12, 44].

Цим же нормативно-правовим актом має визначатись і поняття адміністративного проступку як дії, що становить порушення суб'єктом адміністративних правовідносин (посадовою особою, представником влади) положень законодавства. Саме таким чином ми можемо логічно завершити закріплення «особистої відповідальності» в державному управлінні, яку колись запропонував імператору Михайло Сперанський для укріплення та модернізації російської державності.

Другим напрямом реалізації плану великого реформатора є встановлення державної відповідальності. І якщо особиста відповідальність направлена на налагодження встановленого механізму державного управління, то відповідальність державна направлена на більш глобальні цілі – корегування політичних дій, рішень суб'єктів владних повноважень якими є державні політичні діячі.

І знову сучасні адміністративісти своєю позицією підтверджують правильність тогочасних реформ. Оперуючи терміном “конституційно-політична відповідальність” [13], а подекуди і просто політична відповідальність, вчені окреслюють процедуру притягнення до відповідальності осіб, які мають особливий статус – державних політичних діячів. Саме на них покладається вироблення державної політики шляхом нормотворчої діяльності та політичних, юридично значущих дій. Притягнення такої категорії осіб завжди викликало дискусії, оскільки політика і влада стосується кожного з нас, як громадян України.

У юридичній науці влада досліджується переважно як об’єктивна категорія. Але влада виступає також і як категорія суб’єктивна. Тому найважливішою конституційно-правовою гарантією забезпечення поділу влади і попередження зловживань із боку органів виконавчої влади залишається механізм відповідального правління. Інститут відповідальності є одним із головних елементів усієї системи стримувань і противаг. При цьому необхідно використовувати як юридичні, так і соціальні засоби впливу.

Сенсом виокремлення політичної відповідальності є намагання держави забезпечити проведення єдиної поміркованої політики, що містить увесь процес її творення: починаючи від розробки ескізу певного політичного сценарію, ефективної та оптимально швидкої його реалізації і до здійснення контрольних-наглядових функцій як запоруки балансу всіх стадій процесу.

Поряд із цим така “квазіполітична відповідальність” все ж таки має деякі характерні риси юридичної відповідальності, завдяки закріпленню в нормативно-правових актах **можливості** настання такої відповідальності.

По-перше, державні політичні діячі мають відповідати вимогам політичних сил, завдяки яким вони і одержали свої портфелі, та діяти в рамках політичної програми. У протилежному випадку вони несуть персональну політичну відповідальність як такі, що не виправдали сподівань своїх однопартійців.

По-друге, державні політичні діячі – представники державної влади, на яких лежить обов’язок виконувати функції держави. А отже, при невиконанні або неналежному виконанні своїх обов’язків вони мають відповідати вже перед державою. А це вже сфера юридичної відповідальності.

Дослідивши наукову спадщину Михайла Сперанського, його бачення механізму державного управління, ми можемо провести чіткі паралелі із сучасним станом адміністративно-правової науки. Розуміючи першорядне значення відповідальності заснованій на законі для ефективного державного врядування Сперанський запропонував розглядати відповідальність державну та особисту. Так само, на сучасному етапі провідними вченими обґрунтовується необхідність виокремлення персональної відповідальності посадових осіб перед суспільством (адміністративна відповідальність) та відповідальність перед державою (конституційно-правова відповідальність) з чітким відмежуванням останньої від політичної відповідальності.

Зміни в правовій свідомості в питаннях реформування механізму державного управління спонукають і до нового погляду на форму і зміст нормативного підґрунтя публічно-правових відносин у цілому. Кодифікаційний процес має охопити всі сфери адміністративно-правового регулювання, виправдовуючи поліцентричність нормативної системи адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Шильдер Н.К. Император Александр I. Его жизнь и царствование / Н.К. Шильдер. – СПб.: Издание А.С. Суворина, 1898. – Т. 4. – 651 с.
2. Наполеон и его сподвижники. Русская армия и ее вожди. Первый период войны / Под ред. А.К. Дживелегова, С.П. Мельгунова, В.И. Пичета / Отечественная война и русское общество 1812-1912. Юбилейное издание. – М.: Типография т-ва И.Д. Сытина. – Том III, 1911. – 290 с.
3. Булгарин Ф. Воспоминания / Фаддей Булгарин. – М.: Захаров, 2001. – 784 с.
4. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к уложению государственных законов 1809 г.). – М.: Русская мысль, 1905. – 120 с.

5. Ключевский В.О. Письма, дневники, афоризмы, мысли об истории / Ключевский В.О. – М.: Наука, 1968. – 528 с.
6. Авер'янов В.Б. Ще раз про зміст і співвідношення понять «державне управління» і «виконавча влада»: полемічні нотатки / В.Б. Авер'янов // Право України. – № 5, 2004. – С. 113–116.
7. Петков С.В. Кодифікація законодавства про відповідальність – основа адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні / С.В. Петков // Держава та регіони. Серія: Право, 2009. – № 1. – С. 84–89.
8. Авер'янов В.Б. Значення адміністративних процедур у реформуванні адміністративного права / В.Б. Авер'янов // Часопис Київського університету права, 2009. – № 3. – С. 8–14.
9. Авер'янов В.Б. Людиноцетриська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу / В.Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія: Право, 2010. – № 2. – С. 87–92.
10. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність оновлення науково-теоретичних засад / В.Б. Авер'янов // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених. – Сімферополь, 2005. – Спеціальний випуск: у 2-х ч. – Ч.1. – С. 24–30.
11. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003. – С. 43–47.
12. Петков С.В. Громадський порядок: місце й роль місцевої міліції в протидії проступкам проти громадського порядку / С.В. Петков // Право та державне управління, 2010. – № 1. – С. 44–55.
13. Авер'янов В.Б. Конституційно-правовий статус українського уряду: проблеми реалізації / В.Б. Авер'янов // Юридичний журнал. – 2005. – № 4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1666>.

УДК 342.553: 352.07

ВЗАЄМОВІДНОСИНИ МІЖ МІСЦЕВИМИ ОРГАНАМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ТЕОРІЇ ТА ПРАКТИКИ

Батанов О.В., д.ю.н., доцент, ст. наук. співробітник

Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Стаття присвячена комплексному теоретико-прикладному дослідженню взаємовідносин місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Розглянуто актуальні питання сутності й змісту управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Визначено основні засади взаємовідносин цих органів.

Ключові слова: публічна влада, місцеве управління, місцеві державні адміністрації, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, місцеве самоврядування, принципи взаємовідносин.

Батанов А.В. ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ МЕСТНЫМИ ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ / Институт государства и права им. В.М. Корецкого НАН Украины, Украина

Статья посвящена комплексному теоретико-прикладному исследованию организационно-правовых основ взаимоотношений местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Рассмотрены актуальные вопросы сущности и содержания управленческой деятельности местных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Определены основные принципы взаимоотношений этих органов.

Ключевые слова: публичная власть, местное управление, местные государственные администрации, территориальные подразделения центральных органов исполнительной власти, местное самоуправление, принципы взаимодействия.

Batanov A.V. INTERRELATION BETWEEN LOCAL ORGANS OF EXECUTIVE POWER AND BY ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF ADMINISTRATIVNO-PRAVOVOY THEORY AND PRACTICE / Institute of the state and right the name of V.M. Koreckiy of NAN of Ukraine, Ukraine

In the article is dedicated to the complex theoretical-applied research of the regulation of cooperation between local bodies of executive power and bodies of local self-government. The actual problems of the essence and contents of administrative activity of local executive power bodies and local self-government bodies were discussed. The key cooperation principles of these bodies were determined.

Key words: public authorities, local government, territorial subdivisions of central executive power bodies, local self-government, cooperation principles.

Взаємовідносини органів публічної влади та управління на місцевому рівні є важливою умовою розвитку територіальних громад, суспільства і держави. Наступні роки мають відкрити новий етап у розвитку публічної влади в Україні. У результаті реформи органів державної влади і місцевого самоврядування мають сформуватися оновлені вектори взаємовідносин та взаємодії центральних і місцевих інститутів влади. Особливе значення має удосконалення організації органів виконавчої влади на місцевому рівні в контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування, підвищення ефективності їх діяльності.

Ефективність виконавчої влади в контексті сучасних тенденцій модернізації суспільства та держави розглядається як необхідна умова їх подальшого розвитку. При цьому система виконавчої влади в Україні, всі її рівні мають бути повністю орієнтовані на процеси модернізації в різних сферах життя суспільства. Саме тут набуває особливої актуальності формування налагодженого й ефективного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади на місцевому рівні та органів місцевого самоврядування, результат дії якого оцінюється відповідно до вирішення найбільш гострих соціальних проблем.

У сучасних умовах зростає значення формування основ організації публічної влади та управління, які відповідають критеріям демократичної соціально-правової держави, що обумовлює необхідність наукового аналізу принципів побудови та діяльності органів публічної влади та управління, виявлення ролі механізму взаємовідносин між ними. Необхідно усунути низку негативних тенденцій, які перманентно виникають у практичній діяльності органів публічної влади в Україні. Складність ситуації виражається в протиріччі між динамічно змінюваними умовами функціонування органів публічної влади і недосконалим механізмом правового регулювання взаємовідносин між органами виконавчої влади на місцевому рівні, особливо в контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування при вирішенні відносно однорідних завдань.

Концептуальний аналіз проблем розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування та виявлення ролі ефективного механізму такого розмежування в процесі інституціоналізації системи органів виконавчої влади на місцевому рівні має спиратися на адекватне визначення та використання базових понять та категорій.

Актуальність дослідження системи органів виконавчої влади на місцевому рівні в контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування обумовлена, з одного боку, широким колом проблемних питань, пов'язаних із формуванням, організацією та функціонуванням системи місцевих органів виконавчої влади, а, з іншого, – відсутністю в сучасній вітчизняній юридичній науці комплексних монографічних досліджень, у яких би комплексно висвітлювалися теоретико-правові, конституційно-правові та адміністративно-правові аспекти вирішення даної проблеми в умовах адміністративної та муніципальної реформи та в рамках яких розглядалися б питання системи органів виконавчої влади на місцевому рівні, принципи, покладені в основу їх діяльності, форми й методи розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування на муніципальному рівні.

Сьогодні бракує досліджень, у яких би відповідні питання розглядалися з позицій формально-юридичного підходу, що дозволяє змодельовати інституціонально-функціональну модель, у рамках якої логічно поєднувалися б централізовані начала, які є характерними для системи органів виконавчої влади, і тенденції децентралістського типу, властиві місцевому самоврядуванню.

Фундаментальні теоретичні та галузеві розробки проблеми структури і змісту механізму взаємовідносин органів державного управління та місцевого самоврядування, розмежування повноважень між ними, у сучасних умовах мають здійснюватися в комплексній єдності з галузевими та прикладними завданнями, які, у свою чергу, слід вирішувати з врахуванням практичних потреб підвищення ефективності функціонування системи органів виконавчої влади й удосконалення управлінських механізмів, що використовуються ними.

У цілому окремі питання про співвідношення органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, принципи, критерії, форми і методи їх взаємовідносин та взаємодії, доволі ґрунтовно висвітлені як у вітчизняній юридичній науці, про що свідчать праці В.І. Борденюка [1], Т.О. Карабін [6], А.Р. Крусян [9], І.І. Литвина [11], А.М. Онупрієнко [14], Ю.С. Торохтія [19], Г.В. Чапали [22] та наукові здобутки російських дослідників, зокрема, В.Ю. Буракова [2], А.А. Воронкова [3], Т.М. Єркіна [4], О.Л. Казанцевої [5], Є.М. Ковешнікова [7], І.А. Косміної [8], А.К. Курбанова [10], С.Г. Наймушиної [12], С.О. Овсяннікова [13], О.М. Поскребишева [15], О.М. Селютіної [16], С.Ф. Соловйова [17], О.О. Сомової [18], О.А. Уварова [20], В.А. Холопова [21] та ін.

Спираючись на висновки, зроблені в результаті досліджень цих та інших науковців, та розглядаючи питання розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування в Україні, необхідно звернути увагу на низку проблем теоретичного, галузевого та прикладного характеру.

По-перше, це питання категоріально-понятійного апарату. До базових категорій, покладених в основу відповідних досліджень, зокрема, відносяться поняття «співвідношення», «взаємовідносини» та «взаємодія».

На наш погляд, поняття «співвідношення» в контексті аналізу проблем розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування виконує здебільшого порівняльне значення. Щодо поняття «взаємовідносини», то воно має більш прикладне значення, відображає не тільки взаємні зв'язки між різними суб'єктами, але і розкриває їх незалежність та відособленість. У цьому аспекті відповідне поняття найбільш адекватно відображає відносини між органами державного управління й органами місцевого самоврядування. Тому воно ширше за поняття «взаємодія», яке фіксує процеси впливу різних явищ одне на одного та є таким, що виступає інтегруючим фактором різних частин в єдине ціле [17, 14]. Звідси поняття «взаємодія», яке зокрема використовується в ст.119 Конституції України, є більш коректним для характеристики відносин у системі органів виконавчої влади, а не між цими органами та органами місцевого самоврядування.

По-друге, це питання принципів взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування. На наш погляд, чітке визначення системи конституційних принципів взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування в питаннях організації та функціонування цих органів є основою впорядкування взаємовідносин та підвищення ефективності їх діяльності. У зв'язку з цим, необхідно розрізняти принципи «взаємовідносин органів» і «принципи їх організації та діяльності». Принципи «взаємовідносин» є похідними від принципів «організації та діяльності». Безумовно, вони органічно пов'язані. Але принципи «взаємовідносин» за своєю специфікою мають як завдання узгоджене здійснення взаємних по відношенню один до одного прав, обов'язків та відповідальності з метою підвищення ефективності управлінської діяльності органів як цілісного процесу здійснення публічної влади на місцевому рівні.

У контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування та реформування системи органів виконавчої влади на місцевому рівні, необхідно виходити з того, що принципи «взаємовідносин» як керівні начала повинні інтегрувати в себе сутнісні елементи «взаємовідносин»: підпорядкування єдиному правопорядку; врахування статусних особливостей органів, що взаємодіють; методи (прийоми) та способи «взаємовідносин», засновані на субординації, тобто ієрархічному підпорядкуванні (влади-підкоренні), реординації або координації, узгодженні із включенням правила субсидіарності; системність переліку принципів «взаємовідносин», яка б забезпечила системний характер самих «взаємовідносин» на практиці.

Правове регулювання «взаємовідносин» органів державного управління і місцевого самоврядування передбачає поряд із вищезазначеним і юридичне закріплення принципів таких взаємовідносин, зокрема в Конституції, законах «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації», які на сьогодні потребують кардинального оновлення як з точки зору змісту, так і самої філософії закладених у них принципів, у тому числі й «взаємовідносин» органів державного управління і місцевого самоврядування.

Як свідчить аналіз відповідних наукових джерел, усі принципи взаємовідносин між органами державного управління й органами місцевого самоврядування можна поділяти на загальні, що стосуються системи органів публічної влади в цілому, і спеціальні, дія яких розповсюджується лише на відносини між названими суб'єктами. У свою чергу, загальні принципи поділяються на ті, що становлять засади конституційного ладу, і ті, що є похідними від них.

До першої групи загальних принципів віднесені принципи народного та державного суверенітету, найвищої соціальної цінності людини, демократизму, унітаризму, визнання й гарантованості місцевого самоврядування, правової та соціальної держави, верховенства права, законності та гласності, а до другої – принципи професіоналізму (компетентності), економічно та соціально необхідного і достатнього рівня централізації та децентралізації в умовах унітарної держави, ефективність здійснення повноважень, визначення меж делегування повноважень на засадах субсидіарності, раціонального поєднання галузевих та функціональних засад управління, самостійності, рівного доступу громадян до державної і муніципальної служби, поєднання виборності і призначуваності, колегіальності та єдиноначальства, поєднання загальнодержавних і місцевих інтересів тощо.

До спеціальних принципів віднесені принципи правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності (автономії); взаємної підтримки і взаємодопомоги у вирішенні питань загальнодержавного і місцевого значення; доцільності й ефективності взаємовідносин; паритетності взаємовідносин; можливості взаємного делегування повноважень; взаємного контролю за виконанням делегованих повноважень; наукової організації взаємовідносин; багатоманітності форм і методів взаємовідносин; самостійної відповідальності; судового розгляду виникаючих спорів тощо.

Виділяються і інші принципи та їх класифікаційні групи. Так, І.І. Литвин до принципів взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування на рівні компетенції відносить: диференціацію предметів ведення місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування залежно від адміністративно-правової природи цих органів і характеру об'єктів їхнього управління; комбінованість предметів ведення з метою здійснення ефективної управлінської діяльності; фіксованість компетенційної самостійності шляхом законодавчого закріплення різних предметів ведення в компетенції місцевих державних адміністрацій, територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; узгоджену діяльність і взаємну підтримку; принцип взаємного делегування повноважень; можливість судового врегулювання суперечок та розбіжностей, що виникають у процесі взаємодії [11, с. 12, 15].

По-третє, це питання класифікації форм, методів, моделей взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування.

Так, форма взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування – це об'єктивно виражений прояв відносин, які виникають при взаємних контактах місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, що відрізняються певними завданнями, порядком і способами здійснення взаємовідносин, а також об'ємом компетенції суб'єктів взаємовідносин.

Розглядаючи різні класифікації форм взаємовідносин місцевого самоврядування і держави, можна виділити вихідні позиції, які знаходяться в їх основі (активність сторін, спрямування відносин, взаємозв'язаність, убудованість або відділеність, децентралізація, деконцентрація, деволуція тощо).

Розгляд основних моделей взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування приводить до висновку, що єдиним основним змістом

взаємовідносин є питання – чи засновані ці відносини на підпорядкуванні або на рівному партнерстві? У зв'язку з цим можна розглядати взаємовідносини органів місцевого самоврядування та органи державного управління в рамках моделей «субординаційних відносин», «координаційних відносин» та «реординаційних відносин».

Субординаційні відносини будуються на основі прямого підпорядкування, тому, в умовах становлення інституту місцевого самоврядування (особливо з точки зору взаємовідносин із органами державного управління), до їх нормативно-правової регламентації варто ставитися вкрай обережно, а їх існування має носити вкрай обмежений характер. Адже субординація характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують на принципі «вертикалізації». Як правило, зміст субординаційних взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Іноді виділяється й такий самостійний вид взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування, як реординація. Найбільш важливою організаційно-правовою формою реординаційної взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, реординаційні взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, котрі відбиваються в управлінських актах (у широкому сенсі). Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, відмінюють правові норми або конкретні правовідносини. На відміну від спільних актів, що приймаються під час координаційної взаємодії, суб'єктом прийняття документів при реординації є один орган (самоврядний або державний). Їх характерною особливістю є те, що вони ураховують не тільки власні, але і «чужі» (державні або місцеві) інтереси, відображають погляди, ініціативні пропозиції депутатів, представників органів місцевого самоврядування і місцевих державних адміністрацій.

Більш прийнятними в умовах становлення місцевого самоврядування є, насамперед, координаційні відносини, які відображають взаємні управлінські впливи, спрямовані на узгодження дій. Основним завданням координаційних взаємовідносин є кооперація управлінських зусиль для більш успішного вирішення спільних завдань. Цей вид взаємовідносин повинен здійснюватися в тих сферах громадського життя, які в рівній мірі важливі для держави в цілому і для територіальних громад зокрема, тобто торкаються загальних інтересів (державних і місцевих). Це – взаємовідносини у вирішенні питань економічного, соціального і культурного розвитку територій, в галузі соціального захисту населення, охорони навколишнього середовища і раціонального використання природних ресурсів відповідних територій, а також в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян. Основним завданням координаційних взаємовідносин є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань [9, 12–13].

Варто зазначити й те, що зараз в Україні, як через збереження окремих радянських традицій, так і посилення відповідних централістських тенденцій, переважає агентська модель взаємовідносин місцевих органів публічної влади й управління, хоча окремі приклади поступового переходу до моделі взаємозалежності, а, з часом, – до партнерства, як найбільш ефективної та дієвої, вже існують.

Як правило, взаємовідносини між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування здійснюється в таких формах: а) інституційних – створення спільних органів (координаційних, консультативних, дорадчих); б) правових – прийняття спільних актів, участь у розробці певних правових актів; в) організаційних – проведення спільних заходів (розширених колегій місцевих державних адміністрацій, розширених засідань президій рад, семінарів, конференцій, «круглих столів», звітів перед громадами, перевірок тощо), участь посадових осіб місцевих державних адміністрацій у засіданнях органів місцевого самоврядування чи депутатів і службовців в органах місцевого самоврядування у роботі місцевих державних адміністрацій; г) інформаційних – обмін інформацією з питань місцевого значення (листування, телефонні переговори, надсилання проектів рішень і копій прийнятих актів, застосування ЗМІ тощо); ґ) матеріально-фінансових – спільне фінансування проектів регіонального значення, створення спільних підприємств та організацій тощо.

У процесі взаємовідносин між місцевими органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування використовується комплекс організаційно-правових методів, серед яких слід відзначити наступні: а) прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні); б) планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо); в) координація діяльності (органів в цілому чи їх структурних підрозділів, посадових осіб); г) погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); ґ) вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру); д) контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі взаємний контроль); е) інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне); є) інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких нема в контрагента); ж) делегування повноважень; з) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів); и) робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування тощо).

На наше переконання, врахування зазначених концептуальних підходів має суттєве значення в процесі реформування системи органів виконавчої влади на місцевому рівні в контексті розмежування повноважень державного управління і місцевого самоврядування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Борденюк В.І. Співвідношення місцевого самоврядування та державного управління: конституційно-правові аспекти: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / В.І. Борденюк. – К., 2009. – 40 с.
2. Бураков В.Ю. Теоретико-правовые аспекты взаимодействия государственных органов исполнительной власти и местного самоуправления в современной России: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / В.Ю. Бураков. – СПб., 2003. – 22 с.
3. Воронков А.А. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях муниципальной реформы: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / А.А. Воронков. – М., 2007. – 25 с.
4. Еркина Т.Н. Правовое регулирование взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации, субъектов РФ и органов местного самоуправления в условиях административной реформы: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Т.Н. Еркина. – М., 2006. – 22 с.
5. Казанцева О.Л. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в условиях государственно-правовой централизации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / О.Л. Казанцева. – Барнаул, 2011. – 25 с.
6. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Т.О. Карабін. – К., 2007. – 24 с.
7. Ковешников Е.М. Государство и местное самоуправление в России: Теоретико-правовые основы взаимодействия: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; История правовых учений» / Е.М. Ковешников. – М., 2001. – 48 с.
8. Космина И.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / И.А. Космина. – СПб., 2010. – 24 с.

9. Крусян А.Р. Взаємодія місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / А.Р. Крусян. – О., 1999. – 19 с.
10. Курбанов А.К. Взаимодействие федеральных, региональных и муниципальных органов власти в Северо-Кавказском регионе (социологический анализ): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. социолог. наук: спец. 22.00.08 «Социология управления» / А.К. Курбанов. – М., 2010. – 22 с.
11. Литвин І.І. Адміністративно-правове регулювання взаємодії місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І.І. Литвин. – Запоріжжя, 2009. – 19 с.
12. Наймушина С.Г. Конституционно-правовые основы организации и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право» / С.Г. Наймушина. – М., 1999. – 23 с.
13. Овсянников С.А. Правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации в контексте проведения муниципальной реформы: Конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / С.А. Овсянников. – Саратов, 2007. – 25 с.
14. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / А.М. Онупрієнко. – Х., 2008. – 20 с.
15. Поскребышев А.Н. Взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления в областях – субъектах Российской Федерации: Конституционно-правовые аспекты: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Государственное управление; Административное право; Муниципальное право» / А.Н. Поскребышев. – М., 2003. – 26 с.
16. Селютина Е.Н. Взаимодействие органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: Правовой и политический аспекты: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / Е.Н. Селютина. – Орел, 2003. – 24 с.
17. Соловьев С.Ф. Взаимоотношения местного самоуправления с органами государственной власти на региональном уровне (на материалах Республики Саха (Якутия): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии» / С.Ф. Соловьев. – Якутск, 2010. – 25 с.
18. Сомова О.А. Правовые основы взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / О.А. Сомова. – Саратов, 2003. – 28 с.
19. Торохтій Ю.З. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституційне право» / Ю.З. Торохтій. – Х., 2005. – 20 с.
20. Уваров А.А. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью в Российской Федерации: Проблемы развития и взаимодействия: автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право; муниципальное право» / А.А. Уваров. – М., 2002. – 38 с.

21. Холопов В.А. Формирование модели взаимодействия органов государственной и местной власти в условиях муниципальной реформы (на примере Центрального федерального округа): автореф. дис. на соискание учен. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 «Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии» / В.А. Холопов. – М., 2007. – 25 с.
22. Чапала Г.В. Місце самоврядування в системі публічної влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / Г.В. Чапала. – Х., 2004. – 20 с.

УДК 342.922: 347.994 (477)

ОСОБЛИВОСТІ ОСКАРЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ¹

Бевзенко В.М., д.ю.н., доцент

Херсонський державний університет

Перелічено деякі складнощі, котрі виникають під час здійснення виконавчого провадження. Запропоновано перейняти досвід Німеччини щодо використання поняття «адміністративний акт». Обґрунтовані зміни до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України щодо підвідомчості (юрисдикції) оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби.

Ключові слова: оскарження, адміністративний акт, державна виконавча служба, публічна адміністрація, адміністративний суд, господарський суд, Господарський процесуальний кодекс України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України.

Бевзенко В.М. ОСОБЕННОСТИ ОБЖАЛОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ АКТОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СЛУЖБЫ / Херсонский государственный университет, Украина

Перечислены сложности, которые возникают во время осуществления исполнительного производства. Предложено перенять опыт Германии относительно использования понятия «административный акт». Обоснованы изменения к Хозяйственному процессуальному кодексу Украины, Гражданскому процессуальному кодексу Украины, Кодексу административного судопроизводства Украины о подведомственности (юрисдикции) обжалования административных актов Государственной исполнительной службы.

Ключевые слова: обжалование, административный акт, Государственная исполнительная служба, публичная администрация, административный суд, хозяйственный суд, Хозяйственный процессуальный кодекс Украины, Гражданский процессуальный кодекс Украины, Кодекс административного судопроизводства Украины.

Bevzenko V.M. PARTICULAR QUALITIES OF APPEALING ADMINISTRATIVE ACTS OF STATE ENFORCEMENT SERVICE / Kherson state university, Ukraine

The article deals with difficulties arising during the enforcement execution. It is recommended to adopt the German experience in applying the notion «administrative act». Some alterations are offered to make in Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine. These alterations regard the jurisdiction of appealing administrative acts of State enforcement service.

Key words: appealing, administrative act, State enforcement service, public administration, administration court, economic court, Economic procedural code of Ukraine, Civil procedural code of Ukraine, Code of administrative judicial procedure of Ukraine.

У чинному національному законодавстві (як процесуальному, так і матеріальному) для фізичних і юридичних осіб – учасників публічно-правових відносин передбачено вдосталь механізмів захисту суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. До переліку такого законодавства, поза усяким сумнівом, можна

¹ Деякі положення статті оприлюднено на науково-практичній конференції «Адміністративне судочинство. Окремі проблеми та напрямки їх вирішення», 25 листопада 2011 року, м. Острогож.

віднести Конституцію України, Кодекс адміністративного судочинства України, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Закони України “Про виконавче провадження”, “Про звернення громадян”.

Утім, така кількість нормативно-правових актів, котрі безпосередньо урегульовують процедуру оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби – не те, що забезпечує якісну охорону і захист суб’єктивних прав, свобод, законних інтересів учасників виконавчого провадження, а, навпаки, – лише ускладнює їх захист. Наприклад, найбільш поширеним питанням, яке постає під час судового розгляду й вирішення адміністративних справ є правильне визначення підвідомчості (або, як ще її називають в адміністративному процесуальному праві України – юрисдикції) правової суперечки, відповідачем у якій є державна виконавча служба. **До переліку складнощів, котрі виникають під час здійснення виконавчого провадження й застосування відповідного законодавства можна також віднести:**

- правильність застосування державною виконавчою службою норм матеріального права під час здійснення виконавчого провадження [1];
- складом якого суду слід розглядати та вирішувати справи з приводу рішень, дій або бездіяльності Департаменту державної виконавчої служби [2];
- чи належить до компетенції адміністративних судів розгляд справ із приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби, ухвалених (вчинених) під час примусового виконання виконавчих написів нотаріуса [2];
- якому суду територіально підсудні справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби за позовами органів державної влади або місцевого самоврядування [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень загального суду [2];
- у яких випадках компетенція адміністративних судів поширюється на справи з приводу рішень, дій або бездіяльності державної виконавчої служби з виконання рішень господарського суду [2].

Намагаючись запропонувати власне бачення розв’язання цих та інших проблем оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, насамперед хотілося б звернутися до закордонного досвіду й надбань науки адміністративного права.

Так, більш спрощеною є характеристика адміністративної діяльності публічної адміністрації в науці і практиці адміністративного права Німеччини. У системі дій органів публічної адміністрації інституту адміністративного акта тепер і в майбутньому надаватимуть особливого значення. Це стосується масових заходів у галузі соціального та фінансового публічного адміністрування, комплексних ситуацій у господарсько-адміністративному праві й у праві публічної адміністрації захистом навколишнього середовища. Зокрема, визнається, що проявом самостійного здійснення публічного адміністрування є адміністративний акт, завдяки якому публічна адміністрація отримує у своє розпорядження інструмент із системними наслідками, визначеними відповідно до вимог правової держави. Він (адміністративний акт) надає в розпорядження органів публічної адміністрації жорстку, озброєну виконавчим правом можливість на одностороннє втручання, яка набуває особливої додаткової актуальності. У різноманітних ситуаціях адміністративного правозастосування адміністративний акт аж ніяк не покриває лише ті випадки, у яких закон виконується в спосіб, наближений до ідеалу. Більшою мірою адміністративний акт потрібен як форма конкретизації в тих випадках, коли закон уповноважує на подальше визначення змісту відносин. Це, наприклад, виявляється у врегулюванні щоденних загрозливих ситуацій за допомогою розпоряджень поліції. Адміністративний акт знижує рівень невизначеності й створює фактичний стан, на який може надійно орієнтуватися пізніше регулювання [3, с. 385, 387, 388]. Свого часу, видатний український, російський адміністративіст А.І. Слістратов писав, що під іменем юридичного

акта розуміється будь-яка діяльність, котра вказує на чію-небудь волю викликати правові наслідки. У такому акті проявляється не будь-яка уявна державна чи інша подібна воля, а саме дійсна (реальна) воля людських індивідів. Вона може бути волею однієї певної людини чи узгодженою волею декількох чи багатьох людей. Аби скласти юридичний акт, воля має бути виказана назовні; таким чином, юридичний акт є волевиявленням, вираженням волі. Адміністративним актом визнається той публіцистичний акт, яким здійснюється адміністративна функція. Отже, адміністративний акт по своїй суті – акт управління, спрямований на встановлення, зміну чи припинення конкретних юридичних відносин чи станів [4, с. 243, 245, 279].

Тож, зважаючи на досвід діяльності публічної адміністрації у Федеративній Республіці Німеччині, догматично точно сформований інститут адміністративного акту, впорядковану систему наслідків функціонування цього інституту, пропонуємо в основу визначення публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень) покласти не передбачені Кодексом адміністративного судочинства України “рішення, дії, бездіяльність”, а саме “адміністративний акт” – який узагальнено позначить усі без винятку прояви, факти публічної діяльності публічної адміністрації (суб'єктів владних повноважень). Запровадження в науковий обіг поняття й вчення про адміністративний акт, його використання в національному, зокрема, адміністративному процесуальному законодавстві, сприятиме спрощенню тлумачення й застосування норм права, визначення підвідомчості й підсудності адміністративних справ (публічно-правових суперечок) адміністративним судам. Відповідно, переконані, що настав час принципово переглянути узвичаєне у вітчизняній адміністративно-правовій науці вчення про форми і методи державного управління, котре є не чим іншим, як спадком ще архаїчної науки радянського адміністративного права [5, 272-299].

Запровадження в національне законодавство поняття “адміністративний акт” сприятиме запобіганню появі деяких прикладних складнощів, які трапляються у правозастосовній діяльності судів. Наприклад, ст.121-2 Господарського процесуального кодексу України передбачає можливість оскарження лише дій чи бездіяльності органів державної виконавчої служби. Натомість учасники виконавчого провадження згідно цієї процесуальної норми позбавляються можливості оскаржити рішення цієї служби. Однак, як вже було доведено, адміністративний акт – категорія, яка охоплює усі можливі прояви як діяльності, так і бездіяльності виконавчої служби – рішення, дії, бездіяльність. Таким чином, якби в змісті ст.121-2 Господарського процесуального кодексу України предметом оскарження був визначений адміністративний акт, – то скажчик-учасник виконавчого провадження без будь-яких обмежень міг би оскаржити будь-які вольові факти поведінки (бездіяльності) виконавчої служби [6].

Зрештою ця ж норма Господарського процесуального кодексу України не передбачає можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державного виконавця – посадової особи Державної виконавчої служби, що без усякого сумніву суперечить нормам Конституції України й Кодексу адміністративного судочинства України.

Показово, що Вищий адміністративний суд України таким чином роз'яснив особливості оскарження дій чи бездіяльності Державної виконавчої служби: “Крім того, судам варто враховувати, що приписами Господарського процесуального кодексу України передбачено лише можливість оскарження дій та бездіяльності державної виконавчої служби, що ж до оскарження рішень, то така можливість відсутня. Тому оскарження рішень державної виконавчої служби під час виконання рішень господарських судів належить до юрисдикції адміністративних судів” [7].

Не забезпечує національне законодавство (Закон України “Про виконавче провадження”, Цивільний процесуальний кодекс України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України) дієвий захист законних інтересів суб'єктів, які хоча й не є учасниками виконавчого провадження (треті особи), але на законні інтереси яких негативно впливають рішення, дії чи бездіяльність державної виконавчої служби. Прикладом може слугувати рішення місцевого господарського суду про стягнення 151 000 гривень.

Виконуючи це рішення, державний виконавець наклав арешт на майно боржника, яке, вартістю 51,7 мільйони гривень перебувало в заставі банківської установи. Не маючи можливість вільно розпоряджатися заставним майном, банк звернувся до господарського суду, який ухвалив рішення про відмову у відкритті провадження за позовом банку щодо скасування рішення виконавця про накладення арешту на 51,7 мільйони гривень. Рішення суду обґрунтовувалося тим, що згідно зі ст.10 Закону України “Про виконавче провадження” банк не є учасником виконавчого провадження, тож не має права оскаржувати дії чи бездіяльність державного виконавця.

Звісно, що рішення державної виконавчої служби суб’єкти, які не є учасниками виконавчого провадження, можуть оскаржити до адміністративного суду за правилами Кодексу адміністративного судочинства України, однак чи не ускладнюватиме й не затягуватиме таке оскарження примусове виконання рішення господарського суду, якщо зважити на ту обставину, що у наведеному прикладі зацікавлена особа – банк із скаргою на рішення державного виконавця про накладення арешту помилково звернулася не до адміністративного, а до господарського суду.

Вищий адміністративний суд України роз’яснив, що водночас судам необхідно враховувати, що статтею 121-2 Господарського процесуального кодексу України та статтею 383 Цивільного процесуального кодексу України від 18 березня 2004 року визначено обмежене коло осіб, які мають право оскаржити рішення, дії та бездіяльність органів державної виконавчої служби щодо виконання судових рішень у господарських та цивільних справах відповідно у порядку господарського та цивільного судочинства, а тому спори за зверненням інших осіб на рішення, дії чи бездіяльність органів державної виконавчої служби при виконанні зазначених судових рішень належать до юрисдикції адміністративних судів [7].

Прикметно, що чи не вперше в історії існування української держави та її законодавства **можливість оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби** була врегульована Цивільним процесуальним кодексом УРСР 1963 року. Вказані норми кодексу 1963 року майже кількісно та змістовно відповідають нормам Цивільного процесуального кодексу України 2004 року, які закріплюють оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Тож, ми схильні вважати, що законодавець вкотре вказані цивільні процесуальні норми безпідставно відтворив у новому кодексі, котрий урегулює принципово інші правовідносини, аніж ті, що називаються публічно-правовими.

Судова практика з публічно-правових суперечок знає випадки коли, позовна заява подана щодо державного виконавця судом не розглядалася, оскільки ця особа (тобто виконавець) звільнялася зі служби, а позовні вимоги, відповідно, не могли бути задоволені. Як відомо, національне законодавство не передбачає правонаступництва у публічних правовідносинах, зокрема, за участю юридичної й фізичної особи. Відтак, ще однією складністю, яка об’єктивно може виникнути під час виконавчого провадження є визначення суб’єкта, який має виконувати обов’язки відсутнього відповідача. Як нам вбачається, розв’язання цієї проблеми полягає у передбаченні у нормах матеріального права (**нормах Адміністративного процедурного кодексу України**) обов’язку юридичної особи-публічної адміністрації нести відповідальність за рішення, дії, бездіяльність посадової особи цієї юридичної особи.

Також, у котре хотілося б звернути увагу на принципову помилковість використання в КАС України, інших нормативно-правових актах таких понять й категорій як “управління”, “управлінські функції”, “владні управлінські повноваження”. Саме ці словопоєднання використовуються законодавцем для позначення діяльності державної виконавчої служби, інших представників публічної адміністрації (суб’єктів владних повноважень). Однак, як уже вказувалося і нами, й іншими представниками сучасної адміністративної та адміністративної процесуальної науки – зміст діяльності будь-якого суб’єкта публічної адміністрації набагато ширший від управління й може проявлятися у вигляді: 1) функцій управлінського змісту; 2) функцій регуляторного змісту; 3) функцій сервісно-обслуговуючого змісту; 4) функцій загально-організаційного змісту; 5) заходів адміністративно-примусового змісту; 6) діяльності договірного змісту [10, 99-100].

Стан правового регулювання оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби та обґрунтування їх розгляду загальними, господарськими, адміністративними судами в Україні нагадує нам намагання членів великої родини розділити спадщину. Попри усі намагання правильно й справедливо здійснити такий розподіл обов'язково лишаться невдоволені, ображені. Подібна ситуація притаманна і для судів, до яких можуть оскаржуватися рішення, дії, бездіяльність державної виконавчої служби. Єдиним порятунком у справі забезпечення однакового й справедливого застосування законодавства про оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, на нашу думку, є визначення єдиного суду загальної юрисдикції, уповноваженого здійснювати правосуддя в таких справах.

Таким чином, завершивши розкриття лише деяких особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби ми можемо підвести такі підсумки:

- 1) оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби нині в Україні регулюється різними нормативно-правовими актами, які передбачають різні правила оскарження, встановлюють різну підвідомчість справ щодо оскарження таких актів, визначають різні судові інстанції, уповноважені на здійснення судочинства у таких справах. Безсумнівно, що такий порядок оскарження не гарантує учасникам публічних правовідносин однозначне сприйняття ними механізмів судового захисту своїх суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів від рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби. Особам, обізнаним із діючим законодавством й правилами здійснення в державі правосуддя, вкрай складно в таких умовах оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби правильно застосувати відповідні норми Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України. Годі вже щось говорити про правильність поведінки учасників правовідносин, котрі не мають фахової юридичної підготовки;
- 2) процедура оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби має бути простою, доступною й регулюватися єдиним нормативно-правовим актом – Кодексом адміністративного судочинства України, так само має бути визначено єдиного суб'єкта уповноваженого здійснювати правосуддя у справах щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби – адміністративний суд. Більше того ми певні, що українське суспільство, юридична громада й надалі матимуть проблеми щодо оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби допоки такі справи розглядатимуться різними судами, за правилами різних нормативно-правових актів. Відтак, слід прагнути до спрощення процедури оскарження цих актів, її правової регламентації й скорочення кількості судів, повноважних розглядати й вирішувати спори за участю державної виконавчої служби;
- 3) зрештою зміст процесуальних кодексів – Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України має бути узгоджений щодо суб'єктів, судів, особливостей оскарження адміністративних актів державної виконавчої служби, а із змісту Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України варто виключити норми, які урегульовують інститут оскарження рішень, дій, бездіяльності державної виконавчої служби, її посадових осіб;
- 4) нагальним є ухвалення Адміністративного процедурного кодексу України, який має урегулювати правовідносини між публічною адміністрацією, фізичними і юридичними особами, зокрема, – строки звернення до адміністративного суду у разі порушення публічною адміністрацією публічних прав, свобод, законних інтересів фізичної особи; зміст, види публічних актів публічної адміністрації;
- 5) враховуючи принцип спеціалізації побудови система судів загальної юрисдикції, переконані, що варто відмовитися від законодавчого врегулювання й практики розгляду та вирішення судами загальної юрисдикції одночасно цивільних, кримінальних, господарських, адміністративних справ, справ про адміністративні правопорушення

(ст.ст.17, 18 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [12]. Про яку спеціалізацію судів може йти мова, коли один суддя одночасно має розглядати сотні (якщо не тисячі) справ різних юрисдикцій? Напевно, у вказаному Законі доцільніше було б передбачити розгляд однієї категорії справ винятково або однією судовою палатою, або одним суддею конкретного суду загальної юрисдикції. Лише в такому разі можна вести мову про дотримання принципу спеціалізації побудови вітчизняної системи судів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Щодо застосування окремих норм матеріального права під час розгляду адміністративних справ: Інформаційний лист Вищого адміністративного суду України від 1 червня 2010 року № 781/11/13-10 // Електронний ресурс. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v781_760-10;
2. Лист Вищого адміністративного суду України від 28 вересня 2009 року № 1276/10/13-09 // Електронний ресурс. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v1276760-09>.
3. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн; [пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов]; відп. ред. О. Сироїд. – [2-ге вид., перероблене та доповнене]. – К.: “К.І.С.”, 2009. – 552 с.
4. Елистратов А.И. Основные начала административного права / Вступительное слово д.ю.н. В.В. Коноплева / Елистратов А.И. – Симферополь: из-во “Оригинал М”, Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с. – (сер. “Классика конституционного и административного права”).
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 592 с.
6. Господарський процесуальний кодекс від 6 листопада 1991 року № 1798-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.
7. Про практику застосування адміністративними судами законодавства у справах із приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 13 грудня 2010 № 3 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 1. – С. 118.
8. Бевзенко В.М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми: монографія / Бевзенко В.М. – К.: Прецедент, 2010. – 475 с. – Бібліогр.: с. 439-475.
9. Про виконавче провадження: Закон України від 21 квітня 1999 року № 606-ХІV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-ІV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36. – Ст. 446; Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 37. – Ст. 446.
11. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 40-41, 42. – Ст. 492.
12. Цивільний процесуальний кодекс УРСР від 18 липня 1963 року // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1963. – № 30. – Ст. 464.
13. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 7 липня 2010 року // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41-42, № 43, № 44-45. – Ст. 529.

ВИДИ ЗВЕРНЕНЬ ДО ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ: ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА ПРАКТИЧНИЙ АСПЕКТИ

Берлач А.І., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Каменська Н.П., к.ю.н., гол. держ. податковий інспектор

Юридичний департамент Державної податкової служби України

Щодо удосконалення регулювання порядку розгляду та вирішення справ за адміністративними зверненнями.

Ключові слова: звернення, публічна адміністрація, доступ до інформації.

Берлач А.И., Каменская Н.П. ВИДЫ ОБРАЩЕНИЙ К ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Юридический департамент Государственной налоговой службы Украины, Украина
Относительно усовершенствования регулирования порядка рассмотрения и решения дел по административным обращениям.

Ключевые слова: обращение, публичная администрация, доступ к информации.

Berlach A.I., Kamenskaya N.P. TYPES OF THE appeals TO PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS / Kiev national university named by Taras Shevchenko, Legal department of the State tax service of the Ukraine, Ukraine
On improvement of control of procedure of consideration and deciding proceedings under administrative suits.

Key words: address, public administration, access to information.

Державна політика, що проводиться в даний час, спрямована на створення сучасної, ефективної системи державного управління. Комплекс політико-правових заходів щодо структурних та функціональних перетворень у сфері виконавчої влади – один із найважливіших кроків, що здійснюється в цьому напрямі. Визначити, наскільки успішно впроваджуються відповідні заходи на практиці, які створюють умови для життя пересічного громадянина, можна (більше того, потрібно!) через характер взаємовідносин „держава – особа”.

Щодня кожен із нас, незалежно від віку, місця проживання, роду занять, стикається з питаннями, які потребують вирішення та допомоги з боку органів (посадових осіб) публічної адміністрації. Безперечно, така співпраця розпочинається після того, як особа, котра потребує надання адміністративної послуги, звертається до уповноваженого органу (посадової особи) з письмовим або усним зверненням.

Право на звернення до публічної адміністрації за таких обставин виступає засобом забезпечення реалізації (захисту) прав і законних інтересів заявників (фізичних та юридичних осіб тощо). У свою чергу, ефективність реалізації цього права напряму залежить від дієвості механізму розгляду та вирішення органами (посадовими особами) публічної адміністрації звернень, що надходять від таких осіб.

За юридичною природою вказані звернення є процесуальним засобом порушення багатьох адміністративних проваджень. Крім того, засобом контролю за такими провадженнями, оскільки за їх допомогою заявник може ініціювати свою участь у ході їх здійснення або оскаржити процесуальні дії органів (посадових осіб) публічної адміністрації в адміністративному порядку.

Поряд із названими ознаками необхідно вказати на те, що розглядувані звернення є формою закріплення і передачі певної інформації, як наслідок – реалізація права на таке звернення безпосередньо пов'язана з реалізацією права на інформацію.

В аналізованому контексті не можна оминати увагою подію, що є „революційною” для інформаційної сфери – набрання чинності (у червні 2011 року) законами України „Про доступ до публічної інформації” [1] та „Про внесення змін до Закону України „Про інформацію” [2]. Вказані нормативно-правові акти за сферою регулювання тісно пов'язані між собою. Основною метою першого з названих законодавчих актів проголошено забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень, створення механізмів реалізації права кожної

особи на доступ до публічної інформації. Іншим – викладено в новій редакції Закон „Про інформацію” [3].

До прийняття згаданих нормативних актів громадськість постійно наголошувала на недостатній інформаційній прозорості роботи органів публічної адміністрації та складності в отриманні публічної інформації. Недосконалість інформаційного законодавства була одним з головних чинників, що призводили до такої ситуації.

На сьогодні ситуація в означеній сфері радикально змінилася на краще.

Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом (ч.2 ст.1 Закону „Про доступ до публічної інформації”). За таких обставин випадки обмеження публічної інформації можуть бути передбачені тільки на рівні законодавчого акта.

Вітчизняне законодавство дозволяє отримувати інформацію без будь-яких обґрунтувань. Так, відповідно до ч.2 ст.19 Закону „Про доступ до публічної інформації” запитувач має право звернутися до розпорядника інформації з інформаційним запитом без пояснення причини подання останнього.

До позитивних нововведень Закону [1] доцільно, також віднести: можливість подавати запити в усній та письмовій формі, поштою, факсом, телефоном, електронною поштою; обов’язок розпорядника інформації визначити структурний підрозділ (відповідальну особу) з питань запитів на інформацію тощо.

Щодо конституційного права громадян на звернення необхідно зазначити наступне. Відповідно до статті 40 Основного Закону України [4] усі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та до посадових і службових осіб цих органів, які зобов’язані розглянути ці звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Знову-таки значною мірою реалізація означеного права пов’язана із закріпленими Конституцією України правами на ознайомлення в органах державної влади, місцевого самоврядування, установах, організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою таємницею відповідно до чинного законодавства (стаття 32); свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб (стаття 34); правом на управління державними справами (стаття 38). Акцент на названих правах робиться в таких основоположних міжнародно-правових документах, як Загальна декларація прав людини [5], Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [6], Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [7], а також у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи від 25 листопада 1981 р. № (81) 19 „Про доступ до інформації, що перебуває в розпорядженні органів влади” [8] та від 21 лютого 2002 р. № (2002) 2 „Про доступ до офіційних документів” [9].

Загальноприйнятною у теорії права є позиція, що класифікація правових категорій має не тільки теоретичне, а й практичне значення, тому що за її допомогою детально визначається як структура досліджуваного явища, так і його ознаки, а це дозволяє більш реально охарактеризувати таке явище, у тому числі, у нормативно-правових актах.

Пропонуємо власну класифікацію видів звернень до публічної адміністрації, яка, з нашої точки зору, найбільше характеризує їх призначення за функціональною ознакою. Звернення до публічної адміністрації, як ми вважаємо, поділяються на такі види: заяви, скарги, пропозиції, запити на інформацію, запити щодо роз’яснення законодавства. Звісно авторами таких звернень можуть бути як фізичні, так і юридичні особи (інші уповноважені суб’єкти), а адресатами – органи (посадові особи) публічної адміністрації.

З урахуванням існуючих на сьогодні позицій українських і зарубіжних науковців щодо окремих видів звернень, на основі аналізу вітчизняного адміністративно-процесуального законодавства, практики його застосування нами сформовано власну точку зору на сутність досліджуваних правових явищ. Проаналізуємо її докладніше.

Скарга є зверненням, адресованим органу (посадовій особі) публічної адміністрації, з проханням поновити права, захистити такі права чи законні інтереси, порушені рішеннями, діями чи бездіяльністю

певних суб'єктів правовідносин. Таким чином, яскраво простежується правоохоронний характер властивий скарзі.

У свою чергу, заявою може бути звернення до суб'єктів владних повноважень з проханням про сприяння в реалізації прав, законних інтересів тощо. Відтак, заяві властива правореалізаційна мета.

Такий вид звернення, як пропозиція, містить поради та рекомендації щодо діяльності органів (посадових осіб) публічної адміністрації тощо. Наприклад, громадяни, направляючи пропозиції суб'єктам владних повноважень, реалізують своє конституційне право на участь в управлінні державними справами.

Щодо запиту на інформацію, то його призначення простежується у дефініції запропонованій у Законі „Про доступ до публічної інформації”. Законодавець під таким запитом розуміє прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні (ч.1 ст.19).

Зі змісту положень ч.5 ст.19 Закону [1] випливає, що запит на інформацію повинен містити реквізити подібні тим, які має у своєму складі будь-яке звернення до публічної адміністрації: ім'я (найменування) запитувача, поштова адреса або адреса електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є; підпис і дата за умови подання запиту в письмовій формі. Викладене дає підстави стверджувати, що запити на інформацію по суті є зверненнями до публічної адміністрації.

Часто-густо заявники звертаються до публічної адміністрації зі зверненнями стосовно роз'яснення законодавства. Як приклад, із такими зверненнями зустрічаються у своїй роботі органи ДПС України, Міністерство юстиції України і підпорядковані йому установи та організації, Міністерство праці та соціальної політики України, митні органи, органи фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування тощо.

Так, відповідно до п.52.1 ст.52 Податкового кодексу України [10] за зверненням платників податків податкові та митні органи безоплатно надають консультації з питань практичного застосування окремих норм податкового законодавства.

Згідно з Положенням про Міністерство юстиції України, затвердженим Указом Президента України від 06.04.11 № 395/2011 [11] Мін'юст України відповідно до покладених на нього завдань надає роз'яснення з питань, пов'язаних із діяльністю Мін'юсту України, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління Міністерства, а також стосовно актів, які ним видаються (пп.29 п.4).

Разом із тим, у вітчизняному законодавстві такого виду звернення як запит щодо роз'яснення законодавства не передбачено, не визначено і вимоги до оформлення звернень такого виду.

З нашої точки зору, у такому зверненні в обов'язковому порядку необхідно прописувати:

- прізвище, ім'я, по батькові, місцепроживання фізичної особи, а для юридичних осіб (підприємств, установ, організацій, господарських товариств тощо) – їх назва та місцезнаходження;
- суть піднятого питання;
- підпис фізичної особи чи уповноваженої нею особи, а для юридичних осіб підпис керівника чи представника, скріплений печаткою відповідної юридичної особи.

Запит щодо роз'яснення законодавства подається його автором особисто або через уповноважених осіб: адвокатів, представників по довіреності чи за законом.

У законодавстві не передбачено обмежень щодо строків подачі зазначених звернень. Тому, зацікавлені особи, у разі необхідності, можуть подавати запити щодо роз'яснення законодавства до публічної адміністрації в будь-який час.

Законодавцем також не визначено ні строків, ні порядок розгляду і вирішення звернень даної категорії.

Практика показує, що запити щодо роз'яснення законодавства розглядаються публічною адміністрацією аналогічно зверненням громадян. Як правило, вказані органи задовольняють такі запити чи відмовляють у їх задоволенні на підставі ч.2 ст.19 Конституції України (органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах

повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України) та відповідних норм спеціальних законів, якщо роз'яснення викладених в них питань не відноситься до компетенції останніх.

Неважко помітити, що нами не виділяються як окремі види звернень до публічної адміністрації клопотання і зауваження. З цього приводу видається необхідним пояснити наступне. Ми дотримуємося точки зору, що зауваження є різновидом пропозиції, а клопотання – різновидом заяви.

Так, у Законі України „Про звернення громадян” (стаття 3) [12] визначено, що клопотання – письмове звернення з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо. У свою чергу, цим законодавчим актом взагалі не дається визначення поняття „зауваження”. Законодавець, визначаючи термін „пропозиція”, одночасно в дужках робить посилання на поняття „зауваження”, що, на наш погляд, свідчить про практично подібне їх значення. Визначаючи термін „заява”, законодавець одночасно у дужках вказує на поняття „клопотання”, як наслідок – запрошується аналогічний висновок.

Отже, з нашої точки зору, і заява, і клопотання подаються фізичними особами на розгляд суб'єктів владних повноважень з метою забезпечення реалізації власних прав, законних інтересів та свобод. У свою чергу, і пропозиція, і зауваження носять рекомендаційний характер і передаються їх авторами на розгляд публічної адміністрації з метою взяття участі у вирішенні державних або суспільних справ.

Аналіз наукових праць вчених-адміністративістів, дає можливість зробити висновок, що деякі з них дотримуються подібної точки зору, виділяючи як підстави виникнення проваджень за зверненнями до суб'єктів владних повноважень тільки заяви, пропозиції і скарги (наприклад, І.А. Галаган [13, 38], В.А. Лорія [14, 123], О.В. Кузьменко [15, 218] та інші). Аналогічні приклади також можна навести з практичної діяльності органів публічної адміністрації.

Так, відповідно до пункту 1.5 Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління, затвердженої наказом Мін'юсту від 18 березня 2004 р. № 26/5, зареєстрованої у Мін'юсті 18 березня 2004 р. за № 342/8941 усі звернення громадян, які надходять до Мін'юста та підпорядкованих йому органів, підлягають обов'язковій класифікації на пропозиції, заяви та скарги [16]. Таким чином, це Міністерство, яке є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики, також не виокремлює серед звернень громадян клопотання і зауваження.

Згідно з пунктом 2 Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, у засобах масової інформації, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 р. № 348 [17], звернення громадян реєструються за такими видами: пропозиції, заяви чи скарги, хоча відповідно до Класифікатора звернень громадян, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 р. № 858, вони розподіляються на: пропозиції (зауваження), заяви (клопотання), скарги [18].

Як приклад із зарубіжного законодавства: Федеральним Законом від 2 травня 2006 р. № 59-ФЗ „Про порядок розгляду звернень громадян Російської Федерації” [19] виділено як види письмових звернень громадян до органів державної влади, місцевого самоврядування, їх посадових осіб також тільки заяви, скарги та пропозиції.

На жаль, розглянути інформаційні дані про загальну кількість скарг заяв, пропозицій, запитів на інформацію, запитів щодо роз'яснення законодавства, що надійшли до вітчизняних органів публічної адміністрації, їх число у розрізі видів у цій статті немає можливості. Така ситуація обумовлена тим, що запропонована класифікація звернень до публічної адміністрації у нормативному порядку не закріплена (на даний час у законодавстві класифіковано тільки звернення громадян, котрі направляються до публічної адміністрації). Таким чином, тільки за цими видами звернень є офіційна статистична інформація.

Так, за інформацією, що розміщена на офіційному сайті Кабінету Міністрів України впродовж 2010 р. на адресу Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів надійшло 65 942 індивідуальних та колективних звернень від 291 957 громадян з усіх регіонів України та з-за кордону.

Серед звернень, що надійшли впродовж 2010 року до Уряду 85,6 відсотка складають заяви чи клопотання, 4,7 відсотка – скарги, 9,7 відсотка – пропозиції і зауваження.

Найбільш актуальними питаннями, що порушували громадяни у зверненнях до Прем'єр-міністра України та Кабінету Міністрів впродовж року були питання:

- діяльності центральних органів виконавчої влади (24,3 відсотка від усіх звернень);
- соціального захисту (18,9 відсотка), передусім щодо пенсійного забезпечення, отримання соціальних виплат, субсидій;
- забезпечення дотримання законності та охорони правопорядку, реалізації прав і свобод громадян (13,3 відсотка). Переважно це звернення щодо сприяння в розслідуванні злочинів, нагляду за дотриманням законодавства органами дізнання та досудового слідства, порушення суддями порядку судового розгляду, незгоди з рішенням суддів, допомоги в перегляді судових рішень, їх виконанні;
- фінансової, податкової, митної політики (8,8 відсотка), зокрема, звернення вкладників кредитних спілок;
- комунального господарства (6,2 відсотка), передусім, щодо якості комунальних послуг, житлово-комунальних тарифів.

Таким чином, звернення до публічної адміністрації – важливе джерело інформації про ефективність діяльності цих органів, засіб, що відображає стан справ у всіх сферах функціонування вказаних суб'єктів. У свою чергу, якість роботи публічної адміністрації щодо розгляду та вирішення таких звернень створює їх позитивний чи негативний імідж у суспільстві.

З огляду на викладене, напрошується висновок, що на сьогодні існує нагальна потреба систематизації, аналізу та узагальнення на державному рівні усіх видів звернень до публічної адміністрації. З цією метою у вітчизняному законодавстві доцільно визначити вичерпний перелік таких звернень, до якого включити і розглянуті в статті види: заяви, скарги, пропозиції, запити на інформацію, запити щодо роз'яснення законодавства.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року № 2939-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 446.
2. Про внесення змін до Закону України „Про інформацію”: Закон України від 13.01.2011 року 2938-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 10. – Ст. 445.
3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року № 2657-XII (із змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
5. Загальна декларація прав людини // Юридичний вісник України. – 2005. – № 48.
6. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права // Юридичний вісник України. – 2004. – № 49.
7. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України від 17 липня 1997 року № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. 1997. – № 40. – Ст. 260.
8. Recommendation № (81) 19 „On the access to information held by public authorities”, adopted by the Committee of Ministers on 25 november 1981 // Recommendations and Resolutions 1981. – Stratsbourg. – 1982.
9. Інформаційне законодавство: збірник законодавчих актів в 6 т. / [за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І. С. Чижа]. – К.: „Видавництво „Юридична думка”, 2005. – . – Т. 5: Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. — 2005. – 328 с.
10. Податковий кодекс України / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

11. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.
12. Про звернення громадян (із змінами та доповненнями): Закон України від 2 жовтня 1996 року № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
13. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование: [гос. и материально-правовое исследование] / Иван Александрович Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 198 с.
14. Лория В.А. Административно-процессуальная деятельность и виды административных производств / В.А. Лория // Советское государство и право. – 1978. – № 1. – С. 119-124.
15. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права: дис. на здобуття наук. ступ. докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Кузьменко Оксана Володимирівна. – К., 2006. – 401 с.
16. Про затвердження Інструкції про порядок розгляду звернень та особистого прийому громадян у Міністерстві юстиції України, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління: Наказ Міністерства юстиції України від 18 березня 2004 року № 26/5 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 12. – Ч. 1. – Ст. 777.
17. Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форм власності, в засобах масової інформації (із змінами та доповненнями): Постанова Кабінету Міністрів України від 14 квітня 1997 року № 348 // Урядовий кур'єр. – 1997. – № 93–94.
18. Про затвердження Класифікатора звернень громадян: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 вересня 2008 року № 858 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 73. – Ст. 2461.
19. О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации: Федеральный Закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.consultant.ru/doc.asp?ID=89668&PCS=1&PT=1&Page=1>.

УДК 347.73: 336.22 (477)

ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ „ПУБЛІЧНИЙ ІНТЕРЕС” НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ В СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Білоус В.Т., д.ю.н., професор
Кузьменко О.О., к.ю.н., доцент

Національний університет державної податкової служби України

У статті розглянуто дискусійне на сьогодні поняття „публічний інтерес”. Особливу увагу приділено зокрема, розгляду поняття „інтерес” як правової категорії та поняттю „публічний інтерес”, що формується в сфері оподаткування.

Ключові слова: інтерес, публічний інтерес, приватний інтерес, правова категорія, оподаткування.

Білоус В.Т., Кузьменко О.А. ФОРМИРОВАНИЕ ПОНЯТИЯ „ПУБЛИЧНЫЙ ИНТЕРЕС” НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ В СФЕРЕ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассмотрено дискуссионное на сегодняшний день понятие „публичный интерес”. Особенное внимание уделено, в частности, рассмотрению понятия „интерес” как правовой категории и понятия „публичный интерес”, который формируется в сфере налогообложения.

Ключевые слова: интерес, публичный интерес, частный интерес, правовая категория, налогообложение.

Bilous V.T., Kuz'menko O.A. SHAPING THE NOTION "PUBLIC INTEREST" ON MODERN STAGE IN SPHERE TAXATION / National university of the state tax service of Ukraine, Ukraine

In the article is still debating the concept of "public interest". In particular, special attention is given to the concept of "interest" as a legal category and the concept of "public interest", which is formed in the field of taxation.

Key words: interest, public interest, private interest, legal category, taxation.

Розвиток української державності відбувається в умовах трансформаційних процесів, таких як: глобалізація, модернізація та формування нової світової конструкції правовідносин. Це вимагає абсолютно нових підходів до визначення ракурсів та напрямів наукових досліджень. Реально змінюються умови існування держав, виникають проблеми щодо подолання міжнародного тероризму та забезпечення міжнародної безпеки; відбуваються техногенні та екологічні катастрофи, що потребують негайного розв'язання; збільшується кількість локальних конфліктів; невпинно зростає транснаціональна злочинність. Усі ці події вимагають ретельного перегляду та внесення конкретних змін до змісту такого поняття, як „інтерес”, особливо при розгляді його як правової категорії, а не загальновідомого поняття: „світом править інтерес”.

Двадцять століття ознаменувалося появою нової якості в житті людини, що впливає з геополітичної ідеології організації діяльності держави. Проте навіть у розвинених країнах Європи та Америки становлення зазначеної ідеології викликає явний опір патріотично налаштованих громадян, оскільки їх домінування є загрозою для внутрішнього суверенітету держав. Сфера забезпечення суспільних інтересів часто стирає національні особливості та безперешкодно долає кордони разом з їх носіями – транснаціональними компаніями, банківськими магнатами тощо. Чи зуміє протистояти цьому натиску окрема держава та її уряд, базуючись виключно на суспільних інтересах. Теоретично – так, але практика Греції і Італії показала протилежне.

У сучасному глобалізованому світі особливі вимоги висуваються не тільки до політичних режимів, але і до економічної їх основи, особливо щодо формування та розвитку податкових правовідносин. На сучасному етапі стан податкових правовідносин у державі свідчить про формування та розвиток ринкових відносин, їх прозорість і сприяння розвитку економіки та рівню інвестицій. В Україні формування сучасних податкових правовідносин перебуває в перманентному стані, що пов'язано з прийняттям Податкового кодексу та здійсненням ряду економіко-правових реформ.

У зв'язку з цим метою написання даної статті є необхідність стосовно формування сучасного погляду на поняття „публічний інтерес” у сфері оподаткування.

В умовах сьогодення продовжується пошук ефективних механізмів взаємодії держави і приватного бізнесу, а також гармонійного поєднання приватних і публічних інтересів у сфері оподаткування. Уряд України намагається зменшити пряме втручання в господарські процеси, але при цьому активізує свою діяльність щодо удосконалення межових умов господарювання. Враховуючи ряд реформ, що здійснюються у зв'язку з прийняттям Податкового кодексу, проблема ефективності розвитку ринкової економіки вимагає розробки нових підходів до вирішення кола названих питань, у тому числі пов'язаних з публічним інтересом накопичення суспільного капіталу [1, 7-10].

Одним із важливих результатів, досягнутих у цьому напрямі, став висновок про те, що необхідні подальші зусилля щодо активації інноваційних процесів і вони повинні стати безсумнівним пріоритетом. Водночас складність і багатоаспектність цих процесів, динамізм внутрішнього і зовнішнього середовища вимагають подальших наукових і практичних пошуків, особливо це стосується теоретико-методологічних обґрунтувань, осмислення багатьох засадних ідей, що можуть якісно вплинути на учасників реалізації таких процесів і їх масштабів [2, 8].

Питання „інтересу” загалом, а також розгляд взаємозв'язку „публічного” та „приватного” інтересу неодноразово розглядали вчені ще в радянський період. Насамперед, необхідно відзначити фахівців із загальної теорії права: А. Екімова, В. Грібанова, Р. Гукасяна, Ю. Зав'ялова, Д. Керімова, Г. Мальцева, В. Патюліна, С. Сабікенова, Г. Свердлов, В. Степаняна, Д. Чечота, Н. Шайкенова. На сучасному етапі вивчення цього питання займалися такі науковці: О. Вінник, О. Крупчан, В. Ковальський, В. Мадіссон, Е. Зельдіна, П. Рабінович, В. Селіванов, О. Юдашев. Окремі питання врегулювання інтересів у сфері оподаткування розглядали Л. Трофімова, Р. Гаврилюк.

Необхідно зазначити, що, незважаючи на суттєві кроки адміністративної реформи, категоріальний апарат будь-якої галузі права залишається найбільш стабільною частиною її методології. Тому, перед тим як розглядати загалом понятійно-категоріальний апарат науки фінансового права, необхідно зупинитися на самому понятті „категорія”. Під категорією розуміють загальні поняття, в яких відображено найбільш істотні сторони й особливості явищ. Основними розробниками поняття „категорія” в філософському змісті були Аристотель, Кант, Гегель. Категорії розглядаються як особливо важливі форми мислення, якими люди користуються в процесі пізнання. Їх особливість полягає в тому, що вони є засобом відображення закономірностей зовнішнього світу в мисленні. У перекладі з грецької мови „категорія” означає висловлювання чого про щось. Зокрема, Н.К. Вахтомін зазначає, що на категорії не можна дивитись як на засіб, яким людина може користуватися, а може і не користуватися. Існує твердження щодо того, що категорії – це такі форми, якими людина користується незалежно від її волі і бажання, якщо, звичайно, вона думає і пізнає, а тому ніяке пізнання не можливе без категорій [3, 15]. При цьому враховується, що, з одного боку, якщо пізнання дійсно можливе лише за допомогою категорій, то з іншого – у процесі пізнання дійсності самі категорії збагачуються і розвиваються та виступають як підсумок визнання людьми дійсності в ту або іншу епоху, що створює нові можливості для подальшого пізнання дійсності в сучасних умовах [4, 112-121]. У зв'язку з цим виникає необхідність переглянути попередньо сформовані поняття і категорії та внести зміни щодо обґрунтування їх використання.

У межах розгляду певних правових категорій з погляду фінансового права сьогодні в юридичній науковій літературі одним із найскладніших і найбільш дискусійних питань залишається категорія „інтерес”. Це пояснюється тим, що саме слово „інтерес” входить до гранично абстрактних і у зв'язку з цим викликає найбільше спірних моментів. Особливу увагу в цьому аспекті необхідно приділити не просто характеристиці такого поняття як „інтерес”, а детально розглянути його як правову категорію. Це поняття є предметом дослідження таких наук як соціологія, філософія, психологія, економічна теорія та інших. З погляду правової науки, на думку Г.В. Мальцева, категорія інтересу набуває актуальності насамперед як категорія, яка виражає об'єктивне значення, оскільки розуміння інтересу як певної психічної вольової діяльності не може дати пояснення процесу формування такого соціального явища як право [5, 20]. У зв'язку з цим правознавці найбільше уваги приділяють поділу інтересів на приватні і публічні. Зокрема, вчений-юрист у галузі фінансового права А.А. Нечай критерієм розмежування публічного і приватного у праві визначає інтерес. На її думку, для публічного права перевагу мають інтереси держави, правовий статус її органів, посадових осіб, а також регулювання відносин, з яскраво вираженим суспільним характером, а для приватного права основними є інтереси окремих осіб. На думку теоретика фінансового права Н.Ю. Пришви, публічний інтерес – це концентрований вираз загальносоціальних потреб та устремлень; це визнаний державою і забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку. Засновник українського фінансового права Л.К. Воронова підкреслює, що норми фінансового права завжди виражені в категоричній формі, оскільки в них відображено публічний фінансовий інтерес. У цьому аспекті логічною є позиція вітчизняного теоретика податкового права М.П. Кучерявенка, він стверджує, що примус у податковому праві забезпечує як реалізацію державних інтересів, так і інтересів платників податків. С. Рабинович вказує, що в більшості реальних суспільних відносин поняття „приватне” і „публічне” є взаємопереплетеними і перебувають у діалектичному взаємозв'язку, тому він стверджує, що публічним є все, що стосується благ та інтересів спільноти („спільного блага”), а приватним – усе, що стосується благ та інтересів кожного з її учасників. Відтак в одному аспекті приватне є водночас публічним в іншому [6, 172].

У зв'язку з розглядом цього питання на сьогодні актуальним є питання конфлікту інтересів у сфері оподаткування. Виникненню конфліктів інтересів платників податків і держави в особі контролюючих органів, тобто конфлікту приватних і публічних інтересів у сфері оподаткування сприяють такі фактори, як поетапне введення нових нормативно-правових актів, розроблених та прийнятих поспіхом; недостатня розробка відповідної теоретичної основи; відсутність системності в формуванні внутрішньої структури податкового закону, а також багато інших. Різноманітні конфлікти, що виникають у сфері податкових відносин, є передумовою виникнення податкових спорів. На думку адвоката Божко Ю.В., існує більш

широке розуміння податкового спору – „як конкретної юридичної ситуації, в основі якої лежать суперечності між платниками податків, з одного боку, та органами державної влади, з іншого, що виникають з приводу застосування норм податкового права, або як податково-правових відносин, що відображають суперечності інтересів держави і платників податків та інших учасників податковий правовідносин стосовно застосування норм податкового права, які вирішуються уповноваженим юрисдикційним органом чи за згодою сторін” [7]. При цьому необхідно враховувати, що податковий спір розглядається також як юридичний спір, який вирішується компетентним органом державної влади у встановленій законом формі, між державою, з одного боку, та іншими учасниками податкових правовідносин, з іншого, та який пов’язаний із нарахуванням і сплатою податків. Вирішення питання щодо податкового спору є одним із основних шляхів вирішення конфліктів публічних і приватних інтересів у сфері оподаткування. Податковий спір є одним із найважливіших факторів, що негативно відображається на стабільності правопорядку в розвитку суспільства та держави, а також при проведенні необхідних у країні перетворень у сфері фінансово-господарської та податкової діяльності. У зв’язку з цим необхідно враховувати, що вирішення конфліктів у цій сфері повинно бути спрямоване на врегулювання публічних і приватних інтересів. У цьому аспекті потрібно розуміти, що податок – це примусове вилучення державою чужої частки (приватної власності), але це вилучення є легітимним публічним заволодінням приватною власністю. Тому в основі одержання податку лежать публічно-владні повноваження держави. І відносини між платником податку і державою опосередковано фінансово-правовими відносинами.

Яскравим прикладом податкового конфлікту стали акції протесту проти прийняття Податкового кодексу – Податковий майдан – масові мітинги і протести проти ухваленого парламентом Податкового кодексу. Ці акції розпочалися 16 листопада 2010 року, і набули масового характеру 22 листопада. Протести відбувалися в найбільших містах України, найбільш масові мітинги проводилися на Майдані Незалежності в Києві. Закінчилися протести 3 грудня, коли, за наказом влади, сотнями співробітниками МВС України всіх протестувальників було розігнано і знищено наметове містечко в Києві. Повну перемогу мітингувальники не отримали, Податковий кодекс було ветовано лише частково. Податковий майдан став першим масовим антиподатковим процесом у незалежній Україні.

Раніше поняття „конфлікт інтересів” знав практично кожний платник податків, оскільки така норма була передбачена пп.4.4.1 Закону №2181. Тепер аналогічна норма є і в Податковому кодексі пп.4.1.4 ПКУ, тільки тепер вона називається „Презумпція правомірності рішень платника податків”. Відповідно, як зміст, так і застосування цієї норми тепер дещо інші, ніж ми звикли розуміти та застосовувати. Тепер ДПАУ в листі від 18.06.2011 р. № 5611/А/15-0314, посилаючись на розпорядження п.56.22 ПКУ, зробила висновок, що Кодексом закріплено право врегулювання конфліктів через механізми судового врегулювання [8].

Сьогодні реформування податкової системи України проводиться з метою стимулювання її економічного розвитку шляхом впровадження Податкового кодексу. Досягнути ефективності суспільних відносин, і особливо у фінансовій сфері, не можна тільки механічно вносячи окремі зміни до законодавства. Для цього необхідно створити відповідне методологічне забезпечення, розробити чітку програму дій, визначити шляхи руху, тобто створити сучасну фінансову парадигму. Значну частину цієї парадигми буде займати податкова система, яка сьогодні виступає як сукупність встановлених у країні податків, зборів та обов’язкових платежів, що є взаємопов’язаними, органічно доповнюють один одного та мають різну цілеспрямованість, а також форми і методи побудови [9, 380]. Податкова система виступає різновидом відкритої динамічної системи. Її системність полягає в тому, що податки повинні органічно доповнювати один одного, бути взаємопов’язаними, і загалом не суперечити ні системі, ні її окремим елементам. Також системний підхід означає, що повинні реалізовуватися як фіскальна, так і регулятивна та стимулююча функції. За своєю сутністю податкова система є системою розподільних і перерозподільних відносин у суспільстві і детермінує юридичну природу податково-правової норми, яка містять правила поведінки, встановлені державою та забезпечені силою її примусу. Зміст податкових норм полягає в тому, що вони встановлюють правила поведінки учасників податкових відносин, тобто такої поведінки, яка пов’язана з розподілом чи перерозподілом державою в її інтересах частини власності інших юридичних і фізичних осіб. На підставі податково-правових норм виникають податкові правовідносини, як суспільні відносини, які встановлюють, змінюють чи скасовують податкові платежі, та у

зв'язку з юридичними фактами, учасники яких наділені суб'єктивними правами та мають юридичні обов'язки, пов'язані зі сплатою податків, зборів обов'язкових платежів) до бюджетів і публічних цільових фондів і поданням податкової звітності [9, 394].

Особливу увагу у зв'язку з реформуванням податкової системи необхідно приділити формуванню сучасних податкових правовідносин. Сьогодні формування сучасних податкових правовідносин неможливе без їх аналізу через призму теоретичного розгляду місця і ролі розподілу в економічному розвитку суспільства. Звичайно, податковим правовідносинам властиві загальні риси, притаманні всім правовідносинам, але вони також мають свою специфіку. Основна їх особливість полягає в тому, що вони виникають у процесі публічної фінансової діяльності держави. Це пов'язано з тим, що податок є складним соціальним інститутом і поєднує в собі економічні, філософські, правові явища. Податки є конкретною формою правових відносин, закріплених законодавством і з метою наповнення доходами бюджетної системи, але при цьому необхідно враховувати, що податок не призначений для покриття конкретних витрат, а спрямований на задоволення публічних потреб. Тому з метою удосконалення податкових правовідносин необхідно забезпечити комплексний аналіз усіх методологічних складових розподілу у взаємозв'язку з фазами відтворення, економічним зростанням і соціально-економічними наслідками, а також враховувати гармонійне поєднання публічних і приватних інтересів.

При формуванні податкових правовідносин необхідно враховувати, що виникнення інституту збору податків зумовлено насамперед спільним для усіх членів суспільства інтересом у майновому забезпеченні функціонування механізму держави. Але при цьому необхідно пам'ятати, що найпершими досліджували правовідносини представники цивільного права, враховуючи інтереси всіх сторін. Тому такий інтерес належить більшості громадян суспільства. І в цьому контексті публічний інтерес можна розглядати як спільний для більшості учасників суспільного життя, тісно пов'язаний з приватним інтересом, але який відрізняється від останнього тим, що в його основі лежить потреба в здійсненні загальнодержавних дій, спрямованих на гарантування економічної безпеки, а також захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання.

В юридичному регулюванні приватний та публічний інтереси взаємно впливають один на одного та утворюють діалектичну єдність. Необхідно враховувати, що публічний інтерес є похідним від приватного. У свою чергу, реалізація приватного інтересу сприяє задоволенню потреб кожного окремого індивіда, а реалізація публічного інтересу – задоволенню потреб усіх індивідів, які є членами цього суспільства [10, 78].

Вважаємо, що в умовах проведення податкової реформи, коли Податковий кодекс повинний стати основним інструментом її реалізації, необхідно забезпечити гармонійне поєднання публічних і приватних інтересів, зокрема поєднання інтересів держави та приватних інтересів окремих осіб. У зв'язку з цим необхідно враховувати, щоб таке поєднання сприяло соціально-економічному розвитку нашої держави, підвищувало конкурентоспроможність України на міжнародному рівні та загалом забезпечувало зростання добробуту всіх громадян. На думку Р. Гаврилюк, обов'язковою умовою існування та розвитку людського суспільства є компроміс. Одним із найпоширеніших видів компромісів є податково-правовий компроміс суспільства і держави. Це пов'язано з тим, що такий компроміс гарантує природне поєднання основоположних начал суспільства і держави – з одного боку, приватного інтересу, приватної власності, а з іншого – публічного інтересу, публічної власності [11, 153].

Отже, на підставі проведеного дослідження можна зробити висновок, що особливість понятійного апарату фінансового права зумовлена тісним зв'язком із проведенням державою в інтересах всього населення країни особливої публічно-фінансової діяльності, пов'язаної з реалізацією державою фіскальної функції (від лат. *fiscus* – казна). Тому з метою формування сучасного поняття „публічний інтерес у сфері оподаткування” та враховуючи сучасні тенденції, а також специфіку предмета фінансового права, виникає необхідність у комплексних наукових дослідженнях, присвячених проблемам понятійно-категоріального апарату фінансового права. У зв'язку зі змінами, які відбулися після прийняття Податкового кодексу, сьогодні актуальні теоретико-правові дослідження таких категорій як „інтерес”, „публічний інтерес”, „приватний інтерес” з погляду фінансово-правової науки. Також дослідження цих категорій є важливим для визначення їх ролі і місця в системі фінансового права та в системі фінансового законодавства.

Розробка вказаних категорій необхідна як для розвитку сучасної доктрини фінансового права, так і для реалізації фінансово-правової політики загалом і податкової політики безпосередньо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Реформування податкової системи України: теорія, методологія, практика: монографія / Ярошенко Ф.О., Мельник П.В., Мярковський А.І. та ін. за заг. ред. М.Я. Азарова. – К.: Міністерство фінансів України, 2011. – 656 с.
2. Онишко С.В. Взаємозв'язок інноваційних і модернізаційних процесів як генератор накопичення суспільного капіталу / С.В. Онишко, І.В. Білоус // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – № 3(54).– 2011.– С. 4–9.
3. Вахтомин Н.К. О роли категорий сущность и явление в познании / Вахтомин Н.К. – М., 1963. – С. 15.
4. Покачалова Е.В. Особенности системы понятийно-категориального аппарата финансового права / Е.В. Покачалова // Право. Законодательство. Личность. – 2009. – № 3 (7) – С. 112–121.
5. Мальцев В.Г. Соотношение субъективных прав, обязанностей и интересов советских граждан / В.Г. Мальцев // Советское государство и право. – 1965. – № 10. – С. 20–25.
6. Трофімова Л.В. Податкова політика в контексті дихотомії „публічний інтерес – приватний інтерес” / Л.В. Трофімова // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2009. – № 4 (47). – С. 170–178.
7. Божко Ю.В. Податковий спір як гарантія захисту прав та інтересів платника податків / Ю.В. Божко // Теоретико-практичні механізми розбудови правової держави: збірник матеріалів всеукраїнської конференції (23-24 вересня 2011 року. – м. Львів). – 2011.
8. Науково-практичний коментар до Податкового кодексу України: в 3 томах / Том 1 кол. авторів [заг. редакція, передмова Ф.О. Ярошенка]. – Ірпінь. НУДПСУ, 2010. – 596 с.
9. Орлюк О.П. Фінансове право. Академічний курс: підручник / О.П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 808 с.
10. Сивий Р.Б. Соціально-філософські проблеми розмежування приватних і публічних інтересів як підстави дихотомізації структури позитивного права / Р.Б. Сивий // Проблеми філософії права. – 2005. – Том III. – № 1–2. С. 73–84.
11. Гаврилюк Р.О. Еволюція конституційно-податкового компромісу суспільства і держави / Р.О. Гаврилюк // Проблеми філософії права. – 2006–2007. – Том IV–V. – С. 153–165.

УДК 351.746.1 (470)

ВОПРОСЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Босхамджиева Н.А., к.ю.н., докторант

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД Российской Федерации

Автор исследует совокупность официально выраженных потребностей и ценностей Российской Федерации, реализация и защита которых обеспечивает устойчивое развитие личности, общества и государств.

Ключевые слова: национальные интересы, национальная безопасность, защита, угроза.

Босхамджиева Н.А. ПИТАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ РОСІЇ / Всеросійський науково-дослідний інститут МВС Російської Федерації, Росія

Автор досліджує сукупність офіційно виражених потреб і цінностей Російської Федерації, реалізація та захист яких забезпечує сталий розвиток особистості, суспільства і держав.

Ключові слова: національні інтереси, національна безпека, захист, загроза.

Boshamdzhieva N.A. MATTERS OF NATIONAL SECURITY OF RUSSIA / All-Russian scientific research institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Russia

The author examines the totality of formally expressed needs and values of the Russian Federation, the realization and protection that ensures sustainable development of the individual, society and nations.

Key words: national interests, national security, protection, threat.

По общему правилу основу системы национальной безопасности составляют национальные интересы, которые взаимодействуют и противоборствуют со внешними и внутренними угрозами, т.к. они являются основной движущей силой развития общества. Как говорил Г. Гегель: «...отсутствие интереса есть духовная или физическая смерть» [1, 206]. Вместе с тем, в современной России, к сожалению, категория интересов развита недостаточно, поскольку исторически приоритет имели только государственные интересы, а не интересы общества и личности.

В системе национальной безопасности интегрируются приоритеты объектов национальной безопасности: для личности – права и свободы; для общества – сохранение и умножение материальных и духовных ценностей; для государства – внутренняя стабильность, территориальная целостность и суверенитет.

Национальные интересы в методологическом отношении представляют собой первооснову инструментария исследования проблем национальной безопасности, и являются той формой, которую приобретают ценности в результате экстраполяции на конкретно-историческое состояние.

Появление термина «национальный интерес», как правило, относят к XVI в. Однако широко употребляться он стал в дипломатическом языке XVII в. – времени образования национальных государств в Европе. Одними из первых исследователей, пытавшихся объяснить общественную жизнь, исходя из потребностей и интересов, были французские философы XVIII в. (К. Гельвеций, П. Гольбах, Д. Дидро). И. Кант считал что «интерес есть то, благодаря чему разум становится практическим, то есть становится причиной, определяющей волю». Г. Гегель отмечал, что интерес есть нечто большее, чем содержание намерения и сознания, которое связано с мировым разумом, абсолютной идеей, осуществляющей себя через многообразие потребностей.

В настоящее время накоплен значительный опыт по определению национальных интересов, особенно в США, которые постоянно подтверждаются Президентом США в ежегодных посланиях конгрессу «О положении страны», а также отражаются в «Стратегии национальной безопасности Соединенных Штатов». В Российской Федерации также многие ученые исследуют проблему национальных интересов.

Под национальными интересами мы будем понимать совокупность официально выраженных потребностей и ценностей Российской Федерации, реализация и защита которых обеспечивает устойчивое развитие личности, общества и государств.

Другим важным элементом системы национальной безопасности является угроза, значение которой велико, т.к. своевременное обнаружение угроз является крайне важным при защите национальных интересов. Однако в отечественной и зарубежной литературе пока не выработано четкого подхода к сущности угрозы национальной безопасности, классификации, что имеет большое значение при выработке практических мер по обеспечению национальной безопасности.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации говорится об угрозах интересам национальной безопасности как о явлении, которое потенциально существует, а при определенных условиях может стать реальностью и способно нанести ущерб личности, обществу и государству. В официальных документах не содержится четкого определения угрозам национальной безопасности.

К сожалению, в научной литературе не нашла отражения этимология понятий «опасность» и «угроза». В толковых словарях угроза понимается как «обещание причинить кому-нибудь вред, зло» [2, 823]; действие или намерения «угрожать, грозить, стращать, наводить опасность либо опасение, держать под страхом, под опаскою, пригораживать». Поэтому в отечественной

литературе существуют различные определения угрозы национальной безопасности. На наш взгляд, представляют интерес определения угрозы через намерение (предположение сделать что-нибудь, желание, замысел) и возможность (средство, условие, обстоятельство, необходимое для осуществления чего-нибудь). Угроза национальным интересам есть готовность (намерения + возможности) одного субъекта причинить ущерб жизненно важным интересам другого субъекта с целью разрешения сложившихся между ними противоречий и получения односторонних выгод. В этом заключается различие между опасностью и угрозой: угроза – намерения и возможность нанесения ущерба интересам национальной безопасности, а опасность – либо намерения, либо возможность.

Таким образом, различая опасности и угрозы, под угрозой национальной безопасности будем понимать условия, процессы и факторы, препятствующие реализации национальных интересов и создающие опасность для объектов национальной безопасности. В настоящее время актуальным является определение оснований классификации угроз национальной безопасности. По нашему мнению, основой для классификации угроз должны стать положения Закона «О безопасности» (ст.13), которые указывают на однопорядковые области жизнедеятельности общества, а также положения Концепции национальной безопасности.

Таким образом, определив национальные интересы и угрозы национальной безопасности, рассмотрим сущность и содержание национальной безопасности, которые активно исследуются в настоящее время. Несмотря на то, что уже сложились стереотипные методологические подходы к рассмотрению национальной безопасности, установившие примерный перечень аспектов ее рассмотрения в рамках отдельных юридических наук (теории государства и права, конституционного и административного права), вместе с тем, любая из имеющихся теорий и концепций обнаруживает недостаточную полноту и дискуссионность взглядов, особенно в науке административного права. Представляется, такое положение объясняется тем, что накопленные знания о феномене национальной безопасности затрагивают не качественную, а лишь количественную сторону. В юридической науке этот феномен мало изучен, что, как верно отмечает И.Б. Кардашова, «препятствует четкости административно-правового закрепления компетенций государственных и негосударственных органов, правовом регулировании деятельности милиции в области обеспечения прав и законных интересов личности общества и государства» [3].

Мы согласны с точкой зрения ученых, что общее понятие безопасности следует рассматривать как защищенность всего материального мира и человеческого общества от негативных воздействий различного характера, т.е. объектами безопасности являются природа и общество [4, 9; 5, 21-23]. В таком случае в зависимости от объектов безопасность жизнедеятельности можно дифференцировать на виды: безопасность существования человека (личная и имущественная безопасность), безопасность окружающей среды, национальная безопасность, которые взаимосвязаны, поскольку в них основным элементом является человек.

Анализ научной литературы по вопросам обеспечения безопасности СССР и современной России позволяет выделить четыре периода формирования теоретических знаний, соответствующих общественно-политическому развитию страны. Первый период (1917 г. – середина 30-х гг.) – теоретические исследования обеспечения безопасности были направлены, прежде всего, на сохранение и укрепление политической власти в стране, а возникновение угроз рассматривалось со стороны внутренней контрреволюции и внешнего противника. Это период после Октябрьской революции в России ломки старого государственного аппарата, создания Советов рабочих и крестьянских депутатов и образования новых органов охраны правопорядка.

Второй период (1936 – середина 80-х гг.) – объявление полного построения социализма в СССР, внутри которого отсутствовали враждебные силы, препятствующие проведению политического и экономического строительства. Под безопасностью понимали защиту страны от внешних угроз, утверждая тем самым отсутствие внутренних угроз; «деятельность государства, армии, формирований внутренних дел, разведки, контрразведки и т.д.». Правящая партия находила опору у силовых структур (ВЧК, НКВД, КГБ). МВД советского периода имело сложную структуру, которая отличалась полифункциональностью организационно-правовой аморфностью и инкапсулированностью милиции. Вопросы о выведения милиции из структуры МВД и создания самостоятельной структуры, отделения общей милиции от уголовного

розыска, переподчинения милиции иным ведомствам ставились постоянно. В советские времена во взаимоотношениях милиции и граждан «интерес государства всегда превалировал, подчас трагически, над интересом права».

Третий период (вторая половина 80-х гг. – 1991 г.) – изменения в подходе к обеспечению национальной безопасности России, переосмысление существующей концепции обеспечения безопасности. Истоки современного состояния милиции берут начало с 90-х гг., когда после принятия в 1991 г. Закона РСФСР «О милиции» в МВД России вошел аппарат с большинством функций союзного МВД. В эпоху «перестройки» (1985-1991 г.г.) проблема безопасности, кроме традиционных аспектов (военных и политических), затронула и многие другие (экономические, экологические и др.).

Четвертый период (1991 г.– до настоящего времени) – появление исследований, посвященных сущности безопасности личности, общества и государства. В начале 1990-х гг. появляются публикации, посвященные сущности безопасности личности, общества и государства. В специальных словарях безопасность стала трактоваться по-новому, а важным выводом большинства исследований стало признание того, что «успешное решение проблем безопасности требует комплексного подхода». После распада СССР в 1991 г. МВД России приобретает статус центрального органа отраслевого управления, обеспечивающего на всей территории России задачи в области внутренних дел. В октябре 1991 г. Постановлением Правительства № 557 утверждается новое «Положение о МВД РФ» и разрабатывается его структура, которая просуществовала до 1996 г. Структура МВД почти ежегодно подвергается изменениям, связанным: во-первых, с переменами в социально-политической и экономической обстановке страны; во-вторых, с частой сменой руководителей министерства (за десять с небольшим лет – девять министров). Мы согласны с мнением авторов, что «органы внутренних дел и милиция... колебались вместе с линией партии» [6, 335]. В соответствии с Конституцией России 1993 г. страна провозглашается демократическим, правовым, социальным государством, где высшей ценностью является человек, его права и свободы. 8 июня 1996 г. Указом Президента РФ утверждается «Положение о МВД России», которое было ориентировано на перспективу его дальнейшего совершенствования и реорганизации с учетом Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД РФ на период до 2005 г., а Указом № 433 от 24 апреля 1998 г. – новый перечень подразделений центрального аппарата МВД РФ и его штатная численность. Были утверждены комиссии по видам национальной безопасности [7], в состав которых вошел министр внутренних дел.

Законодательно понятие «безопасности» в России было закреплено в 1992 г. Законом Российской Федерации «О безопасности», а понятие «национальная безопасность» стало употребляться с 1993 г. как «категория политической науки, которая характеризует состояние социальных институтов, обеспечивающее их эффективную деятельность по поддержанию оптимальных условий существования и развития личности и общества».

Для российской науки проблема национальной безопасности была представлена в 2002 г. в «Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 г. и дальнейшую перспективу» как «поддержание необходимого уровня обороны и безопасности личности, общества и государства». В 1996 г. в первом Послании Президента России национальная безопасность определена как «состояние защищенности национальных интересов от внутренних и внешних угроз, обеспечивающее прогрессивное развитие личности, общества и государства». В Концепции национальной безопасности Российской Федерации – «безопасность...многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации».

Следует отметить, что в мире термин «национальная безопасность» впервые был употреблен в качестве синонима «обороны» в 1904 г. в послании Президента США Т. Рузвельта Конгрессу, в котором был обоснован захват зоны Панамского канала интересами национальной безопасности. В 1947 г. в США был принят Закон «О национальной безопасности», который определил национальную безопасность как интеграцию вопросов внутренней, внешней и военной политики в интересах взвешенного подхода к проблемам использования США различных средств – военных и невоенных – в своей внешней политике. Дальнейшее развитие концепции национальной безопасности связано с именем основоположника школы политического реализма Г. Моргентау, ключевым понятием теоретических основ которой

является главным принцип государства удержать, умножить силу и влияние, т.е. в американской традиции национальная безопасность рассматривается как синоним оборонной политики.

В настоящее время концепция национальной безопасности продолжает формироваться в условиях отсутствия единства в определении понятия национальной безопасности. А. Уолферс считает национальную безопасность «нечетким символом», который вообще не имеет определенного значения. Мы согласны с мнением, что трудность разработки эффективных мер в области национальной безопасности объясняется «отсутствием достаточного количества фундаментальных междисциплинарных исследований». На наш взгляд, главную роль в познании национальной безопасности должна играть теория права и государства, т.к. государство является основным субъектом обеспечения национальной безопасности, а другие общественные науки должны вносить свой вклад в формирование общей теории национальной безопасности. Особенно важна роль административного права, регламентирующего деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности.

Таким образом, современный этап характеризуется становлением новой концепции национальной безопасности России – безопасности личности, общества и государства.

Как правило, понятие безопасность характеризуется как «состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности» [2, 47] или «предотвращение вреда» [8, 434]. Категория «безопасность» непосредственно связана с категорией «опасность» – возможность угрозы, чего-нибудь очень плохого, какого-нибудь несчастья, наличие и действие факторов, которые способны нанести ущерб социальной системе. Поэтому безопасность в большинстве случаев трактуется как состояние защищенности от опасностей, которая закреплена и в Законе РФ «О безопасности», и в Концепции национальной безопасности Российской Федерации. Анализ разных характеристик сущности национальной безопасности позволил нам выделить два основных подхода: 1) абсолютное толкование, предусматривающее идеальную ситуацию; 2) относительное толкование, предусматривающее реальную ситуацию. При первом подходе национальная безопасность определяется через категории «защищенность», стабильность, т.е. в статике, что ограничивает ее в развитии, принижая ее свойство предупреждать опасности и угрозы. При втором подходе учитывается, что в реальной жизни всегда существуют опасности самого различного характера, поэтому национальная безопасность относительна и ее следует рассматривать в процессе развития.

Ключевым словом в понятии «национальная безопасность» является «нация». Проблемы наций исследовались в XIXв. – начале XXв. многими российскими учеными (П.И. Пестелем, Б.Н. Чичериным, С.М. Соловьевым, В.О. Ключевским, А.Д. Градовским и др.). В начале XX в. в России получило распространение марксистское направление теоретической мысли о нациях и национальном вопросе (Ленин, Сталин, Пятаков, Бухарин, Шаумян и др.). В основу российской этносоциологии положены идеи Н. Бердяева, Л.Н. Гумилева, М.М. Ковалевского, П.А. Сорокина, Н.Я. Данилевского, и др. В 90-х гг. исследования национальных проблем проводили Ю.В. Арутюнян, Л.М. Дробизева, С.В. Лурье, Ж.Т. Тощенко и другие ученые.

Марксистская научная традиция определяла нацию через перечисление определенных качеств (общность языка, территории, особенности культуры, сознания и психологии). Так, И.В. Сталин определил нацию, как «исторически сложившуюся устойчивую общность людей, возникшую на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры», которую А. Козинг назвал самой удачной формулировкой. Советские ученые под «национальным» чаще всего понимали этнические и этнополитические аспекты какого-либо социального явления. Эта парадигма жива и сегодня, хотя в отечественной литературе «нация» употребляется больше как синоним «государства».

Таким образом, во всех многочисленных взглядах на нацию прослеживается интерес конкретного исследователя на какой-либо ведущий признак нации. В контексте нашего исследования понятие «нация» должна рассматриваться в словосочетании «национальная безопасность». П.А. Сорокин указывал, что нация – это территориально + языковая + государственная кумулятивная группа [9]. Государство служит нации, его функции и роль обусловлены потребностями, задачами и интересами нации. В нашей стране, имеющей много десятков национальностей, понятие национальная безопасность отождествляется с понятием

безопасности Российской Федерации. Поэтому заимствованный из западного лексикона термин «национальная безопасность» необходимо использовать в России как в многонациональном государстве при условии рассмотрения всей совокупности входящих в Российскую Федерацию наций. Именно поэтому во избежание неоднозначного понимания в Концепции национальной безопасности «под национальной безопасностью Российской Федерации понимается безопасность ее многонационального народа». Россия является не только многонациональной, многокультурной, многоконфессиональной страной, но она еще должна быть единым многонациональным государством, обеспечивающим устойчивое и безопасное развитие каждого гражданина, этноса, культуры и религии.

В связи с вышеизложенным можно сделать следующие выводы.

Во-первых, в Российской Федерации общепринятой формулой определения национальной безопасности является «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз», которой придерживаются многие ученые [10, 8; 11, 15-17]. Под национальной безопасностью будем понимать защищенность жизненно важных интересов личности, общества и государства, обеспечивающих состояние их устойчивого развития. Состояние устойчивого развития – положение, при котором обеспечиваются соблюдение конституционных прав и свобод граждан, стабильное функционирование политической и экономической систем общества, суверенитет и территориальная целостность государства, реализация и надежная защита национальных интересов.

Во-вторых, система национальной безопасности является сложной многоуровневой системой, состоящей из элементов: национальных интересов, угроз национальным интересам, системы обеспечения национальной безопасности. Под национальными интересами следует понимать совокупность официально выраженных потребностей и ценностей Российской Федерации, реализация и защита которых обеспечивает устойчивое развитие личности, общества и государств. Угроза национальной безопасности – условия, процессы и факторы, препятствующие реализации национальных интересов и создающие опасность для объектов национальной безопасности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гегель Г.В.Ф. Философия права / Г.В.Ф. Гегель. – М.: Мысль, 1990. – 526 с.
2. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М.: Русский язык, 1990. – 920 с.
3. Кардашова И.Б. МВД России в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: дисс. на соиск. науч. степени д.ю.н.: спец. 12.00.14 / И.Б. Кардашова; Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России. – М., 2007. – 494 с.
4. Возжеников А.В. Безопасность России: современное понимание, обеспечение: учеб. пособие / А.В. Возжеников, А.А. Прохожев. – М.: Росэкономфонд "Созидание", 1998. – 133 с.
5. Общая теория национальной безопасности: учебник / Под общ. ред. А.А. Прохожева. – М.: РАГС, 2005. – 344 с.
6. Аврутин Ю.Е. Эффективность деятельности органов внутренних дел (опыт системного исследования). – СПб., 1998. – 470 с.
7. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ. – 1993. – №15. – Ст. 769.
8. Платон. Диалоги: сер. Философское наследие / Платон. – М.: Мысль, 1986. – 1070 с.
9. Сорокин П.А. Социологические теории современности: специализир. информ. по общеакад. прогр. «Человек, наука, общество: комплекс. исслед.» / Пер. и предисл. С.В. Карпушиной; АН СССР, ИНИОН, Всесоюзный межведомственный центр наук о человеке при президиуме АН СССР. – М.: ИНИОН, 1992. – 193 с.

10. Возжеников А.В., Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность. М.: РАГС, 1999. – 133 с.
11. Степашин С.В. Теоретико-правовые аспекты обеспечения безопасности Российской Федерации: дисс. на соиск. науч. степени д.ю.н.: спец. 12.00.01 / С.В. Степашин; Юридический институт МВД России. – СПб., 1994. – 246 с.

УДК [005.334: 005.53]: 334

ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ: ПРОБЛЕМА РИСКА В ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ

Васильев А.С., д.ю.н., профессор

Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова

Статья посвящена проблемам организации общественного производства в условиях становления и развития рыночных отношений. Обосновывается право руководителей производственных предприятий и фирм определять выбор различных вариантов организации общественного производства, в том числе и таких, которые связаны с проблемой профессионального риска. Особое внимание уделяется рискам в процессе обоснования, принятия и организации исполнения управленческих решений как основного вида управленческого труда.

Ключевые слова: общественное производство; управление и управленческая деятельность; управленческие решения как средство организации общественного производства; процесс обоснования, принятия и организации исполнения управленческих решений; факторы, определяющие риски в принятии управленческих решений.

Васильев А.С. ОРГАНІЗАЦІЯ УПРАВЛІННЯ ГОСПОДАРСЬКОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ: ПРОБЛЕМА РИЗИКУ В ПРИЙНЯТТІ РІШЕННЯ / Одеський національний університет імені І.І. Мечнікова, Україна

Стаття присвячена проблемам організації суспільного виробництва в умовах становлення та розвитку ринкової економіки. Обґрунтовується право підприємств, фірм та інших виробничих об'єднань визначати вибір різноманітних варіантів безпосередньої організації суспільного виробництва, у тому числі і таких, які пов'язані з проблемою професійного ризику. Особлива увага приділяється ризикам, які виникають у процесі обґрунтування, прийняття і організації виконання управлінських рішень як основного виду управлінської праці.

Ключові слова: суспільне виробництво; управлінська діяльність; управлінські рішення як засіб організації суспільного виробництва; процес обґрунтування, прийняття і організації виконання управлінських рішень; фактори, які визначають ризик у прийнятті управлінських рішень.

Vasil'ev A.S. ORGANIZATION MANAGEMENT ECONOMIC ACTIVITY: PROBLEM OF THE RISK IN DECISION MAKING / Odessa national university named by I.I. Mechnikov, Ukraine

The article is focuses on the problems of organization of public production in the terms of formation and development of market relations. It is justified in this article the right of the heads of manufacturing enterprises and companies to determine the choice of different options of public production organization ,including those ,related to the problem of professional risk .The special attention in the article is given to the risks during the process of justification ,acceptance and organization of performance of management and management activities.

Key words: public production; management and management activities; management decisions as a method of organization of public production; process of justification, acceptance and organization of performance of management decisions; factors, determining the risk during the acceptance of management decisions.

Хозяйственная деятельность представляет собою разновидность совместной деятельности людей, направленной на создание материальных и нематериальных благ (продуктов, товаров, услуг), с помощью которых удовлетворяются определённые экономические и социально-культурные потребности общества. Как и всякая иная совместная деятельность, хозяйственная деятельность предполагает определённую организацию, т.е. объединение усилий участников совместной деятельности путём согласования их воли, сознания и поведения с целью установления определённого порядка, в рамках которого люди активно сотрудничают в общем созидательном процессе, подчиняя его содержание задачам и целям совместной деятельности [1, 152]. При этом организация совместной деятельности, в том числе и хозяйственной,

осуществляется соответствующими органами управления, наделёнными организационно-властными полномочиями и реализующими свои задачи и функции через руководителей (должностных лиц), представляющих эти органы управления и действующих от их имени. По существу руководители соответствующих хозяйствующих субъектов не только в силу авторитета власти, но и в силу, основанного на признании их профессиональных знаний, доверия к ним со стороны трудовых коллективов, получают право определять выбор различных вариантов поведения возглавляемых ими предприятий и фирм с учётом сложившихся производственных и социально-экономических ситуаций.

Эти ситуации обусловлены объективными тенденциями функционирования экономических структур в условиях постоянного качественного преобразования общественной жизни, поисками нового инструментария, призванного обеспечивать динамичное и гибкое развитие экономики на основе углубления и усложнения межхозяйственных связей, и перевода народно-хозяйственного комплекса на интенсивные методы роста [2, 113]. Они требуют от хозяйственных руководителей проявления определённой инициативы и предприимчивости, умения предвидеть варианты развития событий, обосновывать и принимать неординарные управленческие решения. Иначе говоря, в условиях рыночной экономики и становления производственно-хозяйственной автономии соответствующих хозяйствующих субъектов, руководители этих субъектов призваны определять и обосновывать выбор различных вариантов их действия [3, 3], в том числе таких, которые допускают возможность наступления негативных последствий, возникающих в результате творческого поиска средств достижения определённых целей (результатов), полезных для соответствующего предприятия (организации), но связанных с определённой долей риска. Другими словами, процесс становления производственно-хозяйственной автономии хозяйствующих субъектов неразрывно связан с проблемой профессионального риска руководителей, которые принимают оперативные управленческие решения по организации производственной и хозяйственной деятельности этих субъектов [4, 51], поскольку хозяйственный риск возникает именно там, где принимаются решения о выборе одного из нескольких вариантов действия [5, 41].

Отсюда следует, что управление любым производственным предприятием или организацией в условиях постоянно изменяющейся внутренней и внешней среды их функционирования всегда существует определённая доля риска, так как невозможно заранее просчитать и полностью устранить потенциальные причины, которые могут привести к нежелательному развитию событий и отклонению от намеченной цели. В таких условиях от руководителей требуется умение правильно оценивать сложившуюся производственную ситуацию с тем, чтобы найти такое решение, которое обеспечивало бы некоторый компромиссный уровень риска, обеспечивающий определённый баланс между ожидаемой выгодой и угрозой потерь [6, 188-189], т.е. умение осознанно и благоразумно идти на профессиональный риск¹ [7].

Необходимость в профессиональном риске руководителей, в процессе управления хозяйствующими субъектами как низовыми звеньями экономики, является закономерным следствием развития рыночных отношений, когда центр тяжести в решении вопросов управления производством перемещается из центра (т.е. из министерств и ведомств) на места, а именно на уровень администрации соответствующих хозяйствующих субъектов (предприятий, организаций и фирм). Именно администрация этих хозяйствующих субъектов в лице соответствующих руководителей должна выявлять и оценивать потенциально возможные ситуации, которые могут быть связаны с неблагоприятным развитием событий, просчитывать характеристики возможного ущерба и принимать меры к снижению потенциально возможного риска до приемлемого уровня.

При этом хозяйственные руководители должны учитывать, что риск может быть связан с самыми различными ситуациями производственного и организационного характера, например, с организацией внедрения новой техники и технологии производства; переходом к выпуску новых видов продукции; расширением хозяйственных связей данного предприятия (объединения) или фирмы за счёт установления контактов с новыми поставщиками сырья и

¹Согласно специально разработанным стандартам все люди разделяются на две категории – рискованных и осторожных, которые идут на принятие решений только с минимальными шансами на риск. Поэтому при назначении руководителя на соответствующую должность важно знать, к какой категории он относится. С этой целью в настоящее время уже разработаны специальные тесты.

потребителями готовой продукции, изменением экономической конъюнктуры на внутреннем и внешнем рынках и т.п. Причём отличительной особенностью хозяйственного управленческого риска является: во-первых, вероятность наступления вредных последствий, которые являются следствием управленческой деятельности руководителя [8, 14]; во-вторых, полезность для предприятия (фирмы) определённых результатов (целей), ради которых руководитель идёт на риск; в-третьих, невозможность достижения желаемого результата (цели) нерискованными (обычными) средствами; и, наконец, в-четвёртых, необходимость соответствия и соразмерности рискованных действий руководителя той цели, ради которой они совершаются. Главное заключается при этом в линии поведения хозяйственных руководителей, которая является проблематичной из-за недостатка необходимой информации и невозможности заранее точно определить характер и логическую последовательность управленческих действий, что и обуславливает вероятность наступления вредных последствий.

Вместе с тем, вероятность наступления вредных последствий вовсе не означает их неизбежность, поскольку достижение качественно нового состояния производственного процесса предполагает множество альтернативных вариантов действия, которые могут быть найдены и проанализированы с тем, чтобы уменьшить ущерб либо вовсе исключить неудачу. Руководители, вооружённые современными методами управления производством и владеющие основами науки управления, вполне способны предвидеть негативные последствия своих управленческих действий и принимать необходимые меры к их предотвращению. Причём, основной предпосылкой этого является обеспечение действия ряда объективных и субъективных факторов организации управления производством.

К объективным факторам относится, прежде всего, обеспечение стабильности исходных экономических условий деятельности предприятий за счёт использования положительных свойств хозяйственного (коммерческого) расчёта, обеспечения полной самостоятельности хозяйствующих субъектов в формировании важнейших производственных и социально-экономических показателей их деятельности [9, 320-321], создания надёжной системы управленческой и коммерческой информации на основе формирования современных информационных систем [10] и, наконец, осуществление продуманного государственного регулирования экономики с учётом свободного выбора видов хозяйственной деятельности, не запрещённой законом. Эта группа факторов, при надлежащем их использовании, позволяет разрабатывать и осуществлять длительные программы производственной и хозяйственной деятельности предприятий и фирм с учётом рыночных регуляторов развития производства, включая госзаказ для государственных и частных предприятий, самостоятельную реализацию производимой ими продукции и услуг, установление договорных цен на все виды продукции и услуги, свободное распределение получаемой хозяйствующими субъектами прибыли, выход их на внешний рынок и т.д.

Субъективные факторы выражаются в повышении компетентности и развитии профессиональных навыков хозяйственных руководителей (прежде всего в процессе принятия управленческих решений) [4, 52-53], через обучение руководителей методам определения риска, варьирующихся от сложного вероятностного анализа в моделях исследования операций до чисто интуитивных догадок, основанных на так называемом «здравом смысле»; умении учитывать и взвешивать вероятность возникновения вредных последствий в конкретно сложившейся ситуации и др.

Вероятность возникновения вредных последствий подтверждается доказательствами того, что то или иное нежелательное событие действительно произойдёт и окажет влияние на желаемый результат. Через фактор серьёзности оценивается степень влияния этого события на прогнозируемую ситуацию. При этом хозяйственные руководители, принимающие управленческие решения, должны иметь в виду, что в случаях, когда есть достоверная информация о том, что прогнозируемые события действительно произойдут (высокая степень вероятности), управленческое решение, не учитывающее этих событий, не должно приниматься, так как оно окажется неэффективным, либо вообще провалится. В тех же случаях, когда прогнозируемое событие маловероятно и можно считать, что оно не окажет существенного влияния на выработанный вариант решения, этот вариант проводится в жизнь [4, 53].

В любом случае, однако, следует исходить из того, что при наличии существенного риска в принятии наиболее эффективного, по предварительным прогнозам, решения лучше выбрать

менее результативный, но зато и менее рискованный вариант. Для выбора такого варианта необходимо предварительно тщательно обосновать и взвесить с помощью контролируемых качественных показателей каждую из альтернатив решения. Это помогает заблаговременно сравнить и проанализировать их преимущества и недостатки. Причём, чем более привлекательным, на первый взгляд, кажется какой-то определённый вариант решения, тем больше оснований для того, чтобы проанализировать и попытаться обосновать и другие возможные варианты. Во всяком случае, при решении сложных хозяйственных и производственных проблем целесообразно не ограничиваться обоснованием только одного, лучшего, с точки зрения специалистов, варианта решения, но обосновывать один-два запасных варианта, которые могут быть использованы в случае неблагоприятных или непредвиденных обстоятельств [11, 60].

В принципе хозяйственные руководители как субъекты принятия управленческих решений должны иметь в виду, что обоснование решений – это обязательный элемент всего процесса их подготовки. Решений, которые не нуждаются в обосновании, практически не существует [10, 150-151]. Вместе с тем, содержание процесса обоснования может быть различным в зависимости от того, на каком этапе подготовки решения он осуществляется. При обосновании целевой функции решения собираются доказательства того, что именно в данном конкретном (а не в каком-либо ином) направлении нужно развивать производственную и хозяйственную деятельность предприятия или фирмы. В то же время при обосновании уже подготовленного варианта решения приводятся данные, подтверждающие целесообразность и эффективность предполагаемых вариантов использования материально-трудовых, финансовых, временных и иных ресурсов, необходимых для достижения заранее установленной цели. Но в любом случае результаты обоснования определённых вариантов решения должны быть оформлены письменно с приложением необходимых расчётов, графиков, сравнительных таблиц, других данных, используя которые руководитель мог бы выбрать наиболее оптимальный вариант решения.

Общее направление совершенствования деятельности руководителя в этих условиях заключается при этом в соблюдении требований о максимально внимательном отношении к анализу факторов, которые оказывают дестабилизирующее влияние на условия экономической и производственно-хозяйственной деятельности предприятия (фирмы), сосредоточении усилий на поиске реальных средств сужения границ действия этих факторов до таких пределов, когда профессиональный риск может выступать в качестве стимула в развитии хозяйственной инициативы и предприимчивости руководителей производства. Причём стимулирование должно осуществляться в направлении развития организационных форм и методов работы руководителей с тем, чтобы воспитывать у них высокое чувство общественного долга, умение идти на риск, быть целеустремлёнными и изобретательными. Только в этом случае хозяйственные руководители научатся не ориентироваться на внешние проявления симптомов управленческих проблем, возникающих в деятельности хозяйствующих субъектов, а станут докапываться до их сути, будут пытаться предугадать (прогнозировать) будущие события и основательно к ним готовиться [4, 54-55]. Тогда, сталкиваясь с реально возникающими производственными и хозяйственными ситуациями, они значительно быстрее смогут правильно их оценивать и находить верные решения с учётом того, как и в каком направлении необходимо действовать. Это, в свою очередь, будет способствовать тому, чтобы положить конец так называемому «пожарному управлению», когда руководители предпринимают соответствующие управленческие решения уже после того, когда конфликтная ситуация сложилась и проявила себя в полную силу.

В настоящее время, к сожалению, «пожарное управление» не является исключительным явлением. Сплошь и рядом на многих предприятиях и в фирмах, в результате недостаточно ответственного отношения к формированию внутриорганизационных структур, функция принятия управленческих решений остаётся «бесхозной». Она как бы «растворяется» в других видах управленческого труда, вследствие чего оказывается неконтролируемой. Все руководители пытаются отреагировать на стихийно складывающиеся производственно-хозяйственные ситуации вместо того, чтобы управлять ими [12, 27]. В результате принимаются «запоздалые» и практически бесполезные решения, поскольку только заблаговременные и обоснованные решения способны опережать неблагоприятное стечение обстоятельств и обеспечивать эффективное решение соответствующих управленческих проблем.

Принятие заблаговременных и обоснованных решений требует, естественно, осознанных и целенаправленных действий руководителей, основанных на ясном представлении о содержании и логической последовательности соответствующих мероприятий, которые необходимы для решения конкретных управленческих задач. Каждый руководитель должен иметь чёткое представление о существе решаемых им вопросов и тех организационных и материальных ресурсах, которыми он может воспользоваться для их решения.

Однако для этого необходимо решить, по меньшей мере, две проблемы внутриорганизационного проектирования: во-первых, чётко и однозначно определить организационных носителей функции принятия управленческих решений, т.е. точно установить, кто из руководителей, в какой форме и степени должен участвовать в осуществлении конкретных управленческих функций и какова их роль в формировании и организации исполнения управленческих решений по этим функциям; и во-вторых, какая информация необходима каждому из руководителей, участвующих в процессе принятия управленческих решений по конкретным управленческим функциям; кто, в какой форме и в каком объёме должен её предоставлять; а также с помощью каких средств, форм и методов обеспечивается надёжность и достоверность этой информации [13, 169].

В первом случае задача заключается в том, чтобы в рамках соответствующего предприятия, объединения или фирмы для всех управленческих звеньев были обеспечены надёжные организационные условия, позволяющие им заниматься теми вопросами, ради решения которых они, собственно, созданы. В частности, руководители высшего звена управления предприятием или фирмой должны осознавать свою роль как инстанции, которая ответственна за организацию процесса принятия управленческих решений, и чётко представлять себе содержание своих функций и полномочий. Руководители среднего звена управления (начальники функциональных служб) должны осуществлять непосредственное формирование управленческих решений по конкретным функциям управления (например, в области планирования, кадрового обеспечения, юридического обслуживания и т.п.) предоставляя высшему руководству разработанные и обоснованные варианты возможных решений для утверждения либо самостоятельно принимать определённые решения на основе делегирования полномочий. Наконец, главной задачей руководителей оперативного уровня должна быть организация практического исполнения управленческих решений путём подбора и расстановки кадров, налаживания взаимоотношений между фактическими исполнителями решений.

Применительно к организационному обеспечению процесса принятия управленческих решений такое распределение функций является чрезвычайно важным, потому что с его помощью аппарат управления конкретным предприятием или фирмой может быть сформирован как оптимальная система принятия управленческих решений. В рамках этой системы каждый уровень управления будет рассматриваться как решающий центр, который специализируется на решении определённых видов управленческих задач, что позволит добиться наиболее оптимального разделения и кооперации управленческого труда между различными уровнями и звеньями аппарата управления соответствующего предприятия или фирмы. В свою очередь это позволит усовершенствовать также систему информационного обеспечения процесса принятия управленческих решений, поскольку будет достаточно ясно какие виды управленческих задач решаются на том или ином уровне или в звене управления и какая информация для решения этих задач необходима.

Такая внутренняя реорганизация очень важна, поскольку в принципе надлежащее информационное обеспечение процесса принятия управленческих решений является одним из важнейших условий обеспечения эффективности этого процесса. От полноты и достоверности сведений, отражающих необходимость принятия соответствующих решений, их содержания и целевого предназначения зависит успешное решение практически всех управленческих задач. Именно полнота и достоверность управленческой информации (т.е. наличие сведений правильно отражающих обоснование необходимости принятия соответствующего управленческого решения, допустимость различных его вариантов при сложившейся производственно-практической ситуации, а также возможные последствия принятия (либо непринятия) управленческого решения) позволяют правильно определить курс действий соответствующего предприятия либо фирмы в сложившейся ситуации.

Учёт этого обстоятельства чрезвычайно важен также в связи с тем, что объём и содержание управленческой информации возрастают в геометрической прогрессии по отношению к числу элементов управляемого объекта [14, 167]. С расширением круга взаимосвязанных и взаимодействующих факторов, которые учитываются в процессе подготовки и обоснования управленческих решений, существенно увеличивается и число показателей, используемых для характеристики свойств различных процессов и элементов управляемого объекта. Нередко информация, которая вполне удовлетворяла руководителей соответствующих хозяйственных организаций в недавнем прошлом, становится недостаточной в настоящее время, когда нестабильность окружающей экономической среды, колебания спроса и цен на производимую продукцию, а также ряд других социально-экономических факторов стали постоянными спутниками производственно-хозяйственной деятельности предприятий и фирм, основанных на различных формах собственности.

Иными словами, руководителям соответствующих хозяйствующих субъектов в настоящее время, в условиях функционирования рыночной экономики, для правильного определения существа подлежащих осуществлению управленческих задач и обоснования принимаемых ими решений требуется значительно большее количество данных, полученных в результате высококачественного и, в то же время, оперативного анализа. В содержании этой управленческой информации должны отражаться не только сведения о различных параметрах деятельности управляемых предприятий или фирм, но и набор предписаний, рекомендаций и указаний, полученных руководителями хозяйствующих субъектов из различных официальных инстанций (включая государственные органы, общественные организации и граждан), которые не включены в данную систему управления, но способны оказывать на неё определённое влияние (например, общественное мнение, сведения о научных и технических открытиях, планы и программы развития регионов и т.д.) [10, 57]. В связи с этим требования к объёму и качеству управленческой информации существенно возрастают. Выполнение этих требований становится важнейшим условием надлежащего информационного обеспечения руководителей соответствующих хозяйствующих субъектов и эффективности принимаемых ими решений, поскольку в случае дефицита необходимой информации управленческие решения приходится принимать в условиях неопределённости или риска.

При принятии решений в условиях неопределённости факторы внутренней и внешней среды управляемого объекта либо неизвестны, либо их фактическое значение неясно, в связи с чем невозможно точно определить каков курс действий должен быть избран в данной конкретной ситуации. Когда же решения принимаются в условиях риска, то для оценки ситуации применяются априорные характеристики, которые лишь приблизительно отражают ту или иную степень вероятности. Следовательно, и в том, и в другом случае имеет место недостаточность необходимой информации, что существенно затрудняет управленческую деятельность руководителей соответствующих хозяйствующих субъектов.

Из вышеизложенного следует, что эффективность принимаемых управленческих решений в условиях неопределённости или риска в значительной степени зависит от личностных качеств хозяйственных руководителей, их умения правильно определять и оказывать непосредственное влияние на те параметры деятельности управляемой организации (предприятия или фирмы), эффективность функционирования которых зависит от качества управленческой деятельности руководителя и возглавляемого им аппарата управления. Поэтому именно здесь проявляются такие качества хозяйственных руководителей как умение оценивать целесообразность и допустимость риска, определять вероятность и размеры возможных потерь, а также находить веские аргументы необходимости принятия рискованных решений и доказательства того, что возможные потери в случае принятия неудачного решения не превысят прогнозируемого и допустимого уровня.

Настоятельная необходимость развития именно упомянутых качеств хозяйственных руководителей диктуется особенностями научно-технического прогресса, который радикально изменяет ту производственно-хозяйственную среду, в рамках которой хозяйственные руководители реализуют свои полномочия. Эта среда обуславливает объективные требования к совершенствованию творческой инновационной деятельности руководителей, которая предполагает острую потребность в смелых новаторских решениях, основанных на поиске принципиально новых, ранее не используемых, хозяйственными руководителями неординарных

путях и средствах решения управленческих проблем. В таких условиях инициативный руководитель вынужден идти на риск, хотя, естественно, должен помнить о возможных негативных последствиях и принимать необходимые меры к предупреждению возникновения техногенных катастроф, связанных с причинением ущерба производству, природе и людям.

Таким образом, проблема риска в принятии управленческих решений в процессе руководства хозяйствующими субъектами обуславливается объективными обстоятельствами организации хозяйственной деятельности в сложившейся социально-экономической ситуации. Она порождена необходимостью изменения форм и методов управленческой деятельности хозяйственных руководителей с тем, чтобы они адаптировались к новым, непривычным для них условиям работы, когда центр тяжести в решении вопросов организации хозяйственной деятельности переместился из «верхних эшелонов» управления (олицетворяемых соответствующими министерствами и ведомствами) вниз – на оперативный уровень управления, где фактически осуществляется непосредственная организация производственно-хозяйственной деятельности соответствующих предприятий, организаций или фирм.

ЛИТЕРАТУРА

1. Васильев А.С. Государственно-правовое управляющее воздействие на экономику и хозяйственную деятельность / А.С. Васильев // Право и экономика: Актуальные проблемы науки и практики [сборник научных статей]. – Одесса: Астропринт, 2008. – 416 с.
2. Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни / А.П. Альгин. – М.: Мысль. – 1989. – 192 с.
3. Быкова Н.И. Предпринимательский риск / Н.И. Быкова. – Санкт-Петербург: Изд-во Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов. – 2001. – 16 с.
4. Васильев А.С. Деятельность руководителей предприятий в новых условиях хозяйствования: проблема профессионального риска / А.С. Васильев // Актуальные проблемы государства и права. – Вып. № 1. – Одесса, 1994. – С. 50-55.
5. Качалов Р.М. Управление хозяйственным риском / Р.М. Качалов. – М.: Наука, 2002. – 192 с.
6. Клейнер Г.Б. Предприятие в нестабильной экономической среде: риски, стратегии, безопасность / Г.Б. Клейнер, В.Л. Тамбовцев, Р.М. Качалов. – М.: Экономика, 1997. – 288 с.
7. Кхол Й. Эффективность управленческих решений / Й. Кхол; пер. с чешек. Б.В. Губина и А.Г. Певзнера. – М.: Прогресс, 1975. – 197 с. – С. 70; Лапуста М.Г. Риски в предпринимательской деятельности / М.Г. Лапуста, Л.Г. Шаршунова. – М.: ИНФРА-М. – 1996. – 224 с.
8. Кенжетаев Т.Р. Юридическая квалификация ошибки работника / Т.Р. Кенжетаев // Сов. гос-во и право, 1988. – № 8. – С. 13-16.
9. Хозяйственное право Украины / под редакцией А.С. Васильева и О.П. Подцерковного. – Издание 3-е переработ., и доп. – Х.: Одиссей, 2008. – 488 с.
10. Васильев А.С. Подготовка и принятие управленческих решений. Организационно-правовые проблемы / А.С. Васильев. – Одесса: Бахва, 1997. – 159 с.
11. Воробьёв Н.Ф. Процесс подготовки решений в министерствах / Н.Ф. Воробьёв // Сов. гос-во и право. – 1981. – № 10. – С. 56-61.
12. Планкетт Л. Выработка и принятие управленческих решений / Л. Планкетт, Г. Хейл. – М.: Экономика, 1984. – 167 с.
13. Каминицер С.Е. Основы управления промышленным производством / С.Е. Каминицер. – М.: Мысль, 1971. – 287 с.
14. Пугачёв В.Ф. Оптимизация планирования. Теоретические проблемы / В.Ф. Пугачёв. – М.: Экономика, 1968. – 169 с.

ПОНЯТТЯ ОБ'ЄДНАНЬ ГРОМАДЯН У КОНТЕКСТІ РОЗГЛЯДУ ЇХ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Віхляєв М.Ю., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті на підставі аналізу вітчизняної юридичної довідкової та наукової літератури, нормативно-правових актів проаналізовані існуючі визначення поняття «об'єднання громадян», виокремлено відмінні ознаки об'єднань громадян та запропоновано власне їхнє визначення в контексті їх розгляду як суб'єктів адміністративного права України.

Ключові слова: об'єднання громадян, суб'єкти, ознаки, діяльність, громадське утворення.

Вихляєв М.Ю. ПОНЯТИЕ ОБЪЕДИНЕНИЙ ГРАЖДАН В КОНТЕКСТЕ РАССМОТРЕНИЯ ИХ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАИНЫ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье на основании анализа отечественной юридической справочной и научной литературы, нормативно-правовых актов проанализированы существующие определения понятия «объединение граждан», выделены отличительные признаки объединений граждан и предложено собственное их определение в контексте их рассмотрения как субъектов административного права Украины.

Ключевые слова: объединение граждан, субъекты, признаки, деятельность, общественное образование.

Vikhliaiev M.Y. NOTION OF ASSOCIATION OF CITIZENS IN THE CONTEXT OF THEIR CONSIDERATION AS SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article based on an analysis of domestic legal background and scientific literature, regulations analyzed the existing definition of «association of citizens», highlighted the distinctive features of citizens' associations and proposed their own definition in the context of their consideration as subjects of administrative law in Ukraine.

Key words: association of citizens, entities, attributes, activity, public formation.

Поступовий розвиток будь-якого суспільства неодмінно спричиняє зміну ролі та статусу учасників відповідних відносин, які в ньому виникають. Вказані зміни, у свою чергу, повинні поєднуватися із одночасним вдосконаленням правових норм. Як відомо, на теренах сучасної української держави в різні історичні періоди існували державні утворення з різноманітними формами правління та формами державного режиму. При цьому роль та місце об'єднань громадян у кожному з цих державних утворень було також різним. Відомий вчений-адміністративіст періоду дореволюційної Росії А.І. Єлістратов яскраво демонструє становище громадських об'єднань у Російській імперії, вказуючи на заборону на рівні Статуту благочиння 1782 року спроб їхнього створення без згоди влади та на наявність жорстких санкцій за порушення цієї заборони. Подібне правове становище об'єднань громадян вказаного періоду свідчить про ставлення влади до них, для якої подібні громадські утворення становили загрозу, оскільки відповідно до положень військового артикулу 1716 року вони вважалися осередками потенційного обурення та бунтів населення [1, 176]. У сучасній незалежній українській державі на рівні Конституції України громадянам України гарантується право на об'єднання для здійснення і захисту своїх прав і свобод та задоволення своїх різноманітних інтересів. Проте, на жаль, рівень активності та ефективності діяльності сучасних об'єднань громадян України під час взаємодії з суб'єктами публічної адміністрації не відповідають подібним показникам багатьох інших держав, у яких панує саме демократичний режим. Про вказані факти свідчить і діюче законодавство України у відповідній сфері суспільних відносин, яке є дуже застарілим та створює велику плутанину в розумінні чіткого кола різноманітних громадських утворень, що функціонують в Україні, які варто відносити до об'єднань громадян.

Проблемам нормативного регулювання діяльності окремих видів об'єднань громадян України (професійні спілки, політичні партії, громадські організації, молодіжні громадські організації) приділяли увагу вчені, які представляють різні галузі юридичної науки: Л.І. Адашис, С.Г. Братель, О.М. Ващук, О.В. Гейда, С.Ф. Денисюк, Є.Є. Додіна, Л.О. Ємець, В.А. Завгородній, В.І. Кафарський, В.М. Короленко, В.М. Кравчук, О.І. Лисяк, В.Ф. Піддубна, В.І. Полевий, І.Т. Темех, О.Б. Федоровська, Н.А. Циганчук, В.О. Чепурнов та ін. Проте в сучасній юридичній науці України досі відсутні комплексні дослідження, присвячені правовому регулюванню діяльності усіх видів об'єднань громадян, у яких би ґрунтовно

досліджувалось поняття «об'єднання громадян» та визначалося чітке коло громадських утворень, які є його різновидами.

Метою цієї статті є необхідність на підставі аналізу вітчизняної юридичної довідкової та наукової літератури, нормативно-правових актів проаналізувати існуючі визначення поняття «об'єднання громадян», виокремити відмінні ознаки громадських об'єднань та запропонувати власне визначення в контексті їх розгляду саме як суб'єктів адміністративного права України.

У юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка об'єднання громадян визначаються як добровільне громадське формування на основі єдності інтересів громадян з метою спільної реалізації їхніх прав і свобод. На думку авторів енциклопедії, ключовим у розумінні сутності об'єднань громадян є їхній розподіл залежно від наявності економічного аспекту в їхній діяльності на дві групи: а) об'єднання громадян, для яких отримання прибутку не є основною метою діяльності; б) об'єднання громадян, основною метою діяльності яких є отримання прибутку. До першої групи, на їх думку, варто відносити політичні партії, професійні спілки, громадські організації, релігійні організації, до другої – об'єднання громадян, правовий статус яких, у першу чергу, визначається Цивільним кодексом України [2, 209]. Уважний аналіз Цивільного кодексу України дозволяє свідчити, що в ньому відсутнє нормативне закріплення поняття «об'єднання громадян, для яких отримання прибутку є основною метою діяльності». Ст.83 Цивільного кодексу України передбачає дві організаційно-правові форми юридичних осіб – товариства та установи, саме товариства розмежовуються на підприємницькі та непідприємницькі. Відповідно до ст.84 Цивільного кодексу України передбачає дві ознаки підприємницького товариства: 1) здійснення підприємницької діяльності з метою одержання прибутку; 2) розподіл прибутку між його учасниками, а відповідно до ст.85 Цивільного кодексу України непідприємницькими товариствами вважаються товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками [3]. Саме до непідприємницьких товариств у ст.86 Цивільний кодекс України відносить об'єднання громадян, у якій зазначено, що вони можуть поряд зі своєю основною діяльністю здійснювати підприємницьку діяльність, якщо інше не встановлено законом і якщо ця діяльність відповідає меті, для якої вони були створені, та сприяє її досягненню. Подібні норми містять і в спеціальному законодавстві по відношенню до об'єднань громадян у Законі України «Про об'єднання громадян», а саме в ст.24, у якій зазначається, що з метою виконання статутних завдань і цілей зареєстровані об'єднання громадян можуть здійснювати необхідну господарську та іншу комерційну діяльність. При цьому варто звернути увагу на ст.21 Закону України «Про об'єднання громадян», у якій зазначено, що кошти та інше майно об'єднань громадян не може перерозподілятися між її членами і використовується для виконання статутних завдань або на благодійні цілі [4]. На підставі аналізу цих норм можна зробити висновок, що об'єднання громадян можуть займатися підприємницькою діяльністю, отримувати від неї прибуток, проте отримання прибутку відповідно до чинного законодавства України не може бути головною метою діяльності об'єднань громадян. Виокремлення в юридичній енциклопедії за загальною редакцією Ю.С. Шемшученка об'єднань громадян, основною метою діяльності яких є отримання прибутку, можна пояснити недосконалістю застарілого законодавства України, а саме ст.1 Закону України «Про об'єднання громадян», у якій міститься вказівка, що дія цього закону не поширюється на об'єднання громадян, що мають основною метою одержання прибутку, проте в інших нормативно-правових актах це поняття не зустрічається [4]. У Господарському кодексі України та Цивільному кодексі України, які визначають головні засади підприємницької діяльності, використовують інші поняття для визначення різноманітних утворень, метою яких є отримання прибутку.

Аналіз іншої вітчизняної довідкової юридичної літератури щодо пропонованих визначень поняття «об'єднання громадян» дає підстави свідчити, що в переважній більшості вказаних джерел використовується легальне визначення цього поняття, яке міститься в ст.1 Закону України «Про об'єднання громадян», згідно з якою об'єднання громадян – це добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод [4]. У зв'язку з чим досить цікавим є розгляд зарубіжної, зокрема російської, юридичної довідкової літератури. Так, у російському енциклопедичному словнику з конституційного права відсутнє визначення поняття «об'єднання громадян», оскільки в російському законодавстві вживається інше поняття – «громадські об'єднання», яке у вищезазначеному словнику визначається як існуючі відокремлено від держави самоврядні та

самодіяльні об'єднання громадян для задоволення їх загальних інтересів усередині об'єднання, так і для досягнення цілей у зовнішній середі методами та засобами, які відповідають природі об'єднання та не суперечать закону. При цьому при тлумаченні поняття «громадські об'єднання» автори енциклопедичного словника з конституційного права виокремлюють ряд його ознак: 1) зміст права на об'єднання включає можливість: а) створювати громадські об'єднання; б) вступати в існуючі громадські об'єднання; в) утримуватись від вступу; г) безперешкодно виходити з громадських об'єднань; 2) усі вказані можливості реалізують на добровільних засадах; 3) створення громадських об'єднань або вступ у них використовується для захисту загальних інтересів та досягнення загальних цілей, проте одночасно сприяє реалізації прав та законних інтересів громадян (їхніх індивідуальних запитів); 4) громадяни створюють громадські об'єднання за їхнім бажанням та не потребують додаткової згоди органів державної влади чи суб'єктів місцевого самоврядування; 5) право на об'єднання реалізується шляхом об'єднання як фізичних осіб, так і юридичних осіб; 6) громадські об'єднання можуть бути зареєстровані та отримати статус юридичної особи, а також можуть функціонувати без державної реєстрації та отримання прав юридичної особи, за виключенням окремих видів громадських об'єднань, для яких державна реєстрація є обов'язковою (наприклад, політичні партії) [5, 393].

Використання в російському законодавстві поняття «громадські об'єднання» замість поняття «об'єднання громадян» є логічно виправданим, оскільки дослівне тлумачення двох слів, які формують це поняття, дозволяє зробити висновок, що засновниками та членами подібних об'єднань можуть бути лише громадяни України. У цьому аспекті варто підтримати думку Л.О. Ємця, який на підставі аналізу сучасних тенденцій правового, зокрема конституційного закріплення права громадян на об'єднання робить висновок про необхідність закріплення права на об'єднання за фізичними особами, які законно проживають на території тієї або іншої держави [6, 7], оскільки ст.36 Конституції України передбачає це право лише щодо громадян України. Не зважаючи на цю норму Конституції України, інше законодавство України передбачає можливість іноземців бути членами або засновниками окремих видів об'єднань громадян [7]. В.К. Колпаков при тлумаченні Закону України «Про об'єднання громадян» зазначає, що засновниками громадських організацій можуть бути особи, яким виповнилося вісімнадцять років та які є: а) громадянами України; б) громадянами іноземних держав; в) особами без громадянства. У свою чергу, при тлумаченні легального визначення поняття «об'єднання громадян» В.К. Колпаков акцентує увагу на тому факті, що об'єднанням громадян, визнається, по-перше, виключно добровільне громадське формування, утворене на основі єдності інтересів, по-друге, тільки таке формування, яке утворене фізичними особами для спільної реалізації прав і свобод [8, 167].

Аналіз інших праць вчених-адміністративістів свідчить, що ними, як і авторами розглянутої довідкової юридичної літератури, також використовується лише легальне визначення об'єднань громадян, що ще раз підкреслює актуальність обраної теми статті та відсутність належної уваги з боку вчених-адміністративістів до комплексного дослідження об'єднань громадян як суб'єктів адміністративного права. Проте, на підставі зроблено аналізу довідкової юридичної літератури, підручників з адміністративного права, дисертаційних праць вчених-адміністративістів, присвячених вивченню правового регулювання діяльності окремих видів об'єднань громадян (праці С.Ф. Денисюка, Є.Є. Додіної, Л.О. Ємця, В.А. Завгороднього, М.М. Новікової, А.І. Щиглика, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської), діючого законодавства України в цій сфері суспільних відносин можна виокремити та охарактеризувати наступні ознаки об'єднань громадян:

- 1) добровільний характер – фізичні особи не можуть бути примушені будь-ким до створення об'єднання громадян, обов'язкового вступу в них, обов'язкової організаційної чи матеріальної підтримки їхньої діяльності, подібні дії вони можуть здійснювати лише за власним бажанням;
- 2) незалежність у виборі напрямів та методів діяльності – жодний орган державної влади чи місцевого самоврядування, будь-який інший суб'єкт суспільних відносин, який не є членом певного об'єднання громадян, не може визначити сферу діяльності цього об'єднання, наполягати на необхідності вибору конкретних форм та методів його діяльності;

- 3) спрямованість на задоволення інтересів членів – діяльність об'єднань громадян визначається законними соціальними, економічними, творчими, віковими, національно-культурними, спортивними, професійними, політичними та іншими інтересам конкретних фізичних та юридичних осіб, які належать до його членів, його функціонування безпосередньо направлено на їхнє задоволення як усередині цього об'єднання, так і в зовнішній середі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин;
- 4) спрямованість на досягнення громадських цілей – окрім задоволення інтересів окремих членів, об'єднання громадян функціонують з метою вирішення загальних або для усього суспільства, або для його окремої групи соціальних проблем;
- 5) створення на основі спільної діяльності – кожний член об'єднання громадян вносить певний внесок у його розвиток, проте звичайно їхній рівень активності є різним;
- 6) самоорганізація та самоврядування – здатність членів об'єднання громадян самостійно без залучення сторонньої допомоги та відсутності обов'язку отримання згоди вирішувати питання, що стосуються внутрішнього функціонування об'єднання;
- 7) законний порядок створення та діяльності – об'єднання громадян створюються та функціонують у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян, у разі порушення яких безпосередньо вони або їхні члени можуть бути притягнені до юридичної (адміністративної, цивільної, кримінальної, дисциплінарної) відповідальності;
- 8) некомерційний характер діяльності – метою діяльності об'єднань громадян не може бути отримання прибутку при його подальшому розподілі між членами об'єднання, проте це не виключає можливість об'єднань громадян займатися підприємницькою (комерційною) діяльністю з метою досягнення їхніх головних цілей діяльності при відсутності розподілу отриманих від неї коштів між членами або засновниками об'єднань;
- 9) утворення шляхом об'єднання як фізичних, так і юридичних осіб – окремі види об'єднань громадян (наприклад, громадські організації) можуть у своєму складі, окрім індивідуальних членів, мати колективних членів, які є юридичними особами;
- 10) об'єднання громадян є гарантією та формою реалізації конституційного права громадян на об'єднання, яке передбачає можливість створювати об'єднання громадян, вступати в існуючі об'єднання громадян, утримуватись від вступу в об'єднання громадян, безперешкодно виходити з об'єднання громадян;
- 11) можливість створення як шляхом державної реєстрації з отриманням статусу юридичної особи, так і шляхом повідомлення без отримання статусу юридичної особи;
- 12) багатоманітність різновидів об'єднань громадян у зв'язку з надзвичайно широким спектром сфер та напрямів їхньої діяльності, які визначаються різноманітністю інтересів та потреб їхніх засновників та членів;
- 13) можливість членства громадян України, громадян іноземних держав, осіб без громадянства.

Переважає більшість виділених ознак об'єднань громадян є загальними для всіх їхніх видів, проте у зв'язку з чисельністю видів об'єднань громадян деякі з виділених ознак не є притаманними всім об'єднанням громадян (наприклад, політичні партії підлягають обов'язковій державній реєстрації). Виокремлені загальні ознаки дозволяють запропонувати наступне визначення об'єднань громадян – це добровільні, незалежні у виборі напрямів та методів діяльності, некомерційні, самоврядні громадські формування, які створюються та функціонують на основі спільної діяльності, спрямованої на задоволення інтересів їхніх членів як усередині цього об'єднання, так і у зовнішній середі у відносинах з іншими суб'єктами суспільних відносин, та досягнення громадських цілей у порядку, який визначений Конституцією України, законодавством України та нормативними актами об'єднань громадян. Запропоноване визначення може бути використано під час подальших досліджень місця і ролі об'єднань громадян як суб'єктів адміністративного права України та при подальшому вдосконаленні діючого законодавства України у відповідній сфері суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Елистратов А.И. Административное право: [лекции] / Аркадий Иванович Елистратов. – М.: тип. т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
3. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №40. – Ст. 356.
4. Про об'єднання громадян: Закон України від 16 червня 1992 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34 – Ст. 504.
5. Конституционное право. Энциклопедический словарь / [отв. ред. и руководитель автор. коллектива С.А. Авакьян]. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2001. – 688 с.
6. Ємець Л.О. Публічне управління неpolitичними об'єднаннями громадян (адміністративно-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Л.О. Ємець; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
7. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
8. Колпаков В.К. Адміністративне право України: [підручник] / Валерій Костянтинович Колпаков. – [2-е вид., допов.]. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 752 с.

УДК 351.72 (477)

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ

Гетманець О.П., д. ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

У статті досліджуються теоретичні проблеми правового регулювання бюджетного контролю в Україні, аналізуються сучасні питання розподілу контрольних повноважень між суб'єктами бюджетного процесу, на підставі чого робиться висновок про необхідність розробки закону про бюджетний контроль.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетний процес, бюджетний кодекс України, фінансові ресурси, бюджет, бюджетна система, контрольні повноваження, правове забезпечення бюджетного процесу, закон про бюджетний контроль.

Гетманець О.П. БЮДЖЕТНЫЙ КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

В статье исследуются теоретические проблемы правового регулирования бюджетного контроля в Украине, анализируются современные вопросы распределения контрольных полномочий между субъектами бюджетного процесса, на основании чего делается вывод о необходимости разработки закона о бюджетном контроле.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетный процесс, бюджетный кодекс Украины, финансовые ресурсы, бюджет, бюджетная система, контрольные полномочия, правовое обеспечение бюджетного процесса, закон о бюджетном контроле.

Getmanec' O.P. BUDGETARY CONTROL AS MEAN OF THE LEGAL ADJUSTING OF PUBLIC FINANCIAL RESOURCES / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine

In the article the theoretical problems of the legal adjusting of budgetary control are investigated at Ukraine, the modern questions of distribution of control plenary powers are analysed between the subjects of budgetary process, on the basis of what drawn conclusion about the necessity of development of law on budgetary control.

Key words: budgetary right, budgetary process, budgetary code of Ukraine, financial resources, budget, budgetary system, control plenary powers, legal providing of budgetary process, a law is on budgetary control.

Відповідно до Конституції України (ст.95) бюджетна система України повинна будуватися на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами, і держава прагне до збалансованого бюджету. Отже, управління державними фінансами нерозривно пов'язане з виконанням органами державної влади контрольної функції. Кожний вид державного контролю відіграє особливу роль у забезпеченні функціонування галузей господарства і має особливості прояву у відповідних сферах діяльності держави. Тільки через визначення специфічних рис і сутності прояву фінансового контролю в різних сферах фінансової системи і зокрема, у бюджетній, можливо раціонально побудувати всю фінансову систему країни.

Одним із важливих напрямків фінансової діяльності держави є контроль за діяльністю учасників бюджетного процесу щодо дотримання бюджетного законодавства на кожній його стадії. Однак сучасні особливості правового регулювання бюджетного контролю свідчать про недосконалість правового механізму і наявність дестабілізуючих факторів у фінансовій системі, що потребує пошуку нових форм контролю за розподілом та використанням публічних фінансових ресурсів, зокрема в бюджетному процесі.

У науці фінансового права окремим сучасним проблемам організаційно-правового забезпечення бюджетного контролю присвячені праці вітчизняних і закордонних науковців: Алісова Е.О., Васильєва А.А., Воронової Л.К., Грачової О.Ю., Горбунової О.М., Карасьової М.В., Калюги Е.В., Кочеріна Е.А., Крохіної Ю.А., Кучерявенка М.П., Кучера І.І., Нечай А.А., Орлюк О.П., Пащенко О.П., Пришви Н.В., Савченко Л.А., Солдатенко О.В., Шохіна С.О., Хімічевої Н.І., Чернадчука В., Ялбулганова А.А. та інших. Проте проблеми удосконалення контролю за розподілом фінансових ресурсів у сучасних умовах господарювання, отже, на другій стадії бюджетного процесу потребують пошуку нових правових засобів.

Фінансову систему можна розглядати в декількох аспектах. Погоджуємося з тим, що в науці фінансового права висловлюється думка, що фінансова система – це сукупність фінансових інститутів, кожен з яких сприяє утворенню та використанню відповідних публічних фінансових [1, 15]. Зокрема, державний бюджет і місцеві бюджети належать до ключових ланок фінансової системи. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства встановлюються нормами Бюджетного кодексу України (Далі – БКУ) [2]. Проте залишаються не врегульованими повноваження контролюючих суб'єктів відповідно до стадій бюджетного процесу, зокрема за розподілом бюджетних коштів, що значно знижує ефективність їх використання.

В умовах запропонованого БКУ правового регулювання міжбюджетних відносин в Україні вкрай актуальне значення має контроль за забезпеченням відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених нормативними актами про бюджети, і бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати ці повноваження (розділ 4 БКУ «Міжбюджетні відносини»). Передача коштів між бюджетами різного рівня для виконання власних та делегованих повноважень, встановлення видів і обсягів міжбюджетних трансфертів потребують контрольних дій, як з боку учасників цих відносин, так і з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів фінансового контролю.

Норми БКУ деталізують бюджетний процес за стадіями, рівнями бюджетів, учасниками цієї діяльності й, хоч і суперечливо, не в повному обсязі, визначають необхідність і місце контролю в бюджетному процесі в загальному вигляді, без методологічних і організаційних елементів.

Мета статті. На підставі сучасної правової теорії бюджетного контролю визначити його завдання, сутність і напрями вдосконалення повноважень контролюючих суб'єктів, що має важливе значення для організації ефективного розподілу і використання публічних фінансових ресурсів.

Завдання фінансового і бюджетного контролю впливають із сутності «контролю» та його об'єкта – «фінансів». Це дотримання законності фінансової діяльності держави й ефективне

використання її фінансових ресурсів. Державний фінансовий контроль як складова фінансової діяльності держави в бюджетному процесі має специфічну практику проведення, цільову спрямованість, яка відрізняє його від інших видів контролю. За змістом, природою контрольних відносин фінансовий контроль поділяється на інституційні види. За характером інститутів відокремлюються види контролю, як зазначають дослідники фінансово-правових відносин [3, 58; 4, 86]. Бюджети, як фонди коштів, – це одна з важливих, але не єдина складова державних фінансових ресурсів. Бюджетні фонди акумулюються в бюджетній системі шляхом регулювання бюджетного процесу нормами бюджетного права. Тому різновидом фінансового контролю є державний контроль у бюджетному процесі, тобто бюджетний контроль.

Норми бюджетного права спрямовані на забезпечення стабільної, ефективної діяльності бюджетних установ і безперервне фінансування суспільних потреб, що в умовах ринкової економіки має найважливіше значення в діяльності держави. У сучасних суспільних відносинах в Україні контроль у бюджетному процесі потрібен для постійного суворого дотримання бюджетного законодавства, запобігання бюджетним порушенням, зміцнення бюджетної дисципліни як умови якісного виконання учасниками бюджетної діяльності та посадовими особами своїх зобов'язань. Відсутність чітко визначених концептуальних засад бюджетного контролю призводить до численних фінансових та бюджетних правопорушень.

Значення бюджетного контролю для фінансової діяльності держави, як і будь-якого соціального явища, можна розглянути через його логіко-семантичну природу, тобто роль предмета, дії, явища в людському житті [5]. Використовуючи цю філософську конструкцію проаналізуємо значення бюджетного контролю через притаманний цій діяльності матеріальний зміст і правову форму.

Сутність відносин у сфері бюджетного контролю полягає в діяльності щодо перевірки законності, доцільності, ефективності фінансових операцій з грошовими коштами, які встановлюються в нормативних актах про бюджет і реалізуються через систему заходів, пов'язаних із формуванням, розподілом та витрачанням бюджетних коштів у відповідній встановленій законом процедурі.

Правова форма бюджетного контролю пов'язана з нормативно-правовим регулюванням діяльності за дотриманням учасниками бюджетного процесу процедури укладання, розгляду і прийняття бюджетного закону, рішень про місцеві бюджети, їх виконання та звітності про виконання.

У фінансовому праві бюджетний контроль виступає, на нашу думку, у двох формах:

- 1) оперативно-виконавча форма – діяльність державних органів влади (парламенту, президента, уряду, тощо), тобто всіх учасників бюджетного процесу з реалізації правових приписів шляхом створення, зміни або припинення правовідносин, що складаються в бюджетному процесі;
- 2) правоохоронна форма – діяльність органів спеціального фінансового контролю, розпорядників бюджетних коштів, правоохоронних органів щодо дотримання бюджетного законодавства та захисту від порушень.

Контрольні відносини, що складаються й реалізуються в бюджетному процесі в діяльності з формування, розподілу та витрачання бюджетних коштів є складними. Це відносини між наступними групами учасників бюджетного процесу:

- державою в особі державних органів законодавчої та виконавчої влади і всіма іншими учасниками, тобто відповідними радами та їх виконавчими органами на місцях, органами державного фінансового контролю, незалежними фінансовими органами, тобто аудиторськими службами, розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами і громадськістю;
- державними органами законодавчої і виконавчої влади;
- відповідними радами та їх виконавчими органами на місцях;
- відповідними радами, їх виконавчими органами на місцях і аудиторськими службами, розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами, громадськістю;

- у системі спеціальних органів державного фінансового контролю, які мають контрольні повноваження в бюджетному процесі;
- між спеціальними органами державного фінансового контролю і розпорядниками бюджетних коштів, бюджетними установами, громадськістю;
- між головними розпорядниками бюджетних коштів і розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня;
- між розпорядниками бюджетних коштів і бюджетними установами.

Контрольні повноваження притаманні всім учасникам бюджетних відносин, які, за винятком органів державного фінансового контролю, є ще й активними учасниками бюджетного процесу з відповідними бюджетними призначеннями і повноваженнями з його здійснення на кожній стадії. Проте поняття, види, методи державного фінансового контролю законом не встановлюються, відсутні правові засади організації контрольної діяльності системи органів державного фінансового контролю в бюджетному процесі, що негативно впливає на розвиток не тільки бюджетних відносин, а й фінансової системи країни в цілому. Відсутність організаційно-правових засад фінансового контролю впливає і на відсутність методології контролю в бюджетному процесі та, як наслідок, на його організацію та практику здійснення.

У науці фінансового права переважає точка зору відносно класифікації системи органів державного фінансового контролю за компетенцією: органи загальної компетенції (тобто такі, які здійснюють фінансовий контроль разом із власною діяльністю) і органи спеціальної компетенції (створені спеціально для діяльності в галузі фінансового контролю) [2, 34]. Відповідно до ст.26 БКУ «Контроль та аудит у бюджетному процесі» до таких органів спеціальної компетенції належать: Рахункова палата України та розпорядники бюджетних коштів. Відповідно до інших статей БКУ, контрольні повноваження притаманні також Мінфіну України та місцевим фінансовим органам, Державному казначейству (далі – Казначейство), і Державній контрольно-ревізійній службі України (Далі – ДКРС). Названі суб'єкти є основними в оцінці ефективності діяльності державних органів щодо фінансово-бюджетних операцій. Будь-яке обмеження контролю фінансів може мати наслідком неправомірні адміністративні рішення або зловживання [6, 151-158]. У законодавстві з фінансових питань контролюючими органами називаються: митні органи, установи Пенсійного фонду України – стосовно внесків до Пенсійного фонду України, установи Фонду соціального страхування України – стосовно внесків до фонду соціального страхування України, податкові органи [7]. Коло контролюючих суб'єктів визначається також Додатками до Закону «Про Державний бюджет України на 2011 [8].

Усе це свідчить про те, що особливістю державного фінансового контролю є його широка розгалуженість. Забезпечення фінансового контролю, крім вказаних органів, покладається також на органи відомчого контролю. Проте сьогодні ці установи більшою мірою відстоюють корпоративні інтереси і не утворюють єдиної гармонійної системи державного фінансового контролю. Внаслідок цього без належного контролю залишаються значні суспільні матеріальні ресурси, а держава не отримує об'єктивної інформації щодо правильності та ефективності їх формування, розподілу та використання. Між тим, контрольні органи повинні бути здатними охоплювати діяльність адміністративних структур для своєчасного виявлення неправильних, незаконних чи неефективних витрат. Підґрунтям діяльності контролюючого суб'єкта з фінансового контролю спеціальної компетенції є ті завдання, для яких він створюється. У цьому контексті згідно з чинним законодавством України виділяють кілька основних напрямків господарської діяльності, на кожному з яких є фінансовий контроль, що впливає з економічного значення фінансів. Бюджетний контроль, як різновид фінансового, у такому випадку здійснюється й органами спеціальної компетенції, і загальними, і відомчими, й іншими контролюючими суб'єктами, він потрібен для організації ефективного управління різними галузями економіки і вимагає відповідної правової форми.

Контрольні повноваження Мінфіну України поширюються на всі стадії бюджетного процесу і стосуються як державного бюджету, так і місцевих бюджетів, якщо інше не передбачено законодавством України (ст.111 БКУ).

Рахункова палата, як орган, відповідальний за здійснення зовнішнього бюджетного контролю, виконує покладені на неї функції протягом усього бюджетного процесу (ст.110 БКУ).

Казначейство зобов'язане не тільки здійснювати бухгалтерський облік використання бюджетних коштів, а й забезпечувати контроль за відповідністю платежів узятим фінансовим зобов'язанням. Одночасно казначейство відповідає за встановлення правил бухгалтерського обліку та здійснює контроль за їх дотриманням (ст.112 БКУ).

Основним повноваженням органів ДКРС згідно зі ст.113 БКУ є контроль за цільовим та ефективним використанням коштів державного бюджету та місцевих бюджетів. ДКРС щомісяця повинна надавати ВР України та Мінфіну України узагальнені результати звітів про проведення перевірок (п.2 ст.113 БКУ). Таким чином, ДКРС здійснює поточний контроль бюджетного процесу.

Поряд із цим у БКУ врегульовано контрольну діяльність Верховної Ради АРК і органів місцевого самоврядування (ст.ст.114 – 115) та встановлено контрольні повноваження місцевих та державних органів влади щодо інших рівнів влади. У ст.114 визначаються контрольні повноваження представницьких органів влади. Встановлено, що кожна рада здійснює контроль за виконанням рішення про бюджет відповідної ради. Крім того, ради можуть виконувати інші повноваження, передбачені БКУ та бюджетним законом. Повноваження, викладені в ст.114 БКУ, можна вважати сферою «горизонтального» контролю, оскільки кожна рада в цій сфері здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на рівні відповідної території.

Відповідно до ст.115 БКУ встановлено повноваження органів виконавчої влади у сфері «вертикального» бюджетного контролю. Цією статтею уповноважено органи державної влади кожного рівня здійснювати контроль за показниками затверджених бюджетів, бюджетного розпису та кошторису бюджетних установ місцевих бюджетів нижчих рівнів, відповідністю їх рішень бюджетному законодавству.

Таким чином, чинний БКУ містить норми, які визначають види бюджетного контролю – внутрішній та зовнішній і повноваження суб'єктів бюджетного контролю. На підставі чинного законодавства, що визначає правовий статус, завдання, функції та контрольні повноваження учасників бюджетного процесу, органів фінансового контролю, встановлюються правові основи бюджетного контролю. Чинні нормативно-правові акти з окремих питань бюджетного контролю, що прийняті відповідно до Конституції України та БКУ, визначають організацію бюджетного контролю в цілому і спрямовані на виконання бюджетного закону й рішень про місцеві бюджети, зокрема. Проте існує ряд причин, що створюють окремі проблема недосконалості правового регулювання бюджетного контролю.

Законодавство щодо фінансового та бюджетного контролю з самого початку формувалося з чинних нормативно-правових актів, що встановлювали повноваження утворених органів фінансового контролю й тих, що створювалися на базі вже діючих органів державного управління та контролю бюджетного процесу. Наприклад, Казначейство було створено частково на базі Управління виконання державного бюджету Міністерства фінансів України і отримало притаманні йому функції, також і контрольні, а Рахункова палата утворювалася як постійно діючий орган контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Державного бюджету України. Чинне законодавство поступово впроваджувало контрольні повноваження представницьких та виконавчих органів влади в управлінні різними сферами суспільства і бюджетною також. Органи управління та контролю, що задіяні в бюджетному процесі, спочатку створювалися, діяли, а потім приймалися окремі нормативно-правові акти, що узгоджували їх повноваження. Історично склалося так, що спочатку було визначено контрольні повноваження (дуже обмежені!) в бюджетному процесі органів влади, а потім створювалися органи та підрозділи органів фінансового контролю із завданнями діяльності в бюджетній сфері. Отже, створення державних органів фінансового контролю, надання контрольної функції державним органам влади відбувалося стихійно, безсистемно, що зараз потребує систематизації, упорядкування та структурної перебудови.

Нормативно-правові акти, що визначають діяльність спеціальних органів фінансового контролю та учасників бюджетного процесу не в повному обсязі встановлюють елементи процедури контролю, але надають можливість розробки загального правового документа з бюджетного контролю. Перебудова системи державного фінансового контролю, з урахуванням контрольних повноважень представницьких та виконавчих органів влади в бюджетному процесі та з обов'язковим розподілом контрольних функцій по ланках фінансової системи

держави, головна з яких – бюджетна, – є важливим кроком у напрямку створення системи державного бюджетного контролю.

Ще один суттєвий недолік правової бази державного бюджетного контролю пов'язаний з якістю самих нормативно-правових актів. Йдеться про нечіткість формулювання, що призводить до неправильного тлумачення правових норм відносно контролю, відсутності визначеності окремих важливих понять та окремих необхідних актів, що регулюють проведення контролю. Наприклад, необхідність зовнішнього та внутрішнього фінансового контролю, що здійснюється в бюджетному процесі, визнається в БКУ (ст.26), але не подається поняття, відсутні ознаки й методика проведення.

Сучасний стан правового забезпечення бюджетного контролю потребує конкретизації контрольних повноважень суб'єктів бюджетного контролю стосовно стадій бюджетного процесу. Необхідність нормативно-правового акта з бюджетного контролю визначається законодавцем. Триває робота над законом України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» [9]. Існує також і вкрай необхідний проект закону України «Про громадський контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів» № 4079 від 01.09.2003 р., який знаходиться в роботі [10].

При підготовці нормативно-правових актів з фінансового або бюджетного контролю треба спиратися на конституційні положення щодо контрольної діяльності учасників бюджетного процесу, враховувати адміністративно-територіальний устрій України та зміни, які передбачені проведенням адміністративної реформи, особливості структури та практику діючих органів фінансового контролю. Прийняття закону про фінансовий контроль із загальними положеннями, що визначають один із його напрямків – бюджетний контроль, а також закону про бюджетний контроль, який установить головні положення його організації та здійснення, є необхідним для подальшого вдосконалення бюджетних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л.К. Фінансове право України: підручник / Л.К. Воронова. – К.: Прецедент, Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Воронова Л.К. Финансовое право: учебное пособие [для студентов юридических вузов и факультетов] / Л.К. Воронова, Н.П. Кучерявенко. – Харьков: Легас, 2003. – 360 с.
3. Бюджетний Кодекс України [Текст]: за станом на 15 квітня 2011 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – №11. – 28.03.2011. – Ст. 462.
4. Фінансове право: підручник / Алісов Е.О., Воронова Л.К., Кадькаленко С.Т. та ін.; керівник авт. колективу і від. ред. Л.К. Воронова. – Х.: Консум, 1998. – 496 с.
5. Про затвердження Стратегії розвитку системи державного фінансового контролю, що здійснюється органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України: від 24.07.2003 р., № 1156 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 31. – Ст. 1613.
6. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 / Гаращук Володимир Миколайович. – Харків, 2003. – 364 с.
7. Податковий Кодекс України станом на 01.04.2011 р. // Урядовий кур'єр. – 2011.– № 141.– 03.08.2010 р.
8. Про Державний бюджет України на 2011 рік // Закон України № 2856-У! від 23.12. 2010 р.
9. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення: Проект закону України (від 17.03.2003 р., реєстр. № 3242 / автори Янукович В.Ф.; Кабінет Міністрів України) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.
10. Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів: Проект Закону України (від 01.09.2003 р., реєстр. № 4079 / автор народний депутат України Гавриш С.Б.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gcka2.rada.gov.ua.1pls/zweb.n/webprac4_1.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Гуржій Т.О., д.ю.н., ст. наук. співробітник

Київський національний торговельно-економічний університет

У представленій статті визначаються та систематизуються пріоритети державної політики безпеки дорожнього руху. Обґрунтовується необхідність їхнього законодавчого закріплення. Стверджується, що такий крок дозволить оптимізувати державну діяльність у сфері безпеки дорожнього руху, а також уникнути методологічних помилок при розробці концептуальних і програмних документів.

Ключові слова: державна політика, автомобільний транспорт, безпека дорожнього руху, пріоритетні напрями.

Gurzhiy T.A. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНОГО ДВИЖЕНИЯ / Киевский национальный торгово-экономический университет, Украина

В представленной статье определяются и систематизируются приоритеты государственной политики безопасности дорожного движения. Обосновывается необходимость их законодательного закрепления. Утверждается, что этот шаг позволит оптимизировать государственную деятельность в сфере дорожного движения, а также избежать методологических ошибок при разработке концептуальных и программных документов.

Ключевые слова: государственная политика, автомобильный транспорт, безопасность дорожного движения, приоритетные направления.

Gurzhiy T.A. PRIORITY DIRECTIONS OF PUBLIC POLICY IN THE FIELD OF SAFETY OF TRAVELLING MOTION / Kiev national trade and economic university, Ukraine

In the article general priorities of road safety policy are determined and systemized. The necessity of its' legislative fixing is substantiated. Author maintains that this step will contribute to optimization of governmental activity in road-traffic sphere, as well – to avoid methodological mistakes at working out the conceptual and program documents.

Key words: national policy, automobile transport, road-traffic safety, priority trends.

Правильне визначення пріоритетів державної політики безпеки дорожнього руху – важлива запорука її ефективності. В умовах тотального дефіциту ресурсів забезпечення дорожньо-транспортної безпеки пов'язане з постійним перерозподілом сил і засобів, їх концентрацією на найбільш важливих напрямках розвитку. Дана обставина зумовлює постановку питання про те, які саме напрями інституціональної політики повинні вважатися пріоритетними й такими, що потребують першочергової реалізації.

Так вже склалося, що сьогодні чіткої законодавчої або, принаймні, доктринальної “відповіді” на це питання не існує. Наразі єдиним правовим актом, у якому окреслено інституціональні пріоритети, залишається Концепція Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху на 2009-2012 роки (розпорядження кабінету Міністрів України від 30 жовтня 2008 року № 1384-р). Проте неврегульований статус Концепції (як і всіх концептуальних документів загалом), її ненормативний та напівобов'язковий характер, дозволяють говорити лише про *відносну* правову визначеність напрямів забезпечення безпеки дорожнього руху.

Не менш скромними в цьому відношенні є здобутки вітчизняної науки. Більшість галузевих фахівців переймаються вирішенням прикладних проблем дорожньо-транспортної безпеки, не вдаючись до аналізу засад інституціональної політики. Ті ж, хто ведуть науковий пошук на вищому рівні узагальнення, рідко досягають консенсусу в їх розумінні.

Широке наукове визнання отримали тільки п'ять напрямів державної політики безпеки дорожнього руху: реформування законодавства про дорожній рух; удосконалення системи підготовки водіїв; підвищення рівня правосвідомості учасників дорожнього руху; поліпшення експлуатаційних показників доріг і вулиць; створення ефективної системи надання медичної допомоги потерпілим від ДТП. Щодо решти інституціональних пріоритетів згоди немає.

Зокрема, А.М. Редзюк вважає такими: – вдосконалення системи державного управління безпекою дорожнього руху; – вдосконалення досліджень проблем БДР, системи аналізу дорожньо-транспортних пригод та їх статистичного обліку; – вдосконалення управління дорожнім рухом; – підвищення ефективності контролю за виконанням правил дорожнього руху; – безпеку конструкції колісних транспортних засобів [1, 6-9]. Р.В. Стадніченко

відносить до них: профілактику аварійності, перехід на міжнародні стандарти організації дорожнього руху, оновлення автопарку країни [2, 38]. На думку В.Р. Щавінського, стратегічними напрямами інституціональної політики є: попередження дорожньо-транспортного травматизму, забезпечення реалізації прав і свобод громадян, а також зменшення негативного впливу колісних транспортних засобів на екосистему [3, 14].

Принципово відмінне бачення пріоритетів дорожньо-транспортної безпеки демонструє М.М. Долгополова. Ставлячи знак рівності між “напрямами державної політики” та “функціями органів держави”, вона робить спробу визначити пріоритетні напрями політики для окремих суб’єктів забезпечення безпеки дорожнього руху. Згідно з цим підходом, кожне “заінтересоване” міністерство або відомство реалізує особливий, кореспондуючий тільки йому політичний напрям: Міністерство транспорту та зв’язку України – забезпечує безпеку дорожнього руху на автомобільному транспорті; Державна служба автомобільних доріг – провадить діяльність у сфері дорожнього будівництва та господарювання; МВС України – здійснює надвідомчий контроль і нагляд, вдосконалює організацію руху, виконує адміністративно-юрисдикційні функції... [4, с. 180, 181].

Погодитись із логікою подібних тверджень доволі складно. По-перше, у теоретичному сенсі дуже важливо розрізнити напрями державної політики, як “загальні вектори розв’язання суспільних задач зусиллями всіх інститутів публічної влади [5, 283]” та напрями діяльності (функції) органів управління, як: “... шляхи реалізації конкретних адміністративних повноважень [6, 89]”. По-друге, переважна більшість проблем безпеки дорожнього руху мають міжгалузевий характер. Жодна ланка адміністративної системи не здатна вирішити їх самотужки. Очевидно, що за таких умов відомча диференціація пріоритетів державної політики тільки перешкоджатиме її ефективному проведенню. І, по-третє: в умовах низької управлінської культури виділення відомчих пріоритетів може обернутися системним ігноруванням інших, “непріоритетних” напрямів діяльності.

У даному контексті видаються слушними міркування Ф.О. Марковського, який пише: “При формалізації державно-політичних пріоритетів необхідно виходити з того, що вони: а) обумовлені суспільно-значущою проблематикою, кореспондуючими політичними цілями, ресурсною базою, наявним правовим та управлінським інструментарієм; б) виражають генеральні напрями діяльності публічно-владного апарату, у системній єдності та взаємодії всіх його елементів; в) втілюють шлях до політичної мети, а відтак не повинні ототожнюватись з останньою; г) мають прогресивний характер і передбачають досягнення якісно нових показників, станів або рівнів (таким чином, в основу відповідних дефініцій мають покладатись динамічні категорії: “створення”, “удосконалення”, “збільшення”, “прискорення” тощо)” [2, 35].

З урахуванням викладеного доцільно виділити такі напрями державної політики безпеки дорожнього руху:

- *розвиток та вдосконалення вітчизняного законодавства про безпеку дорожнього руху.* Як відомо, від якості нормативно-правових актів напряму залежить ефективність організації правовідносин, забезпечення законності та правопорядку, динамічний розвиток відповідних галузей і сфер соціального життя, авторитет органів державної влади. На жаль, сучасний стан нормативно-правової регламентації суспільних відносин у сфері дорожнього руху (зокрема, у частині забезпечення його безпеки) не дає підстав розраховувати на позитивний соціально-економічний результат. Відсутність “стрижневого” закону з питань безпеки дорожнього руху; розпорошеність кореспондуючих норм по величезному масиву галузевих нормативно-правових актів; фрагментарність правового регулювання; застарілість та неузгодженість нормативного матеріалу; логіко-юридичні погіршеності змісту законодавчих положень; безсистемність нормотворення – ці та інші проблеми, з одного боку, змушують констатувати недосконалість нормативно-правової бази, а з іншого – дозволяють убачати в окресленому напрямі державної політики стратегічний ресурс для оптимізації правовідносин та покращення основних показників безпеки дорожнього руху;
- *створення ефективної системи управління безпекою дорожнього руху.* За загальним визнанням, вітчизняна система забезпечення безпеки дорожнього руху перебуває в надзвичайно розбалансованому стані, що вкрай негативно позначається на її ефективності [7, 82]. Практично відсутня координація управлінської діяльності на міжгалузевому та міжрегіональному рівнях. Центральні органи виконавчої влади у сфері

безпеки дорожнього руху провадять “свою” відомчу політику, всіляко відхрещуючись від відповідальності за загальний стан справ. Місцеві державні адміністрації та органи самоврядування часто-густо не можуть дійти згоди щодо розподілу сфер адміністративного впливу (причому, зазвичай, має місце не перетягування повноважень, а, навпаки – їх взаємне перекидання). Функції щодо управління безпекою дорожнього руху та контроль за здійсненням відповідного напряму управлінської діяльності виконує по суті один і той самий орган – Міністерство внутрішніх справ України (думається, питання про відомчу “ангажованість” цього контролю є риторичним).

Численні організаційні вади системи управління безпекою дорожнього руху зумовлюють необхідність її докорінної перебудови. Означена система має ґрунтуватися на засадах: а) чіткого розмежування компетенції та ділянок відповідальності суб’єктів публічної адміністрації; б) позавідомчого контролю; в) “профілювання” структур, відповідальних за забезпечення безпеки дорожнього руху, звільнення їх від невластивих функцій і повноважень; г) централізованої координації виконавчо-розпорядчої діяльності в сфері безпеки дорожнього руху;

- *поліпшення технічного стану, експлуатаційних характеристик та пропускної спроможності автомобільних доріг.* Невпинне збільшення кількості транспортних засобів та критична зношеність дорожньої інфраструктури з особливою гостротою ставлять питання про активізацію будівництва, ремонту й реконструкції автомобільних доріг. На жаль, сьогодні це питання вирішується дуже повільно. За останні дев’ять років протяжність доріг загального користування збільшилась лише на 10 кілометрів (тобто на 0,005 відсотка), тоді як автопарк країни зріс щонайменше вдвічі. Переважна більшість вітчизняних доріг не відповідають технічним правилам, нормам і стандартам. З огляду на хронічне бюджетне недофінансування, темпи реконструкції вулично-дорожньої мережі впали до мінімуму. Величезну проблему становить брак технічних засобів організації руху. Загалом на українських дорогах “не вистачає” близько 70 тис. дорожніх знаків. У деяких містах працюють менше половини світлофорів. Далекими від оптимальних параметрів залишаються обсяги покриття та якість дорожньої розмітки.

За свою інертність у розв’язанні названих проблем суспільство змушене платити високу ціну. Через незадовільний стан доріг трапляються 32,7 відсотків усіх ДТП [8, 12]. Кореспондуючі збитки держави та громадян обчислюються десятками мільйонів гривень. І, що найгірше – розмінною монетою всезагальної безгосподарності почасти стають людські життя. Тільки протягом 2005-2008 років унаслідок аварій, спричинених дефектами дорожньої інфраструктури, загинули майже 5 тис. чоловік.

Пряма залежність основних показників безпеки дорожнього руху (аварійності, віктимності та ін.) від стану шляхів сполучення зумовлює пріоритетний характер відповідного напряму інституціональної політики;

- *забезпечення високої якості підготовки водіїв.* У соціотехнологічній макроструктурі “водій – транспортний засіб – дорога” найменш надійною ланкою є водій. За інформацією Департаменту ДАІ МВС України, водії механічних транспортних засобів вчиняють 3,5 млн. порушень правил дорожнього руху на рік. З їх вини трапляються 65-75 відсотків усіх дорожньо-транспортних пригод [9, 1].

Значною мірою ця невтішна статистика обумовлена вадами існуючої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв (як професіоналів, так і аматорів). Наразі рівень кадрового, технічного та навчально-методичного забезпечення спеціалізованих навчальних закладів гнітюче низький. Викладання в цих закладах “зосереджене” на розгляді теоретичних питань, тоді як прикладним аспектам водіння (зокрема, водінню в складних дорожніх умовах, поведінці в екстремальних ситуаціях тощо) приділяється недостатня увага. Таким чином, водій-початківець змушений набувати необхідних навичок самостійно, в умовах реальної дорожньої обстановки. А, як відомо, дорога – суворий учитель, котрий не вибачає помилок. Щороку недосвідчені водії (зі стажем до 2-х років) стають винуватцями близько 35 тис. аварій, у яких гинуть до 1,5 тис. чоловік.

Для порівняння: в країнах розвинутої автомобілізації (Канада, Нідерланди, Німеччина, США, Швеція та ін.) усереднені показники водійської деліктності є втричі меншими; питома вага правопорушень, учинюваних водіями з малим стажем керування, становить 10-12 відсотків (в

Україні – 22%). Наведені цифри переконливо свідчать про те, які перспективи в забезпеченні безпеки дорожнього руху здатна відкрити модернізація вітчизняної системи підготовки водіїв;

- *підвищення дорожньо-транспортної культури населення.* Величезна кількість правопорушень на автомобільному транспорті пояснюється не лише браком водійської майстерності, а й тотальним нігілізмом у питаннях дисципліни руху, вирішення спірних дорожніх ситуацій, соціальних стандартів поведінки водіїв і пішоходів. Як показують останні соціологічні дослідження, третина вітчизняних водіїв не співвідносять власні дії з інтересами інших учасників дорожнього руху, в усьому керуючись особистісними та егоїстичними міркуваннями. Кожний четвертий водій вважає нинішній рівень порядку й дисципліни на дорогах незадовільним. Причому визнання цього факту зовсім не свідчить про шанобливе ставлення до правил дорожнього руху: практично всі респонденти допускають можливість їх порушення за певних “сприятливих” умов (як-то: неконтрольованість дорожньої ділянки, відсутність поблизу транспортних засобів тощо). Що ж стосується пішоходів, то лише чверть з них при перетинанні проїзної частини послуговуються сигналами світлофора. Приблизно стільки ж – взагалі переходять дорогу не там, де це дозволено, а там, де їм зручно. Результат подібної легковажності закономірний: протягом 2006-2008 років в Україні зафіксовано 51390 ДТП за участю пішоходів (19037 – у 2006 році, 22038 – у 2007, 16316 – у 2008).

Висока соціальна толерантність до правопорушень та інших негативних аспектів дорожнього руху дозволяє зробити висновок про те, що існуюча система насадження дорожньо-транспортної культури є малоефективною. Будучи заснованою на примусових методах адміністрування, вона майже повністю вичерпала ресурс динамічного розвитку. Відтак, реалізація окресленого напрямку інституціональної політики тісно пов’язана з розробкою та застосуванням нових, прогресивних методик, здатних забезпечити формування у свідомості учасників дорожнього руху сталих установок на додержання вимог законодавства, взаємну повагу, нетерпимість до протиправних проявів;

- *підвищення надійності та безпечності транспортних засобів.* Аналіз причин аварійності на автомобільному транспорті дозволяє констатувати відсутність тенденції щодо збільшення кількості ДТП, обумовлених незадовільним технічним станом рухомого складу [10, 50]. Через несправності транспортних засобів трапляються близько 1 тис. аварій на рік, тобто 2,5-3 відсотки всіх дорожньо-транспортних пригод. За світовими мірками це далеко не критичний показник. Але він повністю нівелюється надвисоким рівнем смертності й травматизму: на кожні 100 ДТП, спричинених технічними несправностями автомобілів (мотоциклів, автобусів), припадають 25 загиблих і 100 поранених осіб. Загрозлива віктимологічна ситуація вимагає від держави вжиття комплексу невідкладних заходів, спрямованих на: підвищення вимог до конструкції транспортних засобів у частині забезпечення їх пасивної та активної безпеки; удосконалення контролю за технічним станом засобів пересування; посилення відповідальності за керування транспортними засобами із серйозними несправностями (дефектами рульового управління, гальмівної системи, тягово-зчіпного механізму автопоїзда тощо);
- *удосконалення медичного забезпечення безпеки дорожнього руху.* Істотний вплив на стан аварійності та тяжкість наслідків ДТП здійснює система медичного забезпечення. Від того, наскільки добре ця система організована, наскільки злагоджено функціонують її компоненти, наскільки повно вона відповідає об’єктивним соціально-економічним і дорожньо-транспортним умовам, залежать такі показники безпеки дорожнього руху, як загальна кількість автомобільних аварій, обсяг спричинених ними матеріальних збитків, питома вага загиблих і поранених внаслідок ДТП.

Ось лише декілька показових викладок статистики: незадовільний психофізіологічний стан водія є причиною 9-12 відсотків дорожньо-транспортних пригод, в яких щороку гинуть до 1 тис. чоловік; через несвоєчасне або неналежне надання медичної допомоги передчасно йдуть з життя 13 відсотків постраждалих у ДТП; надання першої допомоги протягом 9 хвилин після аварії дозволяє врятувати 90 відсотків важкопоранених, після 18 хвилин – шанси на порятунок зменшуються в 6 разів (до 15 відсотків); 91 відсоток жертв ДТП доставляються до медичних закладів попутним транспортом, при цьому ймовірність летального випадку становить 86,2%

(при транспортуванні штатним автомобілем швидкої допомоги відповідний показник дорівнює 66,3%, бригадою реанімації – 17,4%).

Тісна кореляція віктимологічних та медико-організаційних параметрів дорожнього руху зумовлює необхідність побудови сучасної, мобільної, соціально-орієнтованої системи медичного забезпечення, котра б гарантувала суворий медичний контроль за допуском до керування транспортними засобами, оперативне надання першої допомоги, кваліфіковане лікування та якісну медичну реабілітацію постраждалих від ДТП.

- *сприяння впровадженню інноваційних технологій, методик та інших досягнень науково-технічного прогресу в роботу системи забезпечення безпеки дорожнього руху.* Невпинне зростання динамічних параметрів дорожнього руху вимагає постійного вдосконалення форм і методів забезпечення його безпеки. Провідну роль у цьому процесі відіграють технічні засоби, програмні, інформаційні та інші технології, масштаби застосування яких дедалі збільшуються. Ще 10-15 років тому автоматичні комплекси стеження за дорожнім рухом, супутникові системи навігації, комп'ютерні емулятори дорожньої обстановки здавалися чимось далеким та ілюзорним, а зараз ми наочно можемо спостерігати ефект їх повсюдного впровадження.

Сьогодні досягнення науково-технічного прогресу (інформаційні системи, електронні прилади, високотехнологічні матеріали) використовуються в усіх сегментах вітчизняної системи забезпечення безпеки дорожнього руху: при конструюванні автомобільної техніки, при підготовці водіїв, при технічному огляді транспортних засобів, при регулюванні транспортних потоків, при нагляді за дорожнім рухом, при фіксації правопорушень, при веденні різноманітних обліків, при наданні медичної допомоги постраждалим від ДТП тощо. Водночас, як показує досвід провідних країн світу, перспективи подальшої “технологізації” дорожньо-транспортної сфери й надалі залишаються надзвичайно широкими. Наприклад, у Японії активно впроваджуються електронні комплекси “Driving Safety Support System (DSSS)”, засновані на роботі спеціальних інфрачервоних маяків, здатних збирати всебічну інформацію про дорожню обстановку та обмінюватись нею з навігаційною системою автомобілів. На дорогах Англії розпочато монтаж приладів серії “Traffic Light Warning Systems” (TLWS)”, які слідкують за погодними умовами, швидкістю руху та ступенем зносу шин транспортних засобів і передають відповідну інформацію водію через спеціальні світлодіоди, розташовані на узбіччях. У Шотландії та Уельсі небезпечні ділянки доріг облаштовуються засобами підсвітки “SolarLite”, котрі заряджаються від сонячних батарей і збільшують дистанцію нічної видимості з 90 до 900 метрів.

“За технічними інноваціями – майбутнє глобальної транспортної системи”, – пише Дж. Абрахам (J. Abraham), – “дана ідея повинна бути закладена в основу національної політики кожної держави, яка прагне в цю систему інтегруватись [11, 148]”. І доки наведений вислів буде співзвучним часу (а є всі підстави думати, що він ніколи не втратить актуальності), доти впровадження передових технологій, модернізація та розвиток технічного забезпечення значитимуться серед пріоритетів державної діяльності в сфері безпеки дорожнього руху;

- *активізація міжнародного співробітництва в сфері безпеки дорожнього руху.* Як показує світова практика, динамічний розвиток національних систем безпеки дорожнього руху можливий лише за умов тісного міжнародного співробітництва. Усвідомлюючи цей факт, Українська держава (в особі представників зацікавлених міністерств, відомств, органів місцевої влади) постійно приймає участь у роботі універсальних міжнародних структур, котрі опікуються проблемами транспортної безпеки: ЄС, ООН, Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), ЮНІСЕФ та інших. Під егідою названих організацій в Україні реалізуються масштабні проекти економічного, методичного та інформаційно-пропагандистського характеру (програми TWINNING, глобальні тижні безпеки дорожнього руху etc.) [12, 20-22].

Триває співпраця на міжурядовому рівні. З 1997 року Україна є повноправним членом Європейської конференції міністрів транспорту (ЄКМТ); з 1998 року – представлена в складі міжурядової комісії TRACECA (“Transport Corridor Europe-Caucasus-Asia”). У рамках відповідних міжнародних програм здійснено ряд важливих кроків щодо розвитку дорожньої інфраструктури, залучення інвестицій у транспортний сектор, підвищення безпеки автомобільних перевезень, уніфікації правил, норм і стандартів у сфері безпеки дорожнього руху.

Постійно розширюються контакти з неурядовими організаціями, серед яких: Європейська федерація жертв дорожньо-транспортних пригод, Міжнародний союз автомобільного транспорту, об'єднання “Глобальне партнерство з безпеки дорожнього руху”, Міжнародна асоціація навчання водінню, Міжнародна федерація пішоходів та ін.

Разом із тим, окремі аспекти міжнародного співробітництва в сфері безпеки дорожнього руху потребують значно більшої уваги, ніж це має місце зараз. Наразі мляво протікає взаємодія з міжнародними фінансовими установами (основними донорами інвестицій), науковими закладами, державними органами, які репрезентують сектори національної безпеки, охорони здоров'я та освіти. При створенні амбітних міжнародних проектів Україна нерідко демонструє брак ініціативи, а при їх реалізації – задовольняється роллю “веденого”. Міжнародні симпозіуми, конгреси та конференції (йдеться про заходи представницького рівня) на вітчизняних теренах майже не проводяться.

Викладене свідчить про наявність широкого “простору” для вдосконалення форм міжнародної взаємодії в сфері безпеки дорожнього руху. Вказана обставина, а також життєва важливість міжнародного співробітництва взагалі, зумовлюють пріоритетний характер відповідного напрямку інституціональної політики.

Підсумовуючи дану частину дослідження, варто наголосити, що встановлення пріоритетних напрямів державної політики безпеки дорожнього руху має не лише теоретичне, а й вагомим практичне значення. “Окреслення (передусім, нормативне) пріоритетів державної діяльності – ключова фаза політикоформування. Наскільки б чіткими не були генеральна політична мета й детерміновані нею цілі, наявний ресурс далеко не завжди дозволяє їх повністю реалізувати. Рано чи пізно “провідник” політичної волі опиняється перед вибором: яким шляхом потрібно йти насамперед, які заходи потребують першочергового впровадження, якою ціллю можна пожертвувати заради вирішення глобальних задач. Нез'ясованість цих питань змушує діяти навмання, що загрожує серйозними перекосами та дисбалансами в сфері управління...”, – констатує Чарльз Бентам (С. Bantam) [13, 311]. Із застереженням британського політолога важко не погодитись. Додамо лише, що відсутність законодавчо- (або, принаймні, доктринально-) визначених напрямів державної політики нерідко призводить до їх обмеженої чи відверто хибної інтерпретації на підзаконному рівні нормотворення.

За прикладами далеко ходити не потрібно – досить проаналізувати зміст будь-якої вітчизняної програми або концепції з питань безпеки дорожнього руху. Так, приміром, серед пріоритетних шляхів (*читай – напрямів*) діяльності, окреслених Концепцією Державної цільової програми підвищення безпеки дорожнього руху на 2009-2012 роки, жоден не стосується питань галузевого управління, наукового забезпечення, міжнародного співробітництва. Не охоплені ці напрями й більшістю регіональних програм. Певний виняток становлять лише два документи (програми розвитку безпеки дорожнього руху в Харківській і Сумській областях), орієнтовані на розв'язання проблем управлінського характеру.

Взагалі, програми регіонального розвитку рідко вирізняються повнотою та коректністю в частині визначення пріоритетів безпеки дорожнього руху. Сформульовані пріоритети почасти не відповідають програмним завданням, не підкріплюються кореспондуючими організаційними заходами. Іноді відповідним формулюванням бракує конкретики, а інколи – належного ступеня узагальнення. Нерідко має місце банальна підміна понять, коли пріоритетні напрями державної діяльності ототожнюються з її цілями та способами реалізації.

Ще гостріше вказані недоліки проявляються на рівні місцевих (зокрема, міських і районних) програм. Лише в половині з них визначені пріоритети забезпечення безпеки дорожнього руху. Причому “свобода” їх інтерпретації переходить всі допустимі межі: під пріоритетними напрямами розуміється що завгодно, від “системи управління безпекою руху” до “встановлення світлофорів”.

У зв'язку з цим постає необхідність законодавчого закріплення пріоритетів інституціональної політики. Такий крок дозволить оптимізувати державну діяльність у сфері безпеки дорожнього руху, скерувати її у потрібне русло, забезпечити першочергове вирішення стратегічних задач. Крім того, він дасть змогу уникнути різнобою та численних методологічних помилок при визначенні пріоритетів безпеки дорожнього руху на місцях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Редзюк А.М. Проблема безпеки дорожнього руху в Україні та заходи щодо суттєвого зменшення загиблих і постраждалих у ДТП / А.М. Редзюк // Автошляховик України. – 2005. – № 5. – С. 6-12.
2. Стадніченко Р.В. Методологічні засади визначення завдань і пріоритетів державної політики / Р.В. Стадніченко // Юрист. – 1998. – № 2. – С. 34-45.
3. Порушення правил обгону, зустрічного роз'їзду, проїзду перехресть та зупинок транспортних засобів загального користування: адміністративно-деліктний аспект // Транспорт і безпека. – 2002. – №10. – С. 14-21.
4. Долгополова М.М. Управління загальнодержавною системою забезпечення безпеки дорожнього руху: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Долгополова Марина Михайлівна; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2003. – 210 с.
5. Краткий политологический словарь / [Под ред. Р.В. Стадниченко]. – Ярославль: Изд-во: НЕО, 2003. – 530 с.
6. Фомин С.Д. Функциональный аспект государственно-политической деятельности / С.Д. Фомин // Актуальные проблемы государственного управления: сборник научных трудов. – Волгоград: Атлас, 2000. – №4. – С. 76-84.
7. Микитюк М. Правові основи управління профілактикою безпеки дорожнього руху / М. Микитюк // Право України. – 2005. – №5. – С. 81-85.
8. Залуга В.П. Пассивная безопасность автомобильной дороги / В.П. Залуга, В.Я. Буйленко. – М.: Транспорт, 1987. – 189 с.
9. Міленін О.Л. Правосвідомість учасників дорожнього руху: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридичних наук: спец. 12.00.07 “Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Л. Міленін; Національний університет внутрішніх справ. – Х., 2001. – 19 с.
10. Голубева Г.К. Адміністративно-правова кваліфікація порушень водіями правил експлуатації автотранспортних засобів: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Голубева Галина Кирилівна; Національний університет державної податкової служби України. – К., 2008. – 233 с.
11. Abraham J. Road safety in global policy / J. Abraham // Transport & communications. – 2006. – № 11. – P. 148-154.
12. Столяров А.Л. Щодо діяльності ЄС у сфері безпеки дорожнього руху / А.Л. Столяров // Автошляховик України. – 2005. – №6. – С. 20-22.
13. Bantam C. New ways of political development / Bantam Charles. – Edinburgh, 1985. – 506 p.

УДК 351.862.8: 796.032 (477)

**ОКРЕМІ СКЛАДОВІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ СУСПІЛЬСТВА
ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ В УКРАЇНІ ЄВРО-2012**

Джагупов Г.В., к.ю.н., доцент

Харківський національний університет внутрішніх справ

У роботі досліджено питання забезпечення громадської безпеки, запобігання вчиненню злочинів і правопорушень під час проведення в Україні Євро-2012 і доведено, що необхідний примусовий вплив здійснюється для підтримання громадського порядку, безпеки суспільстві, для спрямування окремих громадян на додержання загальних норм поведінки.

Ключові слова: чемпіонат Європи, безпека, громадська безпека, футбол, масові заходи.

Джагупов Г.В. ОТДЕЛЬНЫЕ СОСТАВЛЯЮЩИЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЩЕСТВА ВО ВРЕМЯ ПРОВЕДЕНИЯ В УКРАИНЕ ЕВРО-2012 / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В работе исследованы вопросы обеспечения общественной безопасности, предотвращения совершения преступлений и правонарушений во время проведения в Украине Евро-2012 и доказано, что необходимое принудительное воздействие осуществляется для поддержания общественного порядка, безопасности в обществе, для соблюдения отдельными гражданами общих норм поведения.

Ключевые слова: чемпионат Европы, безопасность, общественная безопасность, футбол, массовые мероприятия.

Dzhagupov G.V. SEPARATE SOSTOVLYAYUSCHIE PROVIDING OF SAFETY DURING LEADTHROUGH IN UKRAINE OF EURO-2012 / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine

The questions of providing of public safety are in-process investigational, preventions of committing a crime and offences during a leadthrough in Ukraine of Euro-2012 are well-proven that the necessary forced influence is carried out for maintenance of public peace, safety in society, for the observance of general codes of conduct separate citizens.

Key words: European Championship, safety, public safety, football, public events.

Залишилося менше півроку до початку проведення в Україні чемпіонату Європи з футболу. Цей термін підготовки до чемпіонату є найцікавішим і найскладнішим періодом. Рішення провести фінал в Україні було справжнім успіхом. Сьогодні дуже багато робиться для того, щоб футбольний турнір залишив після себе лише приємні спогади [1, 3].

Євро-2012 – чудова можливість показати Україну всій Європі і всьому світові. Слід зазначити, що в результаті комплексної успішної підготовки і проведення чемпіонату, країна отримає значні переваги. Масові заходи такого рівня є дуже важливою подією для держави та суспільства в цілому, і потребують масштабної підготовки в різних сферах діяльності. Успіх же проведення Євро-2012 залежить не тільки від наявності певної інфраструктури, а також, що дуже важливо, від здатності держави надати багаторівневу безпеку.

Слід зазначити, що міцна громадська безпека – необхідна умова та органічна складова цивілізованого способу життя, успішного функціонування суспільства і держави в цілому. Громадська безпека включає відносини, які попереджують або усувають шкідливі для життя та здоров'я людини наслідки, котрі можуть бути заподіяні в результаті дій людей або штучним, або природним джерелом підвищеної небезпеки. Відповідно до Кримінального кодексу України та Кодексу України про адміністративні правопорушення до найважливіших об'єктів, що охороняються державою, належать громадський порядок та громадська безпека. Ці об'єкти охороняються шляхом адміністративного нагляду, прямого адміністративного примусу, оперативно-розшукових заходів, застосування адміністративних і кримінальних покарань.

Отже, метою статті є розкриття бачення та аналіз питань, пов'язаних із проведенням в Україні чемпіонату Європи з футболу, а саме з приводу забезпечення громадської безпеки, запобігання вчиненню злочинів і правопорушень під час проведення масових та спортивно-масових заходів.

Взагалі, в спеціальній літературі громадська безпека розглядається в широкому і вузькому розумінні, наприклад, раніше це зазначали у своїх роботах Серьогін В.В., Ключніченко А.П., Попов Л.Л. та ін. Громадська безпека є важливою основою існування суспільства і в той же час наслідком тих процесів, що відбуваються в суспільстві. Її основу становлять різні соціальні норми: правові, моральні, правила співжиття, звичаї. Ряд авторів справедливо відмічають, що громадська безпека в широкому розумінні є складним структурним явищем, що охоплює різнобічні суспільні відносини.

Дослідженню поняття “громадська безпека” та співвідношенню його з поняттями “громадський порядок” і “забезпечення громадської безпеки”, присвятили свої наукові праці О.М. Бандурка, І.П. Веремеєнко, І.П. Голосніченко, В.К. Гіжевський, В.Л. Грохольський, Є.В. Додін, М.В. Ковалів, А.Т. Комзюк, О.І. Остапенко, Ю.І. Римаренко та інші. Всі вони загалом дійшли до спільної позиції щодо змісту цих понять.

Передусім, зазначимо, що поняття «безпека» у Великому тлумачному словнику сучасної української мови трактується як: «стан, коли кому-, чому-небудь ніщо не загрожує» [2, 70]. Таке визначення вказує на загальність та багатогранність цього поняття.

На нашу думку, найбільш повним є визначення безпеки, що надає В.А. Ліпкан: «безпека – це гарантована конституційними, законодавчими і практичними заходами захищеність і забезпеченість життєво важливих інтересів об'єкта від зовнішніх і внутрішніх загроз» [3, 57]. Таким чином, з останнього визначення можна надати таку класифікацію безпеки за видом загрози життєво важливим інтересам:

- зовнішня безпека – це захищеність національних інтересів, національних цінностей і способу життя від загроз, що виходять ззовні.
- внутрішня безпека, до якої відносять ті суспільні відносини, що пов'язані з запобіганням або усуненням загрози для життя і здоров'я людей, їхнього майна (власності) всередині країни [4, 40-41].

Саме до внутрішньої безпеки відноситься громадська безпека. Відзначимо, що словосполучення «громадська безпека» складається зі слів «громадська» і «безпека». Слово «громадська» широко застосовується на означення, пов'язані з діяльністю людей у суспільстві, які відносяться до суспільства і відбуваються в суспільстві. Визначаючи це поняття, слід зважати на такі чинники: *по-перше*, визначення поняття «безпека» формуються із соціально-економічних та інших підвалин держави, її інтересів та реально існуючих загроз; *по-друге*, безпека держави, суспільства і особистості мають забезпечуватися багатьма напрямками; *по-третє*, історично сформований підхід до забезпечення безпеки як захисту від внутрішньої і зовнішньої загрози вимагає перегляду, оскільки загроза може відбуватися через зміни реальних ситуацій внутрішнього життя держави і суспільства...[5]

Реальною ситуацією внутрішнього життя держави зараз і виступає такий міжнародний спортивно-масовий захід, як Євро-2012. Зазначимо, що слово «ситуація» походить від латинського «*situs*» і має декілька значень: сукупність, поєднання обставин, умов, що створюють ті або інші відносини, певну обстановку або положення [6, 158].

На наш погляд, при підготовці до турніру такого рівня необхідно казати про безпеку суспільства в цілому. Зазначимо, що «безпека суспільства» (*securitas societas*) – загальний термін на визначення зусиль, спрямованих на подолання сучасних загроз безпеці суспільства. Поняття «безпеки суспільства» сформувалося внаслідок усвідомлення феноменів ідентичності та згуртованості суспільства як джерел нестабільності. Безпека суспільства – це новий вимір, який зараз створюється. Вона повинна заповнити відстань між безпекою держави та захищеністю людей [7, 6].

Безпека суспільства при проведенні цього турніру пов'язана з одного боку, вимогами, які вимагає УЄФА (наприклад, до стадіонів, місць масового скупчення людей тощо), а з другого – сам факт проведення чемпіонату провокує цілу низку небезпек для громадян України, що, на перший погляд, не впливає на ефективність проведення заходу (нелегальна міграція, контрабанда, наркотрафік, торгівля людьми та крадіжки, шахрайство, проституція тощо). В окрему категорію слід обов'язково винести загрозу терактів. Усе це потребує системного підходу до організації безпеки особи на високому державному рівні, що передбачає насамперед складання реєстру викликів та загроз, плану заходів з їх нейтралізації, включення потужного потенціалу державної системи безпеки, відпрацювання взаємодії державних та приватних структур безпеки, координація дій України та Польщі. Тому охорона громадського порядку та забезпечення безпеки громадян під час проведення в Україні фінальної частини чемпіонату Європи 2012 року з футболу пов'язані з вирішенням комплексу питань.

Для реалізації таких планів необхідні перетворення, які повинні стосуватися усіх сфер суспільства і вимагають удосконалення діяльності всіх органів виконавчої влади. Велику роль у проведенні таких масштабних заходів відведено міліції, головне завдання якої, як і поліції будь-якої країни під час проведення масового заходу такого рівня, це, звісно, – безпека як усіх його учасників, так і громадян, які безпосередньо не задіяні в проведенні того чи іншого заходу, але є простими мешканцями міста або селища, тобто є громадянами цієї країни.

За попередніми розрахунками, до охорони громадського порядку в дні матчів планується залучити близько 19 тис. працівників міліції, а в інші дні – майже 10 тис. працівників. Очікується приїзд в Україну від 1 до 3 мільйонів гостей, серед них і представники іноземної поліції. Наприклад, зараз після жеребкування вже відомо, що в Харкові зіграють чотири дуже сильні ведучі світові команди:

Нідерландів, Німеччини, Португалії та Данії. Так, організованих голандських вболівальників очікується близько 26 тисяч. Вони будуть проживати в окремому таборі, із власною охороною, якій будуть допомагати наші правоохоронці. Від того, наскільки професійно українська міліція спрацює в ході футбольного свята, залежить авторитет держави на міжнародній арені [8, 5].

З огляду на європейські стандарти (правила УЄФА) визначені й основні завдання правоохоронців. Зокрема, міліція відповідатиме за стан правопорядку на прилеглий до стадіону території та в громадських місцях, наглядатиме за поведінкою вболівальників у зоні контролю квитків на підході до стадіону. Це дасть можливість зменшити кількість особового складу безпосередньо біля стадіонів, водночас посиливши наряди на вулицях міст. Безпосередньо відповідальні за забезпечення громадського порядку на території спортивних об'єктів – організатори матчів, власники стадіонів і футбольні клуби. Для цього залучаються волонтери, стюарди й працівники приватних охоронних структур. Однак у разі надходження до міліції звернень від керівництва служб безпеки стадіонів про надання допомоги в припиненні протиправних дій, правоохоронці відповідно до законодавства вживатимуть заходів з недопущення правопорушень з боку вболівальників.

Треба зупинитися на поведінці наших вболівальників. Це особливе питання. Вже зараз, ще на етапі підготовки до проведення чемпіонату Європи, повинні бути здійснені заходи впливу на осіб з метою недопущення та безпосереднього попередження можливих правопорушень з їхнього боку. Відзначимо, що поведінка вболівальників на стадіоні, залежить від розуміння в самому суспільстві.

Вдало зазначає В. Мельник про те, що кожне суспільство, культурно-ціннісна спільнота може мати власну модель безпеки, що ґрунтується на системі цінностей. Система цінностей – це та ланка, яка об'єднує суспільство з особистістю, включаючи її в систему суспільних відносин; визначає, заради чого відбувається та чи інша діяльність і якими засобами вона реалізується... Відповідно основними критеріями вирішення тієї чи іншої моделі безпеки може бути розуміння того: а) який рівень безпеки вважається пріоритетним у суспільстві; яким є головний об'єкт безпеки в розумінні суспільства (згідно сукупності пріоритетних цінностей); б) які цінності визнаються такими, що потребують захисту в першу чергу; в) які заходи видаються можливими і достатніми в процесі реалізації безпеки та її пріоритетного рівня [9, 46].

Так, у підготовці до проведення чемпіонату необхідно здійснити ряд заходів, спрямованих на зміцнення дисципліни, яка була і є важливою умовою нормального існування суспільства. Необхідно приділити більше уваги вихованню дисциплінованого вболівальника, який є продуктом відповідного суспільства. Без дотримання дисципліни неможливе дотримання суворой законності та правопорядку.

При охороні громадського порядку під час проведення масових заходів форми профілактики можуть бути різними, а це зокрема: виявлення причин та умов вчинення адміністративних правопорушень; розробка загальнодержавних і регіональних програм попередження адміністративних правопорушень; інформування керівників підприємств, установ та організацій, посадових осіб та громадян про форми та методи захисту від протиправних посягань; забезпечення взаємодії з державними органами, населенням, громадськими формуваннями, засобами масової інформації з питань попередження адміністративних правопорушень. Так, на наш погляд, необхідно проводити велику рекламну компанію (телебачення, періодичні видання, плакати, соціальна реклама) щодо поведінки всіх громадян як на стадіоні, так і зовні.

Слід не забувати, що в цій ситуації найбільший інтерес представляє вироблене психологічною і юридичною науками поняття конкретної життєвої ситуації як певного поєднання обставин життя людини, що безпосередньо впливають на його поведінку в даний момент. Конкретна життєва ситуація є сукупністю таких обставин життя даної особи, які впливають на ухвалення ним рішення про скоєння злочину. Без урахування особливостей даної ситуації в багатьох випадках неможливо зрозуміти причини і механізм скоєння злочину [6, 158].

Крім того, будуть проблемні вболівальники і серед зарубіжних гостей, які прибудуть до України. До роботи з ними будуть залучатися працівники Робочого апарату Укрбюро Інтерполу. Нагадаємо, що, відповідно до рішення Ради Європи від 25 квітня 2002 року «Про забезпечення безпеки у зв'язку з проведенням міжнародних футбольних матчів», висунуто вимогу щодо створення в кожній країні – членові ЄС спеціального поліцейського підрозділу Національного футбольного інформаційного

пункту (National Football Information Point). На базі ж українського Інтерполу вже створено відповідний підрозділ з питань безпеки міжнародних масових заходів, який, власне, і виконуватиме функції Національного футбольного інформаційного пункту. Його працівники обмінюватимуться інформацією щодо проблемних уболівальників з такими ж пунктами в державах ЄС, а також готуватимуть пропозиції із застосування превентивних заходів і подаватимуть їх для реалізації в рамках підготовки до фіналу європейського чемпіонату з футболу [10, 9].

Ще на один аспект треба звернути увагу. Дослідники проблеми психології мас та психології влади зазначили наявність такого феномена, як «кримінальна толпа» [7]. Науковці вважають, що «кримінальна толпа» як явище завжди обумовлене реальними процесами, які відбуваються в суспільстві, і є «хворобою» соціального життя. Дослідження цього явища для науки адміністративного права, нормами якого встановлена індивідуалізована відповідальність, набуває особливого значення в частині, яка стосується проблеми визначення вини порушника. Крім того, виконання завдання щодо охорони громадського порядку міліцією передбачає застосування профілактичних та попереджувальних заходів, що тягне за собою необхідність вирішення проблеми виявлення тих осіб, які спроможні бути організаторами порушень загальнообов'язкових правил щодо спортивно-масових заходів та проведення з ними роз'яснювальної роботи. Сили і засоби міліції повинні також вживати заходи організаційно-розпорядчого характеру щодо ліквідації групових порушень громадського порядку, що передбачає координацію діяльності, розробку оперативних планів, підготовку до їх здійснення.

Відзначимо, що забезпечення громадської безпеки та громадського порядку під час проведення Євро-2012 – це галузь адміністративно-політична, у рамках якої повинні бути створені нормальні умови для життєдіяльності людей у найрізноманітніших сферах суспільних відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Британія вірить в успіх України // Іменем Закону. – 2011. – 14 липня. – № 28 (5778).
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.: Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Ліпкан В.А. Безпекознавство : навч. посіб. / В.А. Ліпкан. – К.: Вид-во Європ. Ун-ту, 2003. – 208 с.
4. Дзьобань О.П. Національна безпека в умовах соціальних трансформацій (методологія дослідження та забезпечення) : моногр. / О.П. Дзьобань. – Х.: Константа, 2006. – 440 с.
5. Доценко О.С. Поняття і сутність громадської безпеки в суспільстві / О.С. Доценко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_2/dozenko.htm
6. Бандурка А.М. Преступность в Украине: причины и противодействие: монография / А.М. Бандурка, Л.М. Давыденко. – Харьков: Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. – 368 с.
7. Безпека суспільства у регіоні Румунія – Україна – Республіка Молдова: тристоронній підхід / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.gsbs.org.ua/wp-content/uploads/2008.pdf
8. «Кожен міліціонер – слуга людей, а не «головний у погонах»» // Іменем Закону. – 2011. 14 квітня. – № 15 (5765).
9. Мельник В. Безпека особи в системі загальної безпеки / В. Мельник // Науковий вісник Ужгородського університету. Серія: Політологія, Соціологія, Філософія. – Випуск 11. – 2009. – С. 45-49.
10. Євро-2012 оновить міліцейський автопарк // Іменем Закону. – 2011. – 21 липня. – № 29 (5779).
11. Назарпетян А.П. Психология массового стихийного поведения / А.П. Назарпетян // Прикладная психология. – 1999. – №3. – С. 28-32.

ОРГАНІЗАЦІЯ ЗАХОДІВ ПРОТИДІЇ МИТНІЙ ЗЛОЧИННОСТІ ТА МИТНОЇ ДЕЛІКТНОСТІ

Додін Є.В., д.ю.н., професор

Національний університет «Одеська юридична академія»

У статті розглядаються основні напрямки організації протидії митній злочинності та митній деліктності. Особлива увага приділяється важливості захисту національної безпеки в митній справі, що обумовлено особливим місцем митної злочинності та митної деліктності в структурі протиправної поведінки. Автором розглядаються організаційні заходи протидії митній злочинності та митній деліктності у зв'язку з неоднозначністю деліктної діяльності транснаціональних злочинних угруповань, лібералізацією прикордонної торгівлі, проведення митними органами «контрольованої поставки» відповідно до статей 317 МКУ 2002 р. та 456 МКУ 2011 р., моніторингу проведення ризикових митних операцій тощо.

Ключові слова: митна злочинність, митна деліктність, порушення митних правил, прикордонна торгівля, ризик, управління ризиками.

Додін Є.В. ОРГАНИЗАЦИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ТАМОЖЕННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И ТАМОЖЕННОЙ ДЕЛИКТНОСТИ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

В статье рассматриваются основные направления организации противодействия таможенной преступности и таможенной деликтности. Особое внимание уделяется важности защиты национальной безопасности в таможенном деле, что обусловлено особым местом таможенной преступности и таможенной деликтности в структуре противоправного поведения. Автором рассматриваются организационные меры противодействия таможенной преступности и таможенной деликтности в связи с неоднозначностью деликтной деятельности транснациональных преступных группировок, либерализацией приграничной торговли, проведения таможенными органами «контролируемых поставок» в соответствии со статьями 317 ТКУ 2002 г. и 456 ТКУ 2011 г., мониторинга проведения рискованных таможенных операций и т.д.

Ключевые слова: таможенная преступность, таможенная деликтность, нарушение таможенных правил, приграничная торговля, риск, управление рисками.

Dodin E.V. ORGANIZATION ACTION RELUCTANCES TO CUSTOMS CRIMINALITY AND CUSTOMS DELIKTNOSTI / National university «Odessa law academy», Ukraine

The article deals with the main directions of the organization of anti-crime and customs of the customs of tort. Particular attention is paid to the importance of protecting national security in customs because of the special place of customs crime and customs in the structure of the tort of wrongful conduct. The author considers the organizational measures against crime and customs of the customs of tort in connection with the ambiguity of the tort of transnational criminal groups, the liberalization of cross-border trade, the customs authorities of the "controlled delivery" in accordance with Articles 317 and TAS 2002 TAS 456 in 2011, monitoring, taking risks customs operations, etc.

Key words: customs crime, customs tort, breach of customs regulations, cross-border trading, risk, risk management.

Порушення митних правил (або як визначають ці дії міжнародні конвенції з питань митної справи – порушення митного законодавства) – це митна злочинність та митна деліктність, що займає особливе місце в системі протиправної поведінки, загрожує не тільки національній, але й міжнародній безпеці, незалежно від того, скоєні ці діяння транснаціональними організованими злочинними угрупованнями або однією фізичною особою; резидентом чи нерезидентом нашої країни тощо. Декриміналізація, деяких митних злочинів, або їх гуманізація, яка зроблена законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності)» [1] в жодному разі не змінює стану їх суспільної небезпеки. Вони як були, так й залишаються діяннями, визнаними світовим суспільством як ті що «ставлять загрозу економічним, соціальним та фіскальним інтересам держав та законним інтересам торгівлі» [2].

На протязі історії проходить зміна предметів митних злочинів (від презервативів до військової техніки та предметів «подвійного» призначення) форм, методів, заходів та засобів скоєння злочинів та проступків у сфері митної справи. Незважаючи на зміни кримінологічних, криміналістичних, адміністративно-деліктологічних характеристик правопорушень у сфері митної справи, загальний характер їх суспільної безпеки залишається постійним, бо залишається постійним їх спрямованість на порушення правил переміщення товарів через митний кордон України, які забезпечують, як пише П.В. Пашко «митну безпеку нашої держави». Роз'яснюючи це поняття, дослідник зазначає, що «митну безпеку можна визначити

як стан захищеності митних інтересів держави» [3]. Ці ідеї знайшли своє закріплення у ст.6 Митного кодексу України 2011 р., якою встановлюється, що митні інтереси України – це її національні інтереси, забезпечення та реалізація яких досягається здійсненням митної справи, а також митна безпека – це стан захищеності митних інтересів України [4].

Дуже добре, що законодавець звернув увагу на важливість захисту національних інтересів (національної безпеки) у такій її сфері, як митна справа, оскільки невідомо, від кого (чого) та навіщо захищати митні інтереси держави: від іноземних держав, підприємців (резидентів та нерезидентів) тощо. Тому знову звернемо увагу на монографію П.В. Пашка «Митна безпека», де розкривається мета та зміст поняття «митна безпека».

По-перше, автор стверджує, що метою системи митної безпеки є досягнення усталеної та передбаченої роботи митної служби, достатнього рівня сприяння зовнішньоекономічній діяльності в нестабільних зовнішніх і внутрішніх умовах, забезпечення зниження ризиків, а також виявлення та нейтралізації ризик-чинників, які безпосередньо впливають на стан реалізації митної справи й опосередковано – на зовнішньоекономічну діяльність та її ефективність. По-друге, її змістом є комплекс (система) ефективних економічних, правових, політичних та інших заходів держави, суспільства й людей щодо захисту інтересів (у тому числі, інтересів власності) народу та держави у зовнішньоекономічній сфері і, зокрема, у митній сфері.

Такий складний та різноманітний зміст забезпечення митної безпеки обумовлений особливим місцем митної злочинності та митної деліктності у структурі протиправної поведінки, яка в більшості країн світу тягне правову (кримінальну, адміністративну, поліцейську, фінансову та інші види) відповідальність. Зазначимо про особливості криміналістичної та кримінологічної митної злочинності, а також адміністративно-митної деліктності, оскільки порушення митного законодавства¹, здійснюється міжнародними організованими злочинними угрупованнями, організованими транскордонними злочинними угрупованнями, угрупованнями за участі резидентів та нерезидентів та іншими суб'єктами злочинної митно-деліктної діяльності.

Не будемо акцентувати увагу на особливостях інших елементів криміналістичної характеристики митних злочинів (засобів заходів, здійснення), оскільки вони з кожним роком змінюються, тому пошук протидії цим злочинам є завданням криміналістичної науки, яка повинна постійно відстежувати зміни у способах, заходах та методах прояву митної злочинності та пропонувати адекватні їм міри. Необхідно зазначити, що висувати такі вимоги до адміністративно-правової та адміністративно-деліктологічної науки безпідставно, незважаючи на те, що адміністративно-митна деліктність відповідно митної статистики домінує у структурі правопорушень митного законодавства, оскільки ці питання ніколи не були предметом її дослідження, з іншого боку – протидія митній деліктності, як і протидія адміністративній деліктності завжди ґрунтується на основних принципах превенції кримінальних злочинів, сформульованих представниками кримінологічної та криміналістичної наук.

В юридичній літературі нашої держави, на жаль, питанням причин та умов митної злочинності зовсім не приділялося належної уваги. Відмітимо, що вони на протязі існування суспільства не залишалися незмінними. Тому змінювалася й система протидії порушенням митного законодавства. Особливо це стосується кінця ХХ – початку ХХІ століття в Україні, коли ці порушення скоювалися в умовах радикальних соціально-економічних перетворень, коли на зміну тотального контролю держави прийшов механізм регулювання торгових зв'язків учасників міжнародного ринку з використанням інструментів і методів, традиційних для країн з ринковою економікою. Період лібералізації й активізації зовнішньоекономічної діяльності став періодом росту митної злочинності.

Україна значною мірою ставала об'єктом експансії міжнародного наркобізнесу, а злочинні групи вітчизняних наркодільців вступали в активну взаємодію з ним. Постійно зростаючий

¹ Цей термін у Міжнародній Конвенції про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства 1977 р., означає всі установчі та регулюючі положення, що застосовуються або контролюються митними адміністраціями у зв'язку з імпортом, експортом або транзитом товарів; термін «порушення митного законодавства» означає будь-яке порушення або спробу порушення митного законодавства.

запит на зброю у кримінальній сфері, інтернаціоналізація злочинних товариств загострили проблему контрабанди зброї та боєприпасів. Збільшувався об'єм нелегального обороту культурних цінностей через митний кордон. У 90-х роках активізувалася діяльність організованих злочинних груп, які спеціалізуються на незаконному вивозі культурних цінностей. Митні органи все частіше мали справу не з випадковими контрабандистами, а з структурами, діючими в рамках добре організованого тіньового бізнесу. Зростала кількість правопорушень у сфері переміщення валютних цінностей. Однією із більш привабливих сфер діяльності кримінальних структур становився нелегальний оборот об'єктів інтелектуальної власності. Збільшувався вплив організованої злочинності у сфері контрабанди алкоголю. Були розповсюджені незаконний ввіз у країну автомобілів, отримання неконтрольованих державою доходів за рахунок масового ухилення від сплати митних платежів, використання реімпортних поставок автомобілів, виготовлених на вітчизняних заводах. В орбіту інтересів деяких злочинних груп попадали сфери, які приносили великий прибуток: експорт нафти, металів, деревини, імпорту продовольчих та інших товарів.

У кінці ХХ ст. торгівля наркотиками перевищила річний світовий оборот від торгівлі автомобілями і склала 8 % від всієї світової торгівлі.

Особливістю митних злочинів є скоєння їх значною мірою організованими злочинними формуваннями, хоча виявляється таких злочинів відносно небагато. Предметом посягання організованих злочинних формувань є наркотичні засоби, зброя, ядерні матеріали і компоненти хімічної зброї, автотранспортні засоби, рідкоземельні матеріали, культурні цінності та ін.

Скоєння митних злочинів у зовнішньоекономічній діяльності обумовлено деякими специфічними процесами. Це непродумані заходи економічної політики, зокрема невинувато високі ставки мита, необґрунтовані преференції, висока ступінь складності технологічних процесів у сфері митної справи, часто невинувато заплутана система документообороту, обліку й контролю та ін. Вказані обставини об'єктивно штовхають частину учасників зовнішньоекономічної діяльності до пошуку «обхідних» шляхів при переміщенні товарів, залучення до цієї діяльності співробітників митних органів. Розширену характеристику головного системообразуючого злочину, який історично поклав підстави виникнення поняття «митна злочинність», що у більшості міжнародних документах та кримінальному законодавстві більшості зарубіжних країн визначається як «контрабанда» дав П.В. Пашко. Наведемо її повністю. Сьогодні, зазначає вчений, можна констатувати, що контрабанда – це загроза національній та міжнародній безпеці, про що свідчать її основні риси, характер і наслідки прояву, а саме:

- контрабанда є одним із видів транснаціональної організованої злочинності;
- високий рівень контрабанди як форми організованої злочинності створює атмосферу суспільної недовіри до уряду й державних установ;
- існування контрабанди сповільнює процес розвитку правової ринкової економіки;
- суспільна небезпека контрабанди полягає в тому, що під час незаконного переміщення через митний кордон товарів і предметів порушується порядок державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності;
- контрабанда тісно пов'язана з іншими видами злочинності (зокрема, з хабарництвом і корупцією державних посадових осіб, тероризмом та відмиванням грошей, вивезенням культурних цінностей країн);
- контрабанда сприяє незаконному обігу в Україні й світі наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, завдає шкоди здоров'ю людей, відносинам співпраці держав у боротьбі з міжнародним наркобізнесом;
- контрабанда зброї є одним з особливо небезпечних її напрямків, оскільки неконтрольовані розповсюдження й нагромадження зброї сприяють дестабілізації політичної ситуації у світі;
- особливості та небезпечність контрабанди ядерних матеріалів зумовлює важливість безпеки ядерних об'єктів [3].

Дослідження вказують на нижче вказані обставини, що визначають митну злочинність та її ріст:

- 1) форсована лібералізація зовнішньоекономічної діяльності;
- 2) відсутність ефективного контролю з боку правоохоронних відомств за походженням та рухом капіталів через митний кордон України;
- 3) здійснення державою протекціоністської митної політики шляхом введення непомірно високих ставок ввізного мита;
- 4) низька ступінь інформованості громадян про митні процедури та правила здійснення зовнішньоекономічних угод;
- 5) невизначений статус та прозорість кордонів між державами, які входять до СНД, та країнами Європейського Союзу;
- 6) широкі можливості для здійснення транзитних операцій, що виникли як наслідок краху системи соціалізму та кримінального правосуддя в країнах так званого «соціалістичного табору»;
- 7) масова інтеграція населення, яка є джерелом для скоєння контрабанди та інших митних злочинів на території ряду країн;
- 8) відсутність в актах міжнародного права і національному кримінальному законодавстві норм про відповідальність за легалізацію злочинних доходів з використанням офшорних компаній й зон, розташованих і створених на території ряду країн;
- 9) поява нових форм та видів організованих злочинів, в результаті чого правоохоронні органи, в тому числі митні, стикаються зі значними труднощами припинення діяльності злочинних організацій. Такі причини та умови митної злочинності та митної деліктності не можуть не обумовити застосування щодо їх протидії не тільки визначеними кримінологічною наукою засобами, а й загально-соціальні запобігання злочинності, соціально-кримінологічне запобігання, індивідуальне запобігання тощо, але й інших специфічних прийомів, заходів та методів, що адекватно сутності та характерним ознакам того чи іншого напрямку протиправної поведінки. Тому цілком погоджуючись з авторами підручника «Кримінологія», що запобігання злочинності – це сукупність різноманітних видів діяльності і заходів у державі, спрямованих на вдосконалення суспільних відносин з метою усунення негативних явищ та процесів, що породжують злочинність або сприяють їй, також недопущення вчинення злочинів на різних стадіях злочинної поведінки [5], слід звернути особливу увагу на специфіку попередження митної злочинності та митної деліктності.

По-перше, ця група деліктної діяльності неоднозначна. Це діяльність транснаціональних злочинних угруповань; це діяльність злочинних угруповань, створених як на підставі спільних інтересів резидентів і нерезидентів, так і за участю мешканців.

Слід мати на увазі, що в основі організації цього напрямку юрисдикційної діяльності різних ланок та структур міжнародної спільноти покладено, по-перше, намагання встановити єдиний підхід до поняття «порушення митного законодавства» як до кримінального злочину, також до поняття адміністративного (поліцейського) митного правопорушення, що створює підстави для загальної оцінки з боку світового суспільства правопорушень митного законодавства як діянь, які порушують нормальні міжнародні торговельні зв'язки, фінансову та фіскальну дисципліни в державі та негайно впливають на певні сфери життя. По-друге, намагання створити підстави як до об'єднання спільних зусиль держав у протидії цим проявам порушень митного законодавства, так й забезпечити отримання негайно необхідної інформації (причому, у встановленому формалізованому виді), як від окремих країн (в особі уповноважених державних структур), від уповноважених підрозділів міжнародних та регіональних організацій (Інтерпол, Європол тощо). По-третє, намагання створити структурні та інфраструктурні об'єкти, за допомогою яких слід організувати підвищення ефективності превенції цього прошарку протиправної поведінки, яке своїм об'єктом вважає не тільки суто національні інтереси, а й інтереси значної кількості країн світу. Це створення робітничих (консультаційних, дорадчих та іншого виду) об'єднань, організацій тощо; це створення спільних пунктів митного пропуску;

це спільне з митними підрозділами інших держав проведення митного контролю. Більше того, це дозвіл не на особисте спілкування керівництва митниць (митних постів, митних агентств та інших державних установ) із посадовими особами суміжної митної держави та розробку не тільки планів спільної діяльності, але й планів проведення спільних операцій по забезпеченню виконання дотримання порядку переміщення через митний кордон держави (союзу держав) товарів та інших предметів.

По-друге, лібералізація прикордонної торгівлі, на жаль, призвела до різкого зростання транскордонних порушень митного законодавства, однак, враховуючи новизну цієї групи порушень, правова наука ще не запропонувала науково обґрунтованих рекомендацій щодо їх превенції. Тому скористаємося думками молодого вченого кафедри морського та митного права В. Качана, який вважає, що основними завданнями профілактики правопорушень у сфері здійснення прикордонної торгівлі є:

- 1) формування законослухняної поведінки громадян і посадових осіб;
- 2) зниження розмірів збитків та втрат від правопорушень, що виникають в прикордонній торгівлі;
- 3) усунення причин і умов скоєння правопорушень;
- 4) недопущення вчинення правопорушень з боку суб'єктів прикордонної торгівлі [6].

Однак специфіка митної злочинності та митної адміністративної деліктності обумовлює необхідність застосування в їх протидії також специфічних методів та заходів. Одна з них визначена в статті «Контрольована поставка» в розділі XVII «Запобігання та протидія контрабанди». По-перше, незважаючи на зміну назви розділу, який названий не тільки розкриття «заходів щодо запобігання контрабанди», а й «заходи протидії контрабанди» (а це, як стверджують кримінологи, – різні поняття), у цьому розділі були реалізовані норми МКУ 2002 р., що втрачає свою чинність. Тобто ніяких нових заходів щодо запобігання та протидії контрабанді (р.66 МКУ 2011) законодавець не визначив. Тому виникає питання: навіщо змінювати назву розділу, якщо зміст його як і раніше містив, так й у новому варіанті містить усього 2 статті, причому текст яких нічим не відрізняється від змісту ст.ст.317 та 318 МКУ 2002 року [7]. Однак не будемо звертати увагу на недоробки авторів нового головного митного акта. Звернемо лише на їх помилки при розкритті змісту «контрольована поставка...». Вона визначає, як і раніше, таку діяльність як метод виявлення джерел і каналів незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів, осіб, які беруть участь у цьому (ст.317 МКУ 2002 року, ст.456 МКУ 2011 року). На жаль, редакція МКУ, що починає діяти з 1 січня 2012 року не врахувала нових змін у законодавстві, це по-перше, а по-друге, пройшла зміна диспозиції ст.305 КК України за контрабанду фальсифікованих лікарських засобів [8]. Вона зараз передбачає кримінальну відповідальність. Тобто, сфера застосування «контрольованої поставки» повинна бути розширена й застосована при визначенні кінцевого призначення транзиту не тільки наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів чи прекурсорів, але й фальсифікованих лікарських засобів.

По-друге, на засоби, що знайшли своє визначення та розкриття в нормативних актах ДМСУ. Це стосується, головним чином, моніторингу проведення ризикових митних операцій. В юридичній літературі (особливо в навчально-методичній) проблемам визначення ризику та його впливу на оцінку стану правовідносин приділяється увага лише у цивільно-правовій літературі, інші галузі правової науки, у тому числі й митно-правова, були індиферентними. Однак в останній час проявляється інтерес до проблем визначення митних операцій, здійснення яких завдають шкоди митним інтересам («митної безпеки» за визначенням ст.6 МКУ 2011 р.). Тому МКУ 2011 р. вперше в митному законодавстві звернув увагу на необхідність не тільки на врахування ризиків митної справи, а й необхідність управління ними. У зв'язку з чим, у МКУ 2011 р. з'явилася глава 52 «Цілі застосування системи управління ризиками», аналогів якої в попередньому митному законодавстві України ще не було ст.361 роз'яснює цей термін таким чином: управління ризиками – це робота митних органів з аналізу ризиків, виявлення та оцінки ризиків, розроблення та практичної реалізації заходів, спрямованих на мінімізацію ризиків, оцінки ефективності та контролю застосування цих заходів. Під ризиком розуміється ймовірність недотримання вимог законодавства України з питань митної справи.

Реалізація цього напрямку превенційної роботи митної системи потягла услід й деякі інфраструктурні зміни в центральному апараті митної служби, що полягає, у першу чергу, у змінах її правового статусу (завдань, обов'язків, заходів, засобів та інших елементів, які головним чином створюють підстави надання (отримання) цього статусу). Це обумовило також й зміну назви підрозділу Державної митної служби України, на який були покладені завдання щодо організації протидії контрабанди та порушенням митних правил. Раніше він мав назву «Департамент боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил» та діяв на підставі Положення про нього, затвердженого наказом ДМСУ від 17.06.2010 р. № 655 [9]. Зараз він має назву «Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції ДМСУ» та діє на підставі Положення про нього, затвердженого наказом Державної митної служби України від 07.04.2011 № 289 [10]. Департамент є регіональною митницею, яка в межах своєї компетенції та делегованих Держмитслужбою повноважень здійснює на митній території України митну справу та забезпечує комплексний контроль за додержанням законодавства України з питань митної справи, керівництво та координацію діяльності інших регіональних митниць, митниць із питань боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил, аналітичної роботи, контрольно-перевірочної роботи, протидії корупції.

Першими результатами цього напрямку роботи Департаменту є визначення країн «групи ризику», тобто країн, «походження або відправлення з яких товарів потребує від митних органів особливої уваги». Після визначення країн групи ризику Держмитслужби України регіональні (обласні) митниці розробили та втілили механізм здійснення митного контролю товарів, країна походження або відправлення яких, відноситься до цієї групи країн. Прикладом цього може бути Наказ Київської регіональної митниці «Про затвердження Порядку дій структурних підрозділів Київської регіональної митниці під час здійснення митного контролю товарів, країна походження або відправлення яких, відноситься до країн «групи ризику» від 31 жовтня 2001 р. № 1655 [11]. У Порядку зазначено, що митний контроль товарів, які надійшли з країн «групи ризику», що зазначені в пункті 1 Додатку до цього Порядку, здійснюється з обов'язковим залученням посадових осіб сектору по боротьбі з незаконним переміщенням наркотиків та зброї оперативного відділу служби боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил. Митний огляд товарів, які переміщуються в Україні автомобільним транспортом, безпосередньо з країн «групи ризику», що зазначені в пункті 2 Додатку до цього Порядку, здійснювати із залученням кінологічних команд та застосуванням технічних засобів митного контролю.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гуманізації відповідальності за правопорушення у сфері господарської діяльності): Закон України від 27.09.2011 р. реєстраційний номер 9221 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41271
2. Міжнародна конвенція про взаємну адміністративну допомогу у відверненні, розслідуванні та припиненні порушень митного законодавства від 09.06.1977 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_926
3. Пашко П.В. Митна безпека (теорія, методологія та практичні рекомендації): монографія / П.В. Пашко. – Одеса : АТ «ПЛАСКЕ», 2009. – 628 с.
4. Митний кодекс України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
5. Кримінологія / за ред. проф. В.В. Голіни. – Х.: Право, –2009. – 196 с.
6. Качан В.В. Відповідальність учасників прикордонної торгівлі за порушення митних правил / В.В. Качан // Митна справа. – 2011. – № 3. – С. 79-102.
7. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 13.

9. Про організаційне вдосконалення діяльності підрозділів митних органів, що здійснюють заходи з боротьби з контрабандою та порушеннями митних правил: Наказ Державної митної служби України від 17.06.2010 р. № 655 / [Електронний ресурс]. – Режим доступ: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0655342-10>
10. Про затвердження Положення про Департамент боротьби з контрабандою, аналізу ризиків та протидії корупції ДМСУ: Наказ Державної митної служби України від 07.04.2011 № 289 // [Електронний ресурс]. – Режим доступ: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/МК110396.html
11. Про затвердження Порядку дій структурних підрозділів Київської регіональної митниці під час здійснення митного контролю товарів, країна походження або відправлення яких відноситься до країн «групи ризику»: Наказ Київської регіональної митниці від 31 жовтня 2001 р. № 1655 (офіційно не опублікований).

УДК 351.81 (477)

ФАКТОРНИЙ АНАЛІЗ ДІЯЛЬНОСТІ МВС ІЗ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Доненко В.В., к.ю.н., професор

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті розглянуто питання становлення наукових поглядів щодо факторів, які впливають на діяльність МВС України як основного органу публічної влади щодо забезпечення безпеки дорожнього руху. Визначаються проблеми в реформуванні МВС, оновленні змісту діяльності Державтоінспекції, формуються пропозиції щодо їх вдосконалення.

Ключові слова: безпека дорожнього руху, факторний аналіз.

Доненко В.В. ФАКТОРНИЙ АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МВС ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ ДОРОЖНЕГО ДВИЖЕНИЯ / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье рассмотрены вопросы становления научных взглядов на факторы, которые влияют на деятельность МВД Украины как основной орган публичной власти по обеспечению безопасности дорожного движения. Определяются проблемы реформирования МВД, обновления содержания деятельности Госавтоинспекции, формулируются предложения по ее совершенствованию.

Ключевые слова: безопасность дорожного движения, факторный анализ.

Donenko V.V. FACTORIAL ANALYSIS TO ACTIVITY MVS ON PROVISION OF SAFETY OF THE ROAD MOTION / Dnepropetrovsk state university of internal affairs, Ukraine

The article is devoted to the establishment of scientific looks at factors that influence to activity of the MIA of Ukraine as basic public power body ensuring traffic safety. Problems of reformation of the MIA, renewing of the contest of the State Automobile Inspection's activity are determined, suggestions for its improvement are formulated.

Key words: traffic safety, factor analysis.

У теперішній час необхідність забезпечити безпеку дорожнього руху, обумовлено певними факторами. Факторний аналіз постає інститутом дослідження проблем безпеки дорожнього руху, які дозволяють вивчити різні аспекти явищ, що сприятиме досягненню цілей та вирішенню поставлених задач, а в нашому дослідженні визначити основні напрямки діяльності МВС України по забезпеченню безпеки дорожнього руху [1]. “Фактор” – момент, суттєва обставина в будь-якому процесі, явищі.

Разом із тим, сукупність суспільних реалій, у якій відбувається в цілому діяльність МВС, у спеціальній літературі, в офіційних повідомленнях, висловах керівництва цього міністерства звичайно позначається поняттям “оперативна обстановка”. У системі МВС України термін “оперативна обстановка” є одним із найважливіших понять, яке широко використовується в практичній діяльності органів внутрішніх справ, нормативних і методичних документах, спеціальній літературі.

У самому широкому розумінні оперативна обстановка – це сукупність факторів зовнішнього і внутрішнього середовища органів внутрішніх справ, які визначають основні умови їх функціонування.

У літературі оперативна обстановка розглядається як система, що складається з двох основних компонентів – зовнішнього середовища (або зовнішніх умов) та внутрішнього середовища (або самого органу внутрішніх справ).

Під зовнішнім середовищем розуміють усі ті об'єктивно існуючі умови, у яких діє орган внутрішніх справ. У свою чергу, цей компонент розпадається на дві складові: соціально-економічні, політичні, демографічні, територіальні та інші фактори, які тією чи іншою мірою впливають на стан злочинності, форми і методи боротьби з нею; власне злочинність та інші правопорушення.

Інший компонент оперативної обстановки – внутрішнє середовище – це сам орган внутрішніх справ, який також має дві складові: сили та засоби органу внутрішніх справ (статика) і результати його діяльності (динаміка).

За таким підходом структурна модель оперативної обстановки, як бачимо, складатиметься з 4-х блоків. Таким чином, модель оперативної обстановки – це:

- 1) середовище (криміногенні та антикриміногенні фактори);
- 2) злочинність та інші правопорушення;
- 3) сили та засоби органу внутрішніх справ;
- 4) результати діяльності органу внутрішніх справ [2, с.201, 356, 418].

В адміністративно-правовій літературі в різні періоди питанням вдосконалення діяльності міліції, зокрема забезпеченню безпеки дорожнього руху присвячено чимало праць М. Ануфрієва, О.Бандурки, А. Берлача, І. Бородіна, В. Білоуса, І. Голосніченко, С. Гончарука, Т. Гуржія, Ю. Дубка, Р. Калюжного, А. Комзюка, В. Колпакова, О. Кузьменко, Є. Курінного, Ю. Кравченка, О. Негодченка, А. Подоляки В. Плішкіна, В. Петкова, С. Петкова, О. Остапенко, В. Олефіра, В. Розвадовський, В. Шкарупа; питання діяльності міліції: застосування заходів адміністративного примусу, адміністративної відповідальності, адміністративної діяльності досліджувалися Т. Коломоєць, В. Лук'янець, Д. Приймаченком.

Тому ми маємо в арсеналі різні точки зору з приводу змісту даної дефініції, більшість з яких будується на характеристиці її як професійного, абстрактного на рівні прикладної відомчої ланки (наприклад, як сукупність важливих для організації діяльності ОВС факторів, у яких вони реалізують свої правоохоронні та правозастосовні функції. Утім із сутності забезпечення безпеки дорожнього руху випливає, що відомчий підхід зводить напрямки оцінки ефективності діяльності всіх суб'єктів забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі і МВС, оскільки, по-перше, з реального середовища виокремлюється функціонування МВС із певним набором факторів, які перебувають за межами МВС; по-друге, оперативна обстановка презентується як окремі елементи впливу МВС, які існують мовби ізольовано від зовнішнього середовища. Своє місце як складового елемента займає і безпека дорожнього руху. Відомчий підхід може призвести до вивчення тільки одного елемента – кількості дорожньо-транспортних пригод або порушень правил дорожнього руху, а головним системоутворюючим зв'язком оперативної обстановки стане зв'язок між діяльністю ОВС та станом злочинності, безпеки дорожнього руху. Не відхиляючи можливості використання поняття оперативна обстановка при вирішенні практичних задач (наприклад, аналітичній роботі МВС), на наш погляд, до визначення “оперативна обстановка” варто застосувати комплексний підхід. У науковому середовищі часто використовується поняття “середовище”, складовою частиною якого є оперативна обстановка. У нашому контексті внутрішнє середовище ЗБДР (забезпечення безпеки дорожнього руху: органи законодавчої, виконавчої, судової влади, державні, громадські та інші організації та об'єднання громадян), невід'ємно пов'язані з зовнішнім середовищем (економічна, громадська безпека, безпека дорожнього руху, інформаційна та інші види безпеки тощо). При цьому внутрішнє середовище слід розглядати як динамічну частину організації, яка задля ефективного функціонування організації повинна своєчасно реагувати на фактори зовнішнього середовища. У самому широкому розумінні розглядати зовнішнє середовище можна як Всесвіт, але такий підхід, безперечно ускладнює вирішення наукових та практичних задач. Отже, при дослідженні

зовнішнього середовища її необхідно обмежувати певною сукупністю факторів, безпосередньо пов'язаних з тією чи іншою соціальною діяльністю. Враховуючи значення впливу безпеки дорожнього руху на національну безпеку, громадську безпеку, економічну безпеку та ту обставину, що в процес забезпечення безпеки дорожнього руху включено велике коло суб'єктів, включаючи Президента, Кабінет Міністрів, Верховну Раду, центральні органи виконавчої влади та інші, необхідно з урахуванням усіх факторів та обставин необхідно виокремити специфічні, притаманні цій сфері імперативи, які виступають детермінантами забезпечення безпеки дорожнього руху. Гадаємо, що при дослідженні проблем забезпечення безпеки дорожнього руху необхідно використовувати таку категорію, як “фактори середовища” (зовнішні та внутрішні), які впливають на діяльність МВС із забезпечення безпеки дорожнього руху.

Динамізм економічних, політичних, соціальних потреб сучасного суспільства висуває все нові та нові задачі правового опосередкування відповідних суспільних відносин [3, 37]. Розглядаючи поточний виклик соціально-економічному та демографічному розвитку України, ситуація із забезпеченням безпеки дорожнього руху заслуговує на особливу увагу. Так, відповідно Доповіді ВОЗ “Про стан безпеки дорожнього руху в світі” за показниками смертності в результаті ДТП Україна займає п'яте місце в Європі. Відповідно до розрахунків Всесвітнього банку економічні втрати України від втрат продуктивної робочої сили та необхідності реабілітації постраждалих в результаті ДТП становлять близько 5 млрд. доларів США (4% СВП) в рік. (Звіт всесвітнього банку “Протистояння “смерті на колесах”: забезпечення безпеки дорожнього руху в Європі та Середній Азії”). Це навантаження на медицину, страхові компанії, державний та сімейний бюджет, при тому, що дефіцит пенсійного фонду становить 34 млрд. грн. Щорічно погіршується демографічна ситуація при негативному коефіцієнті приросту населення. При гострому дефіциті пенсійного фонду та складній демографічній ситуації, коли на 14 млн. працюючих припадає 14 млн. пенсіонерів, щорічно більше 4 тис. гине від ДТП, більше 40 тисяч отримують тяжкі травми, 70% відсотків з яких стають інвалідами на все життя. За даними статистики Державтоінспекції Міністерства внутрішніх справ України, за останні 20 років в результаті ДТП загинуло 137 тис. громадян України, тяжкі тілесні ушкодження отримало близько 1 млн. громадян, половина з яких залишилася інвалідами. Кількість загиблих у ДТП у нашій країні досягає 13 відсотків від загального числа загиблих у дорожньо-транспортних пригодах всієї Європи, тоді, коли кількість автомобілів становить всього 2% від всього європейського автомобільного парку. У результаті стану, який склався в сфері безпеки дорожнього руху гальмується розвиток туристичної галузі України. Так, за даними Європейської доповіді ВОЗ, наша країна визнана однією з самих небезпечних країн в Європі для водіїв. Ризик потрапити в ДТП в Україні в 5-6 разів вищий, ніж в Європейських країнах [4]. Особливо проблематичним цей факт постає напередодні Євро-2012.

У цілому сьогоднішня оперативна обстановка визначається наступними факторами: складною криміногенною обстановкою в країні, розмаїтістю загроз для особи та держави, зниженням життєвого рівня населення, демографічними проблемами, невизначеністю економічних, соціальних, політичних орієнтирів. Оперативна обстановка може бути класифікована як стабільна та нестабільна. Оскільки одним з важливих показників забезпечення безпеки дорожнього руху є показник дорожньо-транспортних пригод зі смертельними наслідками та шкодою завданій учасникам дорожнього руху. Та і оперативну обстановку в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху слід визначати в залежності від цих кількісних та якісних показників. В сфері забезпечення безпеки дорожнього руху є велика кількість показників, є єдина статистична картка показників дорожньо-транспортних пригод, їх наслідків, показники порушень правил дорожнього руху. Поза всяким сумнівом, головною соціальною характеристикою БДР є кількість загиблих та поранених унаслідок дорожньо-транспортних пригод. Згідно з даними Державного комітету статистики України, протягом 2005-2010 років на вітчизняних дорогах загинуло 42,2 тис. чоловік (7,2 тис. – у 2005 р.; 7,6 тис. – у 2006 р.; 9,6 тис. – у 2007 р.; 7,8 тис. – у 2008 р., 5,3 тис. – у 2009 р., 4,7 тис. – у 2010 р.), понад 0,3 млн. – отримали травми різного ступеню тяжкості: 63,0 тис. – у 2005 р.; 67,6 тис. – у 2006 р.; 88,1 тис. – у 2007 р.; 70,9 тис. – у 2008 р., 45,7 – у 2009 р., 38,9 – у 2010 р. За світовими мірками це далеко не найгірша статистика. Зокрема, в Індії та Китаї щорічна кількість жертв ДТП (йдеться про летальні випадки) сягає 100 тис. чол., у Російській Федерації – 40 тис., у США – 35 тис., у Мексиці – 22 тис. “Валові” показники дорожнього травматизму в Україні перебувають на рівні таких розвинутих держав, як Японія (6,6 тис. загиблих щороку), Італія (5,7 тис.), Німеччина (5,0

тис.) [Там само]. Разом із тим, нами взято за основу найбільш суттєвий показник – кількість ДТП зі смертельними наслідками. Цей показник умовно можна уявити як вершину айсбергу, який складається з великої кількості самих різних порушень правил дорожнього руху, що призводить урешті-решт до посилення оперативної обстановки на шляхах, і збільшенню в арифметичній прогресії жертв унаслідок ДТП. Збільшується кількість правопорушень (зростає “айсберг”, який вже через свій розмір представляє небезпеку), тим більше стає верхівка (айсбергу) цього процесу, а рівно збільшується кількість жертв ДТП.

Постійне розширення автомобільного парку в Україні висуває перед державними органами підвищені вимоги щодо забезпечення безаварійності дорожнього руху, вирішення питань збереження життя та здоров'я його учасників. У соціальному механізмі дорожньо-транспортних пригод, які умовно можна вважати певною системою: водій – транспортний засіб – дорога, головним суб'єктивним чинником детермінації дорожньо-транспортних пригод є людина, водій транспорту. Сам факт визнання провідної ролі особистості, людини в етіології дорожньо-транспортних пригод, переважна більшість яких є наслідком правопорушень, що допускають учасники дорожнього руху, і в першу чергу водії, дозволяє нам, незважаючи на специфіку розглядуваного явища, зазначені пригоди ставити в один ряд з іншими асоціальними та антигромадськими проявами.

Формування громадської свідомості стосовно характеру дорожньо-транспортних правопорушень та їх соціальної небезпеки відбувається з очевидним запізненням. Проте специфіка дорожньо-транспортних пригод та адміністративно караних порушень правил дорожнього руху свідчать про їх безумовний взаємозв'язок та взаємообумовленість. Вчинювані з вини водіїв дорожньо-транспортні пригоди, чи то злочини, чи проступки, мають єдиний суб'єкт, об'єктивну сторону і в більшості випадків суб'єктивну сторону, їх супроводжують тотожні порушення правил дорожнього руху, а різняться вони лише за ступенем суспільної небезпеки, яка визначається тяжкістю наслідків, які настали. “Соціальний фактор” набуває особливого значення, а суспільна небезпека істотно зростає в ситуаціях, коли особи керують транспортними засобами, перебуваючи в стані наркотичного або алкогольного сп'яніння [5, 8].

Аналіз чинного законодавства в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, а також його ретроспективний аналіз свідчать про неможливість його удосконалення без переосмислення значення інституту адміністративної та кримінальної відповідальності за порушення діючих норм та правил.

Каменем спотикання для докорінного перегляду концепції адміністративної та кримінальної відповідальності до сих пір є точка зору, що основною причиною аварійності – порушення Правил дорожнього руху (при відповідному зростанні адміністративної та кримінальної відповідальності). Життя свідчить, що відійти від стереотипу досить важко. Протягом більш ніж 50 років під час врегулювання суспільних відносин у різних сферах чітко проглядався пріоритет держави над інтересами громадян, громадянина. За основу завжди покладалася гіпотеза про те, що основна причина ДТП (злочинів чи правопорушень) полягає в не законослухняній поведінці громадян, впливати на яких можна було шляхом посилення відповідальності. При цьому самим винуватцем ДТП, як правило, був водій механічного транспортного засобу, а не держава в особі відповідних органів, які повинні за своїм статусом та призначенням створювати цивілізовані умови для безаварійного функціонування складної антропологічної системи “дорожній рух”. Існує думка окремих вчених, що відповідальність за шкоду, яка вчинена джерелом підвищеної небезпеки, є аналог відповідальності страховика за шкоду страховим лихом застрахованому, тобто за непередбачуваний ризик учасників дорожнього руху в дорожньо-транспортній аварійності.

Однією зі складних загроз національної безпеки є правопорушення. Зазначене обумовлює потребу в реалізації заходів щодо протидії цій загрозі. Необхідність підкреслити, що Конституція України покладає цей обов'язок на державу та спеціально утворювані нею органи [6, 49]. Держава несе відповідальність за формування стратегії протидії правопорушенням, системі заходів та засобів вирішення цих проблем. Основні напрями правоохоронної діяльності держави та становлять зміст його політики в сфері протидії правопорушенням. Юридична конструкція задач адміністративного права повинна бути сприйнята суспільством та владою, належним чином доктринально розроблена та змогла оптимізувати адміністративну політику, правотворчу та правозастосовчу практику, спираючись при цьому на підтримку суспільства. У той же час, якщо

ж держава як суб'єкт управління не надає громадянам умов для нормального рівня життя, то в обмін отримує еквівалентне ставлення до самої себе у вигляді різного роду відхилень будь-яких державних пропозицій, у тому числі й позитивних для суспільства [7, 137-138].

Держава несе відповідальність за формування стратегії протидії правопорушенням, системі заходів та засобів вирішення цих проблем. Основні напрями правоохоронної діяльності держави становлять зміст його політики в сфері протидії правопорушенням. Юридична конструкція задач адміністративного права повинна бути сприйнята суспільством та владою, належним чином доктринально розроблена та змогла оптимізувати адміністративну політику, правотворчу та правозастосовчу практику, спираючись при цьому на підтримку суспільства.

Загроза безпеці – сукупність умов та факторів, які створюють загрозу життєво важливим інтересам особи, суспільства та держави. Вона є пізнавальною, об'єктивною, небезпечною, у зв'язку з можливістю нанесення шкоди. Забезпечення безпеки, “безпека руху, у свою чергу, є фактором забезпечення права громадян на життя і здоров'я. Іншими словами, цінність становить не сама по собі безпека руху, а те, що внаслідок її дотримання створюють умови для реалізації права людини на життя та охорону здоров'я”.

Реальна та потенційна загроза об'єкта безпеки може виходити від внутрішніх та зовнішніх джерел небезпеки. Запобігання загрозі включає в себе як безпеку загальних благ (захист конституційного і правового ладу держави та його правового порядку, суверенітету та територіальної цілісності, так і особи (захист особистих прав на життя, здоров'я, свободу, честь та гідність та майнову недоторканість).

Фактори середовища, які впливають на діяльність МВС, можна уявити у вигляді двох взаємодіючих та взаємообумовлених блоків. До зовнішніх факторів відносяться компоненти, які характеризують правопорядок в цілому та безпеку дорожнього руху зокрема, як об'єкт впливу МВС України: географічні, політичні, соціально-економічні та демографічні характеристики сфери обслуговування, настанови концептуального середовища, які визначають загальні соціально-політичні задачі, основні напрямки та характер діяльності МВС та інших державних та громадських організацій по забезпеченню безпеки дорожнього руху, а також стан і діяльність державних органів, громадських організацій, які взаємодіють з МВС по забезпеченню безпеки дорожнього руху. Якщо залучити кримінологічний підхід до перелічених факторів додаються інші (соціальні, соціально-психологічні та інші.)

До внутрішніх факторів відносяться компоненти, які показують стан МВС України (структуру, штатну чисельність та укомплектованість особовим складом, технічне оснащення, розстановку сил та засобів, а також діяльність з підтримання правопорядку (розкриття злочинів, розшук злочинців та автотранспорту, виявлення правопорушень, в тому числі і сфері БДР, адміністративно-юрисдикційна практика, ефективність застосування заходів адміністративного примусу та інше)

Зазначені фактори являють собою мовби “функціональні зони”, у яких концентруються основні внутрішні проблеми ефективності діяльності МВС у цілому та досліджуваному напрямку.

На підставі аналізу наукової літератури, фактори середовища можна також класифікувати на: політичні, юридичні, економічні, техногенні, соціально-культурні, злочинність та правопорушення

МВС України як не один центральних органів виконавчої влади, серед правоохоронних органів дуже “чутливе” до дії політичних факторів, оскільки ідеологічно та організаційно безпосередньо орієнтовані на підтримання існуючої політичної системи. У період доленосних перетворень для України, складних політичних, етнічних протистоянь слід констатувати про певну політичну стабільність такого важливого інституту як МВС України, що само по собі виступає одним із чинників забезпечення громадського порядку, незважаючи на неоднозначне ставлення до нього суспільства. Зміни, які відбуваються в правоохоронній сфері, нові політичні та економічні реалії, слугують суттєвому впливу на стан правопорядку та діяльність МВС України з його забезпечення.

Однією з найбільш актуальних наукових проблем українського державотворення, що потребує системного аналізу та невідкладного вирішення, є якісне поліпшення організації та функціонування виконавчої влади. Адже загально визнаною є думка, що саме органи

виконавчої влади реалізують найважливіші функції держави. Одним із важливих напрямів розвитку держави на сучасному етапі є подальша реалізація здійснення адміністративної реформи з метою створення ефективної і результативної системи державного управління. Ця ключова передумова успішності інноваційних суспільних перетворень знайшла відображення в Указі президента України № 1085/2010 “Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади” (ст.61). Підтримуючи позицію шановного вченого, звернемо увагу на вплив економічних факторів на процеси перетворень.

Значення економічних факторів пов’язане з впливом економічної ситуації в країні на стан МВС в цілому. Соціально-економічне положення країни суттєво впливає на рівень матеріального забезпечення, босездатність та технічне обладнання. Незважаючи на деяку зовнішню стабільність у забезпеченні технічними засобами Державтоінспекції, принаймні у порівнянні з іншими службами, рівень забезпечення аналогічних правоохоронних структур розвинутих країн порівняти неможливо, навіть із деякими колишніми країнами СНД (Грузія, Литва). Сьогоднішні перетворення в Міністерстві внутрішніх справ мають за мету стратегічне оновлення цього правоохоронного органу, перш за все функціонально через скорочення непритаманних цьому органу функцій, або перерозподіл між іншими центральними органами виконавчої влади, оптимізацією його структури, удосконаленням системи підготовки фахівців. Саме таким чином стоїть мета забезпечити належний рівень матеріального утримання особового складу міліції, який на сьогодні, на фоні зникнення майже всіх пілг не витримує ніякої критики. До мінімуму має бути скорочено кількість послуг, які надавалися міліцією, особливо Державтоінспекцією. Головна діяльність міліції повинна бути сконцентрована на попередженні правопорушень, надання допомоги громадянам.

У сучасній науковій літературі питання про реформування МВС розглядалися багатьма вченими, які пропонували різні варіанти від посилення ролі МВС у механізмі державного управління та розширення обсягу функцій, які воно виконує до кардинального реформування за рахунок передачі ряду функцій іншим органам виконавчої влади. На наш погляд, варіант посилення ролі МВС у механізмі державного управління неможливо визнати прийнятним з точки зору пріоритету забезпечення інтересів особи над інтересами держави. На наш погляд, з позиції збереження стабільного функціонування МВС переважніше варіант збереження діючої організаційної структури МВС за певним уточненням обсягу та змісту реалізуємих функцій, з подальшою трансформацією відповідно до існуючої правової доктрини держави та концепції адміністративної реформи.

У принципі такий варіант передбачували проекти, Концепцій, Програм реформування та розвитку Міністерства внутрішніх справ, у яких було акцентовано увагу на мінімізації обсягу функцій, які реалізуються, їх конкретизації та раціональному розподілу між різними ланками МВС та інших міністерств та відомств. Не залишається без уваги створення Слідчого комітету, Антикорупційного бюро, на заваді стоїть тільки питання прийняття Кримінально-процесуального кодексу. Існують позиції певного кола науковців та практиків, які розглядають питання про організаційно-правове уособлення міліції, надання їй системності, цілісності. На їх думку, перетворення міліції в самостійний орган сприятиме визволенню від інкапсульованості під оболонкою ОВС, яка не сприймається населенням. Уявляється, що така точка зору заслуговує на увагу, оскільки дозволяє вирішити ряд питань: по-перше, ввести адміністративно-правовий статус міліції як системи державних органів виконавчої влади у відповідності з сучасним науковим тлумаченням органу виконавчої влади; по-друге, створити керовану систему державної міліції, яка б забезпечувала її присутність по всій території держави, тим самим врешті-решт вирішити проблему створення муніципальної міліції.

Поки законодавець та суб’єкти законодавчої ініціативи вирішують питання зі створенням муніципальної міліції, по всій країні іде процес під егідою голів обласних державних адміністрацій, міських голів створення структур паралельних правоохоронних утворень: “муніципальна гвардія”, “загони охорони” правопорядку”, “самозахисту” тощо. Наприклад, у Дніпропетровській області успішно існує муніципальна гвардія. Їх діяльність підпадає під громадські формування з охорони громадського порядку, втім превалювання функцій міліцейських, чи принаймні тяготінні до них, говорять про те, що подальша модель функціонування міліції має мати два блоки: центральний та муніципальний. Саме в муніципальному блоці мають бути сконцентровані функції ОГП, профілактики правопорушень,

пропаганди та агітації, робота з неповнолітніми та безумовно діяльність із забезпечення безпеки дорожнього руху.

Утім це понесе за собою ряд проблем: по-перше, наявність великої кількості ієрархічних рівнів системи від центрального до рівня територіального місцевого самоврядування; по-друге, реалізація реформування потребує значної та тривалої законотворчої роботи, яка неминуче торкнеться чинного законодавства по всіх галузях права; по-третє, велика кількість паралельних апаратів потребує великих фінансових затрат із державного бюджету.

Зазначене свідчить про те, що немає та не може бути ідеальних варіантів перетворення МВС України, кожний із запропонованих існуючих варіантів та новостворених має свої позитивні та негативні сторони. Тому вони повинні бути ретельно проаналізовані та оцінені з урахуванням сучасних реалій та історичного досвіду.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н.Ю. Шведовой. – 14-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1983. – 816 с.
2. Плішкін В.М. Теорія управління органами внутрішніх справ: підручник / Плішкін В.М.; за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. – К.: Національна академія внутрішніх справ України, 1999. – 702 с.
3. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов [2-е изд.]. – М.: Аванта, 2001. – 560 с.
4. Global status report on road safety: time for action // The official site of World Health Organization, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2009.
5. Жулев В.И. Предупреждение дорожно-транспортных происшествий / В.И. Жулев. – М.: Юрид. лит., 1989. – 224 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний феномен: монографія / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. Лук'янець Д.М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання: монографія / Д.М. Лук'янець. – Суми: ВТД "Університетська книга", 2006. – 367 с.
8. Коломоєць Т.О. Новий етап в адміністративному реформуванні в Україні 2010 року – нагальна потреба державотворчого та правотворчого процесу / Т.О. Коломоєць, Н.В. Рибалко // Вісник Запорізького національного університету: збірник наукових праць. Юридичні науки: [у 2 ч.]. – Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 58-66.

УДК 342.98: 343.353

ПРАВОВА ЕКВІЛІБРИСТИКА, АБО ПРО ВІДМЕЖУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ У СФЕРІ СЛУЖБОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ПОВ'ЯЗАНОЇ З НАДАННЯМ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ, ВІД АДМІНІСТРАТИВНИХ КОРУПЦІЙНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Дудоров О.О., д.ю.н, професор
Зеленов Г.М., к.ю.н., доцент

Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Розглянуто питання відмежування корупційних правопорушень, передбачених статтями 172-2, 172-3, 172-5, 172-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення, від злочинів у сфері службової

діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, передбачених статтями 364, 364-1, 368, 368-3, 368-4, 369 Кримінального кодексу України.

Ключові слова: корупційне правопорушення, одержання хабара, пропозиція хабара, давання хабара, комерційний підкуп, неправомірна вигода.

Дудоров А.А., Зеленов Г.М. ПРАВОВАЯ ЭКВИЛИБРИСТИКА, ИЛИ ОБ ОТГРАНИЧЕНИИ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В СФЕРЕ СЛУЖЕБНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, СВЯЗАННОЙ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ, ОТ АДМИНИСТРАТИВНЫХ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.О. Дидоренко, Украина

Рассмотрены вопросы отграничения коррупционных правонарушений, предусмотренных статьями 172-2, 172-3, 172-5, 172-9 Кодекса Украины об административных правонарушениях, от преступлений в сфере служебной деятельности и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг, предусмотренных статьями 364, 364-1, 368, 368-3, 368-4, 369 Уголовного кодекса Украины.

Ключевые слова: коррупционное правонарушение, получение взятки, предложение взятки, дача взятки, коммерческий подкуп, неправомерная выгода.

Dudorov A.A., Zelenov G.M. LEGAL EQUILIBRATION OR TO THE QUESTION OF DISTINGUISHING CRIMINAL OFFENSES IN OFFICE AND PROFESSIONAL CRIMES RELATED TO RENDERING PUBLIC SERVICES FROM ADMINISTRATIVE CORRUPTION VIOLATIONS / Lugansk is a state university of internal affairs of the name of E.O. Didorenko, Ukraine

The questions of distinguishing corruption violations under Articles 172-2, 172-3, 172-5, 172-9 of the Ukrainian Code of Administrative Violations from Criminal Offenses in Office and Professional Crimes Related to Rendering Public Services under Articles 364, 364-1, 368, 368-3, 368-4, 369 of the Criminal Code of Ukraine are examined.

Key words: corruption violation, bribery, bribery proposal, giving a bribe, commercial pay-off, illegal gain.

У зв'язку з набранням чинності Законом України від 7 квітня 2011 р. «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення» (далі – Закон України від 7 квітня 2011 р.) у вітчизняному кримінальному та адміністративному законодавстві відбулися зміни концептуального характеру. По-перше, Розділ XVII Особливої частини Кримінального кодексу України (далі – КК), присвячений службовим злочинам, зазнав суттєвих змін, зокрема, у ньому знайшла відображення ідея диференціації кримінальної відповідальності за зловживання в публічній і непублічній управлінських сферах. По-друге, Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) було доповнено новою Главою 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення», що містить низку складів адміністративних проступків, суміжних зі складами деяких злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Внаслідок цих змін виникла гостра необхідність у розробленні науково обґрунтованих рекомендацій щодо розмежування злочинних та адміністративно караних порушень антикорупційного законодавства.

Питання відмежування злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, від адміністративних корупційних правопорушень висвітлювались, зокрема, у роботах П.П. Андрушка, Л.П. Брич, М.І. Мельника, В.І. Тютюгіна, М.І. Хавронюка. Утім, не всі висловлені цими дослідниками судження є безспірними, а окремі аспекти вказаного відмежування залишилися поза увагою науковців, у зв'язку з чим обрана проблематика потребує подальшого опрацювання.

До прийняття Закону України від 7 квітня 2011 р. законодавець у ст.368 КК України не встановлював мінімального розміру предмета хабара, вочевидь, виходячи з того, що будь-яка незаконна винагорода так чи інакше порушує нормальне функціонування управлінської сфери, а тому має визнаватись злочином. У випадку одержання невеликих за розміром хабарів на практиці не виключалось застосування кримінально-правової норми про малозначність (ч.2 ст.11 КК). При цьому деякі автори пропонували виділити дрібне хабарництво в окремий склад злочину, за який має бути передбачено більш м'які міри покарання [1, 199–200; 2]. Як видається, ця пропозиція знайшла часткову підтримку в законодавця.

Так, статтю 172-2 КУпАП («Порушення обмежень щодо використання службового становища») передбачено відповідальність за порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (далі – н.м.д.г.), або у зв'язку з прийняттям обіцянки (пропозиції)

такої вигоди для себе чи інших осіб. У ч.2 цієї статті КУпАП передбачено відповідальність за ті самі діяння, однак розмір неправомірної вигоди не повинен перевищувати ста н.м.д.г.

Здійснивши порівняльний аналіз ст.172-2 КУпАП, з одного боку, і ст.ст.364, 364-1 і 365-2 368, 368-3, 368-4 КК, з іншого, у системному взаємозв'язку з ч.2 ст.9 КУпАП, відповідно до якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності, М.І. Хавронюк зробив висновок про те, що за наявності перелічених норм КК можливостей для застосування ст.172-2 КУпАП на практиці не залишається. В обґрунтування своєї позиції науковець звертається до п. 4 постанови Пленуму Верховного Суду України від 25 травня 1998 р. № 13 «Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією», відповідно до якого, якщо в діях особи, притягнутої до відповідальності на підставі Закону України від 5 жовтня 1995 р. «Про боротьбу з корупцією», будуть встановлені ознаки злочину, суддя має ухвалити постанову про закриття провадження в адміністративній справі та передачу матеріалів прокурору для вирішення питання про притягнення цієї особи до кримінальної відповідальності. При цьому в ст.ст.368, 368-3 і 368-4 КК мінімальний розмір хабара (неправомірної вигоди) взагалі не визначено, а за ч.2 ст.368 КК карається одержання хабара в значному розмірі, яким є такий, що в п'ять і більше разів перевищує н.м.д.г. Звідси М.І. Хавронюк робить висновок про те, що відповідальність за ст.ст.368-3 і 368-4 і за ч.1 ст.368 КК повинна наставати незалежно від мінімального розміру хабара (неправомірної вигоди). Винятками, коли є підстави для застосування ст.172-2 КУпАП, на думку науковця, можуть бути лише ситуації, коли органи досудового слідства, оцінивши обставини справи, визнають, що одержання хабара, наприклад, у розмірі півтора чи два н.м.д.г., хоча формально і містить ознаки діяння, передбаченого ч.1 ст.368 КК, але через малозначність не становить суспільної небезпеки, тобто не заподіяло і не могло заподіяти істотної шкоди фізичній чи юридичній особі, суспільству або державі. У цьому випадку орган досудового слідства, вважає М.І. Хавронюк, відповідно до алгоритму, визначеного законом, повинен: 1) застосувати ч.2 ст.11 КК України і не визнати вчинене діяння злочином; 2) закрити кримінальну справу або відмовити в її порушенні (відповідно до ст.ст.6-10 КПК України); 3) переконавшись у наявності ознак адміністративного правопорушення, передбаченого ст.172-2 чи іншою статтею КУпАП, направити матеріали справи органу (посадовій особі), уповноваженому розглядати справу про адміністративне правопорушення (відповідно до ч.6 ст.6 КПК України) [3, 111–112]. Частково підтримуючи позицію М.І. Хавронюка, вважаємо, що вирішення розглядуваного питання кваліфікації потребує диференційованого підходу.

Аналіз диспозиції ч.1 ст.172-2 КУпАП дає змогу зробити висновок, що в ній передбачено відповідальність за такі адміністративні делікти: 1) порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей з одержанням за це неправомірної вигоди в певному розмірі; 2) порушення особою обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних з цим можливостей у зв'язку з прийняттям обіцянки (пропозиції) неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Отже, обидві форми об'єктивної сторони цього корупційного правопорушення обов'язково полягають у порушенні особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей. Проте в першому випадку винна особа ще й отримує за це неправомірну вигоду, а в другому випадку вона приймає обіцянку (пропозицію) такої вигоди.

Відмежовуючи першу форму об'єктивної сторони правопорушення, передбаченого ч.1 ст.172-2 КУпАП, від злочину, караного за ст.368 КК, ми поділяємо точку зору М.І. Хавронюка, однак вважаємо, що на її користь свідчить не стільки той факт, що в ч.1 ст.368 КК не визначено мінімальний розмір хабара, скільки те, що в ч.1 ст.368 КК передбачено відповідальність за одержання хабара в розмірі, що не перевищує п'яти н.м.д.г., тобто предмет правопорушення, передбаченого ч.1 ст.172-2 КУпАП, і предмет злочину, передбаченого ч.1 ст.368 КК, збігаються за розміром, у зв'язку з чим тут вбачаються підстави для застосування ч.2 ст.9 КУпАП.

З огляду на сказане, ми поділяємо висловлену в юридичній літературі думку про неправильність застосування ст.172-2 КУпАП щодо: помічника судді, яка вимагала й отримала від порушника правил дорожнього руху 1 тис. 790 грн. за сприяння у винесенні суддею

постанови про закриття адміністративної справи; інспектора дорожньо-патрульної служби, який вимагав і одержав від водія 1 тис. грн. за непритягнення його до адміністративної відповідальності; директора комунального підприємства, який отримав від двох громадян 1 тис. 95 і 1 тис. 184 грн. за надання послуг з поховання померлих учасників бойових дій [4, 30]. У діях вказаних службових осіб вбачаються ознаки складу злочину «одержання хабара».

Питання про відмежування порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей з одержанням неправомірної вигоди (ч.1 ст.172-2 КУпАП) від злочинів, передбачених ч.3 ст.368-3 та ч.4 ст.368-4 КК, слід вирішувати інакше.

Задля цього варто пригадати, що в диспозиціях ч.1 ст.185, ч.1 ст.190 і ч.1 ст.191 КК мінімальний розмір майна як предмета, відповідно, крадіжки, шахрайства, привласнення та розтрати майна також не визначено. Але ні в кого не викликає сумнівів, що особа може бути притягнена до кримінальної відповідальності за ст.ст.185, 190 і ст.191 КК лише у випадку, якщо вартість викраденого майна на момент вчинення правопорушення перевищує 0,2 н.м.д.г. Тобто чіткий (формалізований) критерій розмежування адміністративно караного дрібного викрадення чужого майна та крадіжки, шахрайства, привласнення і розтрати як злочинів проти власності міститься не в КК, а в КУпАП (його ст.51).

На відміну від ст.368 КК, у ст.ст.368-3 і 368-4 КК не закріплюються кваліфікуючі ознаки, пов'язані з розміром неправомірної вигоди як предмета, відповідно, комерційного підкупу і підкупу особи, яка надає публічні послуги. Сказане наводить на думку про те, що критерій розмежування деліктів, передбачених ст. 172-2 КУпАП і ч.3 ст.368-3 та ч.3 ст. 368-4 КК, закріплено саме в ч.2 ст.172-2 КУпАП. І дорівнює цей критерій ста н.м.д.г. Отже, можна констатувати часткову декриміналізацію пов'язаних з одержанням неправомірної вигоди дій, якщо їх суб'єктами виступають службові особи юридичних осіб приватного права незалежно від організаційно-правової форми або особи, які надають публічні послуги.

На підтвердження пропонованого підходу вважаємо за доречне навести міркування Л.П. Брич щодо розмежування, з одного боку, одержання неправомірної вигоди (ст.212-21 КУпАП визнавала проступком одержання відповідним суб'єктом неправомірної вигоди для себе чи іншої особи у розмірі, що не перевищує п'яти н.м.д.г.) та, з іншого боку, комерційного підкупу, підкупу особи, яка надає публічні послуги, і незаконного збагачення (ст.ст.235-4, 235-5, 368-1, якими КК було доповнено на підставі Закону від 11 липня 2009 р. «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України відносно відповідальності за корупційні правопорушення», не встановлювали мінімальний розмір неправомірної вигоди як предмета вказаних злочинів). На думку Л.П. Брич, у цьому випадку мала місце конкуренція кримінально-правової та адміністративно-правової норм як загальної і спеціальної, де адміністративно-правова норма відіграла роль спеціальної. Ознакою, яка визначала спеціальний характер адміністративно-правової норми, виступав якраз закріплений у КУпАП розмір предмета правопорушення. Одержання відповідним суб'єктом неправомірної вигоди в розмірі, що перевищує п'ять н.м.д.г., мало тягнути за собою кримінальну відповідальність за однією із зазначених норм КК залежно від суб'єкта злочину [5].

Принагідно звернемо увагу на неузгодженість, притаманну чинній редакції ч.1 ст.172-2 КУпАП. У ній йдеться про використання службових повноважень у той час, як у ч.3 ст.368-4 КК говориться про одержання особою, яка здійснює професійну діяльність, пов'язану з наданням публічних послуг, неправомірної вигоди за вчинення дій або бездіяльність з використанням наданих їй повноважень. Це може навести на думку про те, що особи, які надають публічні послуги, не підлягають відповідальності за ст.172-2 КУпАП. Водночас вказівка в п.1 примітки до цієї статті КУпАП на те, що суб'єктом відповідних правопорушень є особи, визначені в пп.1-3 ч.1 ст.4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», свідчить на користь того, що особи, які надають публічні послуги, все ж є суб'єктами такого адміністративного правопорушення, як порушення обмежень щодо використання службового становища. Якщо законодавець, справді, мав на меті запровадити адміністративну відповідальність за порушення обмежень щодо використання службового становища в тому числі для осіб, які надають публічні послуги, з ч.1 і ч.2 ст.172-2 КУпАП бажано виключити слово «службових».

Із диспозицій ст.368, ч.3 ст.368-3, ч.3 ст.368-4 КК впливає тісний і нерозривний зв'язок між одержанням хабара (неправомірної вигоди) і виконанням або невиконанням особою, яка одержує хабар (неправомірну вигоду), дій із використанням свого службового становища. Відсутність або недоведеність такого зв'язку виключає наявність зазначених складів корупційних злочинів. Разом із тим фактичне виконання або невиконання дій по службі або при наданні публічних послуг знаходиться поза межами об'єктивної сторони одержання хабара, комерційного підкупу та підкупу особи, яка надає публічні послуги.

На відміну від ст.368, ч.3 ст. 368-3, ч.3 ст.368-4 КК, як у назві ст.172-2 КУпАП, так і в диспозиціях її ч.1 і ч.2 акцентується увага на фактичному використанні винною особою свого службового становища. При цьому друга форма об'єктивної сторони адміністративного проступку полягає в дії – порушенні особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, вчиненому у зв'язку з прийняттям обіцянки (пропозиції) неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Як слушно зазначає М.І. Хавронюк, «підстав для відповідальності за ст.172-2 КУпАП немає, якщо особа мала за мету одержати неправомірну вигоду, але не одержала її і не вчинила конкретних дій (вимагання, прохання тощо) для її одержання (замах на адміністративний проступок не карається), а також якщо особа вчинила неправомірні дії взагалі без розрахунку на одержання неправомірної вигоди» [3, 283].

З аналізу Розділу XVII Особливої частини КК випливає, що в ньому міститься три склади злочинів, які також можуть розглядатися як порушення особою встановлених законом обмежень щодо використання службових повноважень та пов'язаних із цим можливостей, пов'язані з прийняттям обіцянки (пропозиції) неправомірної вигоди для себе чи інших осіб. Це: зловживання владою або службовим становищем (ст.364 КК); зловживання повноваженнями службовою особою юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст.364-1 КК); зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги (ст.365-2 КК).

У цих складах злочинів, як і в другій формі об'єктивної сторони адміністративного проступку, передбаченого ч.1 ст.172-2 КУпАП, обов'язковою ознакою об'єктивної сторони є зловживання повноваженнями, що може вчинятися з корисливих мотивів. Це у свою чергу дозволяє зробити висновок про те, що дії, передбачені ст.ст.364, 364-1, 365-2 КК, вчинені з корисливих мотивів, якщо вони не завдали істотної шкоди чи тяжких наслідків охоронюваним законом правам або інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам юридичних осіб, необхідно кваліфікувати за ч.1 або 2 ст.172-2 КУпАП, а у випадку заподіяння істотної шкоди або тяжких наслідків – за відповідною статтею КК.

На думку М.І. Хавронюка, проблему конкуренції ст.172-2 КУпАП у тому числі зі ст.ст.364, 364-1, 365-2, 423 КК треба вирішувати з урахуванням сформульованого Л.П. Брич правила «усі неузгодженості в законі вирішуються на користь особи, діяння якої підлягає кваліфікації». Відповідно, зловживання службовим становищем (своїми повноваженнями), пов'язане з одержанням належним суб'єктом неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує ста н.м.д.г., має кваліфікуватись за ч.1 або ч.2 ст.172-2 КУпАП [3, 283]. Погоджуючись по суті із зробленим висновком, водночас зауважимо, що він певною мірою суперечить наведеному вище висловлюванню М.І. Хавронюка, заснованому на ч.2 ст 9 КУпАП, про неможливість застосування на практиці ст.172-2 КУпАП.

Очевидно, що ця стаття КУпАП сконструйована вкрай невдало та, можна сказати, без урахування положень кримінального законодавства, у зв'язку з чим вона потребує викладення в новій редакції. По-перше, необхідно в законодавчому порядку чітко розмежувати адміністративну відповідальність за одержання неправомірної вигоди та адміністративну відповідальність за зловживання повноваженнями і пов'язаними з цим можливостями, передбачивши відповідальність за ці діяння в різних частинах ст.172-2 або навіть у різних статтях КУпАП. По-друге, треба чітко визначити ознаку, за якою адміністративне правопорушення слід відмежовувати від злочинів, передбачених ст.364, ст.364-1, ст.365-2, ч.1 ст.368, ч.3 ст.368-3, ч.3 ст.368-4 КК. По-третє, при визначенні суб'єктного складу правопорушників, які можуть нести адміністративну відповідальність за вчинення корупційних

правопорушень, доцільно використовувати термінологію КК, а не Закону «Про засади запобігання і протидії корупції».

Ще один адміністративний делікт, який потребує відмежування від злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, передбачено ст.172-3 КУпАП («Пропозиція або надання неправомірної вигоди»). У ч.1 цієї статті передбачено адміністративну відповідальність за пропозицію або надання службовій особі неправомірної вигоди безпосередньо такій чи іншій особі в розмірі, що не перевищує п'яти н.м.д.г, а в ч.2 – за ті самі дії, якщо розмір неправомірної вигоди не перевищує ста н.м.д.г.

Поряд із цим у ч.1 ст.368-3 та ч.1, ч.2 ст.369 КК встановлено кримінальну відповідальність за пропозицію або надання неправомірної вигоди (хабара) службовій особі юридичної особи приватного права та службовій особі, вказаній у п.1 примітки до ст.364 КК. При цьому ні в ч.1 ст.368-3, ні в ч.1 і ч.2 ст.369 КК мінімальний розмір неправомірної вигоди (хабара) не визначено. Виходить, що при розмежуванні комерційного підкупу, пропозиції або давання хабара як злочинів та адміністративного проступку, передбаченого ст.172-3 КУпАП, також слід виходити із закріпленого в КУпАП критерію, який відповідно до ч.2 ст.172-3 КУпАП дорівнює ста н.м.д.г.

Тут доречно нагадати, що, розмежовуючи ст.212-22 КУпАП («Підкуп») і ч.1 ст.235-4 («Комерційний підкуп»), ч.1 ст.235-5 («Підкуп особи, яка надає публічні послуги»), ст.368-1 («Незаконне збагачення»), ст.369 («Пропозиція або давання хабара») КК – заборони, які з'явилися на підставі Закону від 11 липня 2009 р. «Про внесення змін в деякі законодавчі акти України відносно відповідальності за корупційні правопорушення», Л.П. Брич запропонувала подібний підхід. На її думку, у цьому випадку також мала місце конкуренція кримінально-правової (загальної) та адміністративно-правової (спеціальної) норм. Ознакою, яка визначала спеціальний характер адміністративно-правової норми, котра і підлягала застосуванню в цій ситуації, було визнано розмір предмета адміністративного правопорушення, що за тогочасним законодавством не перевищував п'яти н.м.д.г. [5].

Не викликає сумнівів, що закріплений у чинному законодавстві критерій розмежування діянь, караних за ст.172-3 КУпАП і ст.ст.368-3, 369 КК, є занадто завищеним, не відповідає потребам боротьби з корупцією, а тому законодавець має внести корективи до ст.172-3 КУпАП, суттєво знизивши розмір неправомірної вигоди, пропонування або надання якої визнається не злочином, а адміністративним проступком.

З цієї ж причини нам важко погодитись із пропозицією внести такі зміни до ч.1 ст.368 КК, згідно з якими кримінальна відповідальність за одержання хабара наставатиме лише в тому разі, коли вартість відповідного предмета в десять і більше разів перевищує н.м.д.г. [6, 7].

Викликає зауваження і спосіб визначення тієї категорії осіб, пропонування або надання якій неправомірної вигоди тягне адміністративну відповідальність. У ч.1 ст.172-3 КУпАП встановлено відповідальність за пропозицію або надання неправомірної вигоди службовій особі. У примітці до цієї статті зазначено, що під службовою особою тут слід розуміти особу, визначену в пп.1-3 ч.1 ст.4 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції». Але в п.2 ч.1 ст.4 цього Закону вказано і на осіб, які надають публічні послуги. На нашу думку, при конструюванні ст.172-3 КУпАП також варто було використовувати не положення Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», а термінологію, вжиту в Розділі XVII Особливої частини КК України, або принаймні точніше визначати категорії службових осіб, яким пропонують або надають неправомірну вигоду. Наприклад, так, як це зроблено в примітці до ст.172-5 КУпАП.

Також незрозуміло, чому пропонування або надання неправомірної вигоди незалежно від її розміру особі, яка надає публічні послуги, одразу має тягнути кримінальну відповідальність за ст.368-4 КК.

Свого часу Б.В. Волженкін писав, що, якщо матеріальна цінність отриманого в знак подяки предмета є явно незначною (букет квітів, коробок цукерок тощо), і з боку особи, яка вручила такий предмет, це було виключно знаком вдячності, уваги, то необхідно вести мову лише про службовий проступок, який не досяг суспільної небезпеки, притаманної злочину [7, 25]. Водночас з точки зору новел антикорупційного законодавства України не слід забувати про

наявність в КУпАП ст.172-5, частиною 1 якої передбачено відповідальність за порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви). Зазначені обмеження встановлені в ч.2 ст.8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», згідно з якою особи, вказані в п.1 та пп. «а», «б» п.2 ч.1 ст.4 цього Закону, можуть приймати дарунки, які відповідають загально визнаним уявленням про гостинність, та пожертви (крім випадків, передбачених законом). При цьому вартість таких дарунків (пожертв) не повинна перевищувати 50 % мінімальної заробітної плати, встановленої на день прийняття дарунка (пожертви), одноразово, а сукупна вартість таких дарунків (пожертв), отриманих з одного джерела протягом року, – однієї мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня поточного року. Суб'єктом зазначеного адміністративного правопорушення виступають службові особи державних органів влади, місцевого самоврядування, юридичних осіб публічного права, а також особи, які надають публічні послуги.

На відміну від одержання хабара (ст.368 КК) та підкупу особи, яка надає публічні послуги (ч.3 ст.368-4 КК), особа, винна у вчиненні правопорушення, передбаченого ч.1 ст.172-5 КУпАП, отримує дарунок (пожертву) не за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабар (неправомірну вигоду), чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданих їй повноважень, а, умовно кажучи, просто так.

Складніше відмежувати правопорушення, описане в ч.2 ст.172-5 КУпАП, від злочинів, передбачених ст.368 і ч.3 ст.368-4 КК. У ч.2 ст.172-5 КУпАП говориться про порушення встановленої законом заборони щодо одержання дарунка (пожертви). Ця заборона передбачена в ч.1 ст.8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції», згідно з якою особам, зазначеним у п.1 та пп.«а», «б» п.2 ч. 1 ст.4 Закону, забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб: 1) за рішення, дії чи бездіяльність в інтересах дарувальника, що приймаються, вчиняються як безпосередньо такою особою, так і за її сприяння іншими посадовими особами та органами; 2) якщо особа, яка дарує (здійснює) дарунок (пожертву), перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Аналізуючи попередню редакцію вітчизняного антикорупційного законодавства, Л.П. Брич вказувала на незрозумілість співвідношення понять «особистий подарунок» і «хабар», котрі відображали предмети, відповідно, адміністративного правопорушення, передбаченого ст.212-32 КУпАП («Незаконне одержання подарунка») і злочину, зафіксованого в ст.368 КК («Одержання хабара»), що, на думку авторки, унеможливило визначення співвідношення між складами названих правопорушень. У ст.5 Закону України від 11 липня 2009 р. «Про засади попередження та протидії корупції» містилася заборона для суб'єктів корупційних правопорушень приймати подарунки у зв'язку з виконанням ними функцій держави або органів місцевого самоврядування. Прийняття інших подарунків знаходилося поза сферою регулювання антикорупційного законодавства. Але те, що приймається у зв'язку з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, якщо воно носить майновий характер, традиційно в кримінальному праві вважається хабарем. У зв'язку з цим у Л.П. Брич виникло резонне запитання про те, чи будь-який хабар тепер називатиметься подарунком, чи лише певні різновиди того, що за чинним КК України визнається хабарем, згідно з новим антикорупційним законодавством ідентифікуватимуться як подарунок? [5].

Зміни антикорупційного законодавства, ухвалені у 2011 р., створили аналогічну, але ще більш складну для вирішення проблему. Річ у тім, що правопорушення, передбачене ч.2 ст.172-5 КУпАП, з урахуванням п.1 ч.1 ст.8 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» досить непросто відмежувати від одержання хабара – подяки, тобто хабара, якому не передуює домовленість між службовою особою і тим, хто передає неправомірну вигоду. На сьогодні переважна більшість науковців вбачає всі ознаки одержання хабара в діях тієї особи, яка отримує заздалегідь необумовлену майнову винагороду. Правова оцінка хабара – підкупу і хабара – подяки згідно з чинним кримінальним законодавством України є однаковою: ст.368 КК не розрізняє вказані різновиди злочину і встановлює за їх вчинення однакову відповідальність, що не означає їх однакової суспільної небезпеки (підкуп справедливо розглядається як більш суспільно небезпечне діяння). Криміналізація хабара – подяки зазвичай пояснюється тим, що: необумовлені заздалегідь винагороди нерідко передаються з розрахунком користуватись послугами службової особи в майбутньому; хабарі – подяки руйнують систему

управління державою, отримані від одного громадянина, вони можуть мати своїм результатом прагнення отримувати винагороди від усіх, хто вимушений звертатись до конкретної службової особи. Верховний Суд України також розглядає хабар – подяку як різновид злочину, передбаченого ст.368 КК. У п.3 постанови Пленуму від 26 квітня 2002 р. № 5 «Про судову практику у справах про хабарництво» роз'яснюється, що відповідальність за одержання хабара настає незалежно від того, до чи після вчинення цих дій було одержано хабар, був чи не був він обумовлений до їх вчинення, виконала чи не виконала службова особа обумовлене, збиралася чи ні вона це робити.

Порівняльний аналіз ст.ст.368 КК, 212-32 КУпАП і ст.5 Закону України «Про засади попередження та протидії корупції» дозволив Л.П. Брич стверджувати, що згідно з чинним на той час антикорупційним законодавством злочин «одержання хабара» міг мати місце, коли винагорода одержується не у зв'язку з абстрактним виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, а за вчинення чи утримання від вчинення цілком конкретної дії в інтересах того, хто дає хабар, чи в інтересах третіх осіб. Отримання ж іншого стимулювання, у тому числі такого, що мало майновий характер, могло називатись отриманням подарунка і тягнути за собою адміністративну відповідальність [5].

Складність при розмежуванні хабара – подяки (ст.368 КК) і порушення встановленої законом заборони щодо одержання дарунка (пожертви) (ч.2 ст.172-5 КУпАП) полягає в тому, що в ч.2 ст.172-5 КУпАП серед іншого передбачено адміністративну відповідальність за одержання дарунка (пожертви) не у зв'язку із згаданим Л.П. Брич абстрактним виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, а за вчинення чи утримання від вчинення цілком конкретної дії в інтересах того, хто дає хабар, чи в інтересах третіх осіб. Таким чином, можна констатувати, що відбулася часткова декриміналізація діянь, які з точки зору чинного КК взагалі-то мають розцінюватись як одержання хабара.

Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви), якщо його (її) розмір перевищує сто н.м.д.г., за наявності підстав може кваліфікуватись за ст.368-2 КК як незаконне збагачення [4, 29].

Ще одне правопорушення, яке підлягає відмежуванню від службових злочинів, передбачено ст.172-9 КУпАП. Ця норма передбачає адміністративну відповідальність за невиконання передбачених законом заходів посадовою чи службовою особою органу державної влади, посадовою особою місцевого самоврядування, юридичної особи, їх структурних підрозділів у разі виявлення корупційного правопорушення.

Розглядаючи попередні зміни до антикорупційного законодавства, Л.П. Брич вказувала на наявність колізії між ст.212-29 КУпАП («Невиконання заходів щодо запобігання та протидії корупції») і ст.364 КК («Зловживання владою або службовим становищем»). Невиконання службовою особою заходів щодо подолання вчинення злочинів її підлеглими традиційно в кримінальному праві вважалося потуранням вчиненню злочинів і розглядалося як одна з форм зловживання владою або службовим становищем. Також вважалося, що саме це потурання автоматично тягне за собою наслідки у вигляді шкоди інтересам держави. Колізія полягала в тому, що одне й те саме діяння в законодавстві одночасно називалось і злочином, і адміністративним правопорушенням [5].

Не дивлячись на те, що ст.172-9 КУпАП зазнала істотних змін порівняно зі ст.212-29 КУпАП, позначена вище колізія не знайшла свого вирішення. У ст.172-9 КУпАП йдеться про невиконання передбачених законом заходів у разі виявлення відповідним суб'єктом корупційного правопорушення, яким згідно з ч.4 ст.1 Закону «Про засади запобігання і протидії корупції» є умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особою, зазначеною в ч.1 ст.4 цього Закону, за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.

Проведене дослідження дає підстави для твердження про те, що замість проголошеного посилення боротьби з корупцією нові українські закони поставили в пільгове становище осіб, які вчиняють корупційні правопорушення. Крім того, у багатьох випадках досить складно навіть на теоретичному рівні відмежувати адміністративно карані корупційні проступки від злочинів у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг. Як це не дивно звучить, але щодо зазначеного відмежування при бажанні

можна дійти діаметрально протилежних висновків залежно від того, з якого правила ми будемо при цьому виходити: або з ніким поки що не скасованої ч.2 ст.9 КУпАП, відповідно до якої адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці порушення за своїм характером не тягнуть за собою кримінальної відповідальності (пріоритет кримінально-правових заборон), або з колізійного правила «усі неузгодженості в законі вирішуються на користь особи, діяння якої кваліфікується», легальною основою якого вважається конституційний принцип презумпції невинуватості (застосуванню підлягають адміністративно-правові норми).

Насамкінець висловимо сподівання на те, що тенденції і проблеми правозастосовної практики, пов'язані з розмежуванням злочинних та адміністративно караних корупційних правопорушень, у найближчому майбутньому стануть предметом відповідного узагальнення і розгляду Пленумом Вищого спеціалізованого суду з розгляду цивільних і кримінальних справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Светлов А.Я. Ответственность за должностные преступления / А.Я. Светлов. – К.: Наукова думка, 1978. – 303 с.
2. Письменський Є. Посилення заходів кримінально-правової репресії за хабарництво – нагальна необхідність чи явна хибність? / Євген Письменський // Юридичний вісник України. – 2009. – № 33 (737). – С. 6–7.
3. Хавронюк М.І. Науково-практичний коментар до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» / М.І. Хавронюк. – К.: Атіка, 2011. – 424 с.
4. Наджафов О. Деякі питання розмежування корупційних правопорушень / О. Наджафов // Вісник прокуратури. – 2012. – № 1. – С. 24–33.
5. Брич Л. Кримінально-правова кваліфікація корупційних діянь (з урахуванням диференціації юридичної відповідальності за новим антикорупційним законодавством України) / Л. Брич // Юридичний вісник України. – 8-14 травня 2010 р. – № 19 (775) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.yuricom.com/ua/legal_bulletin_of_Ukraine/archive/?aid=5898&jid=376
6. Ковбасюк В. Антикорупційне законодавство України необхідно вдосконалити / В. Ковбасюк // Вісник прокуратури. – 2011. – № 12. – С. 5–11.
7. Волженкин Б.В. «Обычный подарок» или взятка? / Б.В. Волженкин // Законность. – 1997. – № 4. – С. 24–26.

УДК 342.924

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ СРОКОВ СТАДИИ ИСПОЛНЕНИЯ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ

Зуева Л.Ю., зам. начальника

Центр профессиональной подготовки УМВД Российской Федерации по Ульяновской области

В статье автор осуществляет характеристику процессуальных сроков стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях.

Ключевые слова: процессуальные сроки, стадия, исполнение постановления, административные правонарушения.

Зуева Л.Ю. ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕССУАЛЬНИХ СТРОКІВ СТАДІЇ ВИКОНАННЯ ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ / Центр професійної підготовки УМВС Російської Федерації по Ульяновській області, Росія

У статті автор здійснює характеристику процесуальних строків стадії виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: процесуальні строки, стадія, виконання постанови, адміністративні правопорушення.

Zueva L.Y. CHARACTERISTICS OF PROCEDURAL TERMS UNDER IMPLEMENTATION DECISIONS IN CASES OF ADMINISTRATIVE VIOLATIONS / Training Center of department of Ministry of internal Affairs of the Russian Federation in the Ulyanovsk region, Russia
The article provides description of the procedural terms of stage decisions on the cases on administrative violations.

Key words: procedural terms, stage, implementation of decisions, administrative offenses.

Правовое государство предполагает, что любой гражданин за совершенное правонарушение должен нести ответственность в строгом соответствии с законом. Исполнение вынесенных по делу постановлений, во – первых, обеспечивает защиту прав и интересов физических и юридических лиц. Во-вторых, способствует профилактике и предупреждению правонарушений, воспитывает у граждан уважение к закону и его соблюдению, формирует чувство ответственности перед обществом [1, 340]. Однако даже самое справедливое постановление о применении административного взыскания не будет иметь никакого воспитательного эффекта, если не будет организовано его четкое и своевременное исполнение [2, 98].

Реализация принципа своевременности на стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях требует углубленного изучения вопроса о процессуальных сроках, присущих данной стадии.

Поэтому целью настоящей работы является выявление эффективности действия процессуальных сроков, а также формирование предложений по совершенствованию порядка временной регламентации действий участников рассматриваемой стадии.

Достижение поставленной цели осложняется отсутствием единого теоретического подхода к самой стадии исполнения, точнее к количеству этапов ее составляющих, процессуальных действий, совершаемых на каждом из этапов. Поэтому рассматривать вопрос о процессуальных сроках стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях невозможно без анализа самой стадии исполнения.

Исполнение постановлений – заключительная стадия производства по делам об административных правонарушениях. Именно на этой стадии реализуются административная ответственность виновного, реально применяются административные наказания, а значит, фактически реализуются меры административного принуждения [3, 693].

Структура стадии исполнения постановлений по делам об административных правонарушениях содержит менее крупные элементы, которые в теории административного права называются этапами [4, 276].

Под этапом стадии административного производства следует понимать определенную процедуру в рамках административного процесса на стадии производства, с помощью которой решаются промежуточные задачи стадии и создаются предпосылки для возникновения следующего этапа [5, 15-16].

Этапы, в свою очередь, могут состоять из группы однородных процессуальных действий [5].

Относительно количества этапов стадии исполнения в науке административного права существуют различные точки зрения.

Н.П. Парыгин, например, выделяет пять этапов стадии исполнения:

- возбуждение исполнительного производства;
- доведение постановления до сведения нарушителя;
- обращение постановления к исполнению;
- реальное исполнение;
- завершение исполнительного производства [6, 28].

Аналогичной точки зрения придерживается Л.В. Кинчене, называя следующие этапы:

- информирование делинквента о назначенном наказании;
- доведение постановления до органа (должностного лица), призванного осуществлять исполнение, когда добровольное исполнение невозможно;

- непосредственное реальное исполнение наказания;
- завершение исполнительного производства [7, с. 15, 16].

В.В. Головкин считает, что стадия исполнения состоит из четырех этапов:

- возбуждение дела и доведение постановления до сведения нарушителя, если в деле отсутствует документ, подтверждающий ознакомление нарушителя с принятым постановлением или решением, разрешение вопросов, связанных с исполнением постановления (отсрочка, рассрочка, приостановление или прекращение исполнения постановления);
- обращения постановления к исполнению (возбуждение дела об исполнительном производстве и направление постановления в орган, должностному лицу, которые уполномочены приводить постановления, решения в исполнение);
- приведение в исполнение постановления (решения);
- окончание исполнения постановления (решений).

Действующее административное законодательство ставит под сомнение выделение Н.П. Парыгиным, Л.В. Кинчене и В.В. Головкин информирования правонарушителя о назначенном наказании как этапа стадии исполнения производства.

Следуя логике ст.ст.29.9 и 29.11 КоАП РФ, можно сделать вывод, что правонарушителю о назначенном наказании становится известно еще на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении. Постановление о назначении административного наказания выносится по результатам рассмотрения дела и объявляется немедленно по окончании его рассмотрения.

Более широкое признание среди ученых получило деление стадии исполнения на три этапа:

- обращение к исполнению;
- реальное исполнение наказания;
- окончание исполнения наказания [8, 499; 9, 434; 10, 146].

Поскольку в общей теории права стадию применения права понимают как выделенный во времени отрезок развития процесса, отдельную временную часть его структуры [11, 11-15], рассмотрим каждый из этапов стадии исполнения с точки зрения присущих им процессуальных сроков, их наличия, достаточности и особенностей исчисления.

Поддерживая мнение большинства ученых, проанализируем обращение к исполнению, как первый этап стадии исполнения.

Обращение постановления к исполнению является процессуальным действием, представляющим собой факт передачи постановления судьей, органом, должностным лицом, вынесшим его, органу, должностному лицу, непосредственно исполняющим постановление по делу об административном правонарушении [12, 41].

Некоторые ученые видят в обращении к исполнению не только момент доведения постановления до органа-исполнителя (должностного лица), но и принятие уполномоченным на то органом данного постановления к производству [6, 62; 5, 276].

По нашему мнению, с принятия постановления к производству начинается следующий этап – приведение к исполнению, так как с этого момента у органа-исполнителя (должностного лица) юридически возникает обязанность и право привести постановление в исполнение.

М.Я. Масленников полагает, что под обращением к исполнению следует признать реальные действия, фактическое начало исполнения, когда удерживается часть заработка, взыскиваются деньги, платится штраф или возмещается имущественный ущерб [13, 25].

Данная позиция, на наш взгляд, не совсем верна. Подобное больше относится ко второй стадии, а именно реальному приведению к исполнению.

Разногласия ученых объясняются неоднозначными и неполными законодательными формулировками, что свидетельствует о необходимости более глубокого исследования понятия

обращения к исполнению постановлений об административных наказаниях и закрепления его в нормативных актах. Представление о том, что должно включать в себя обращение постановлений к исполнению, поможет правоприменителю четко и своевременно реализовывать административные наказания.

Пока же, исходя из положений ст.31.1 КоАП РФ, можно предположить, что этап обращения к исполнению состоит из тех процессуальных действий, которые указаны в статье: судья, орган, должностное лицо, вынесшие постановление, *направляют* постановление по делу об административном правонарушении компетентному органу, уполномоченному приводить его в исполнение.

Продолжительность срока обращения постановления к исполнению составляет три дня. По общему правилу началом данного срока является день вступления постановления в законную силу¹. Если момент вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении приходится на нерабочий или праздничный день, то днем вступления в силу соответствующего постановления считается следующий за ним рабочий день². Исчисление осуществляется в рабочих днях.

Исключением из общего правила исполнения постановлений является немедленное обращение к исполнению постановления, если назначено наказание в виде административного ареста, административного приостановления деятельности.

Другим исключением из правила исполнения постановления по делам об административных правонарушениях является обращение постановлений к исполнению после истечения срока самостоятельного исполнения правонарушителем (добровольного исполнения) постановления³.

А что же является моментом окончания этапа обращения к исполнению?

По мнению некоторых ученых «этап обращения постановления к исполнению оканчивается, когда постановление по делу об административном правонарушении доведено до органа, должностного лица, уполномоченного приводить его в исполнение, и принято им к производству» [5, 276].

Данное суждение противоречит положениям административного законодательства. Моментом окончания срока обращения постановления к исполнению следует считать *дату направления* постановления органу, должностному лицу, уполномоченному его исполнять, которая должна быть не позднее трех дней с момента вступления постановления в законную силу.

Следующий этап стадии исполнения – это реальное исполнение наказания. Исполнение постановлений – это непосредственная реализация административных наказаний путем выполнения процессуальных и организационно-технических мероприятий, которые зависят от вида назначенного наказания.

На данном этапе законодатель предусмотрел возможность совершения таких процессуальных действий, как отсрочка, рассрочка, приостановление или прекращение исполнения постановления.

Согласно ст.31.5 КоАП РФ при наличии обстоятельств, вследствие которых исполнение постановления о назначении административного наказания в виде административного ареста, лишения специального права или в виде административного штрафа невозможно в установленные сроки, судья, орган, должностное лицо, вынесшее постановление, могут отсрочить исполнение постановления на срок до одного месяца.

С учетом материального положения лица, привлеченного к административной ответственности, уплата административного штрафа может быть рассрочена судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление, на срок до трех месяцев.

¹ Определение ВАС РФ от 09.06.2008г. №6871/08, Постановление ФАС Дальневосточного округа от 22.12.2006г. по делу № Ф03-А04/06-1/4549, Постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 01.10.2009г. №Ф04-6016/2009(20739-А45-46)//Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда за 4 квартал 2008г....

³ Постановление ФАС Дальневосточного округа от 24.08.2009г. №Ф03-4098/2009//Доступ из СПС «КонсультантПлюс»

Предоставляя право отсрочки и рассрочки, законодатель при этом не определяет механизм их осуществления.

Например, как следует поступить правоприменителю в случае, если по истечении месячного срока будут существовать те же обстоятельства или возникнут новые, делающие исполнение постановления о назначении указанных видов наказания невозможным?

Поскольку в ст.31.5 КоАП РФ не сказано, что отсрочка предоставляется только один раз, можно предположить, что она предоставляется неоднократно.

Следующим моментом, требующим внимания, является *повод* для совершения таких процессуальных действий, как отсрочка и рассрочка. Полагаем, что им в данном случае должно являться *ходатайство* заинтересованных лиц. Ходатайство лица, виновного в совершении административного правонарушения, в отличие от органа-исполнителя (должностного лица), может быть заявлено не только на стадии исполнения постановления, но и при назначении наказания. Согласно ч.2 ст.24.4 КоАП РФ ходатайство заявляется в письменной форме и подлежит немедленному рассмотрению.

Поскольку ст.31.8 КоАП РФ предусмотрен трехдневный срок разрешения вопросов об отсрочке и рассрочке, можно говорить о явном противоречии данной статьи со ст.24.4 КоАП РФ.

В связи с этим считаем необходимым ст.31.5 КоАП дополнить частью третьей следующего содержания: «Об отсрочке и рассрочке исполнения постановления заинтересованными лицами заявляется ходатайство в письменной форме, которое подлежат немедленному рассмотрению судьей, органом, должностным лицом, вынесшим постановление о назначении административного наказания».

Следовательно, ст.31.8 КоАП РФ также потребует соответствующей правовой регламентации.

Изменение рассматриваемых статей повлечет за собой необходимость предусмотреть и сроки направления ходатайства, и сроки направления определения об отсрочке и рассрочке органу, должностному лицу для исполнения. В целях унификации организационно-технических мероприятий, считаем целесообразным установить их исполнения в трехдневный срок.

Стадия исполнения постановления завершается этапом окончания производства по исполнению постановления о назначении административного наказания. Этим этапом в целом завершается производство по делу об административном правонарушении.

Ст.31.10 КоАП РФ регламентирует два возможных варианта окончания производства по исполнению постановления о назначении административного наказания:

- когда исполнение произведено в полном объеме;
- когда исполнение не производилось или произведено неполно.
- Если постановление исполнено в полном размере, орган, должностное лицо, осуществляющее исполнение, обязаны произвести два формальных (технических) действия:
- сделать в постановлении отметку о виде, размере, дате произведенного наказания;
- направить исполненное постановление органу, должностному лицу, судье, который его вынес. Срок данного технического действия, как предлагалось выше, осуществлять в течение трех дней.

Постановление о назначении административного наказания, по которому исполнение не производилось или произведено не полностью, возвращается органом, должностным лицом, приведшим постановление в исполнение, судье, органу, должностному лицу, вынесшим постановление.

Возвращение полностью или частично не исполненного в связи с необнаружением лица, имущества постановления не является препятствием для нового обращения этого постановления к исполнению.

В данной работе затронута лишь часть проблемных вопросов, связанных с эффективностью процессуальных сроков стадии исполнения. Изучение правоприменительной практики и анализ научной литературы убеждают, что в дальнейшей правовой регламентации нуждаются не

только процессуальные сроки исполнительного производства, но и само исполнительное производство, предусмотренное разделом V КоАП РФ.

ЛИТЕРАТУРА

1. Административно-процессуальное право: курс лекций / Под ред. проф. И.Ш. Кияляханова. – М.: Юнити-Дана, Закон и право, 2004. – 399 с.
2. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? / М.С. Студеникина. – М.: Сов. Россия, 1990. – 128 с.
3. Бахрах Д.Н. Административное производство: учебник [для вузов] / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – М.: Норма, 2004. – 816 с.
4. Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право: учебник / В.Д. Сорокин. – СПб.: Юридический центр «Пресс», 2004. – 540 с.
5. Головкин В.В. Учебник инспектора ГИБДД / В.В. Головкин. – М.: Эксмо, 2007. – 304 с.
6. Парыгин Н.П. Исполнение постановлений об административных взысканиях: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „Конституционное право; Муниципальное право” / Н.П. Парыгин. – Свердловск, 1991. – 28 с.
7. Кинчене Л.В. Исполнение органами внутренних дел постановлений о наложении административных взысканий: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 „Конституционное право; Муниципальное право” / Л.В. Кинчене. – М., 1999. – 20 с.
8. Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник / Д.Н. Бахрах. – 2-е изд. [перераб. и доп.]. – М.: Эксмо, 2008. – 528 с.
9. Козлов Ю.М. Овсянко Д.М., Попов Л.Л. Административное право России: учебник для вузов / Ю.М. Козлов, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попов; под общ. ред. Л.Л. Попова. – М.: Юристъ, 2002. – 728 с.
10. Мещерякова Т.Р. Сроки в законодательстве об административных правонарушениях: дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Т.Р. Мещерякова. – Екатеринбург, 2011. – С. 146.
11. Бенедик И.В. Стадии в юридическом процессе: Общетеоретические исследования. автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.15 „Гражданский процесс; арбитражный процесс” / И.В. Бенедик. – Харьков, 1986. – 24 с.
12. Дугенец А.С. Вопросы уплаты административного штрафа / А.С. Дугенец // Юрист, 2004. – № 10. – С. 40-43.
13. Масленников М.Я. Исполнение постановлений по делам об административных правонарушениях: учебное пособие / М.Я. Масленников. – Калинин: КГУ, 1989. – 59 с.

УДК 34.038: 351.941

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЩОДО ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Зуй В.В., к.ю.н., доцент

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Досліджується природа проблемних питань, що виникають під час оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві. Встановлено, що для даної категорії справ характерно розмежування нормативно-правових актів за видами, що відповідно, впливає на підсудність таких справ. Проаналізовано проблеми, які виникають під час оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Заслуговує на увагу висвітлення подальшого вдосконалення процесуальних строків у справах з оскарження нормативно-правових актів.

Ключові слова: оскарження, нормативно-правовий акт, адміністративний суд, строки розгляду справи, апеляційний порядок, касаційний порядок, суб'єкт владних повноважень, фізична особа, юридична особа, підсудність, права особи, свободи особи.

Zuy V.V. ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ОБЖАЛОВАНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина

Исследуется природа проблемных вопросов, которые возникают во время обжалования нормативно-правовых актов в административном судопроизводстве. Установлено, что для данной категории дел характерно разделение нормативно-правовых актов по видам, которые соответственно, влияют на подсудность таких дел. Проанализированы проблемы, которые возникают во время обжалования актов Верховной Рады Украины, Президента Украины, Высшего совета юстиции, Высшей квалификационной комиссии судей Украины. Заслуживает внимания освещение дальнейшего усовершенствования процессуальных сроков в делах по обжалованию нормативно-правовых актов.

Ключевые слова: обжалование, нормативно-правовой акт, административный суд, сроки рассмотрения дела, апелляционный порядок, кассационный порядок, субъект властных полномочий, физическое лицо, юридическое лицо, подсудность, права лица, свободы.

Zuy V.V. PROBLEM QUESTIONS IN RELATION TO THE APPEAL OF NORMATIVE ACTS / National university the «Legal academy of Ukraine of the name Yaroslav Mudriy», Ukraine

The nature of problem questions which arise during the appeal of normative acts in administrative legal proceedings is considered. It is established that for the given category of affairs division of regulatory legal acts by kinds which accordingly, influence jurisdiction of such affairs is characteristic. Problems, which arise up during the appeal of acts of Supreme Advice of Ukraine, President of Ukraine, Higher advice of justice, Higher qualifying commission Judges of Ukraine, are analysed. Is worthy illumination of further improvement of judicial terms in case on the appeal of normative acts.

Key words: appeal, normative act, administrative court, judicial terms, appellate order, cassation order, the subject of imperious powers, the physical person, legal entity, jurisdiction, rights for a person, freedom.

Юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів). Функціонування самостійної системи адміністративного судочинства та віднесення до юрисдикції адміністративних судів справ стосовно оскарження нормативно-правових актів є ефективним механізмом для захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб у правовідносинах з державою. Подібні думки сформульовані в дисертації Бека О.О. «Проведення у справах про оскарження нормативно-правових актів», зокрема він зазначає, що ключовим і фундаментальним інститутом, який гарантує захист прав та свобод людини і громадянина у сучасній державі є суд. Саме він покликаний здійснювати припинення незаконних дій у відношенні різних суб'єктів правовідносин, захищати і відновлювати порушені права [1, 3]. Суд, здійснюючи правосуддя на засадах верховенства права, забезпечує кожному право на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2]. Разом із цим, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Цілком очевидним є те, що оскарження нормативно-правових актів є найважливішою категорією справ, які розглядаються адміністративними судами, оскільки такі справи впливають на правову систему, її регулювання, на законодавчу базу та на суспільство в цілому. Як зауважує Антонов І.В., на сучасному етапі розвитку нашого суспільства оскарження нормативно-правових актів є важливою гарантією дотримання прав і законних інтересів у сфері підприємницької та іншої економічної діяльності громадян і організацій [3, 3]. Так, можна зазначити, що справи щодо оскарження нормативно-правових актів мають високий соціальний ефект.

Аналізуючи положення Кодексу адміністративного судочинства України, можна сказати, що в даних нормах проведено розмежування видів нормативно-правових актів, які оскаржуються. Постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Верховної Ради Автономної Республіки Крим, рішення органів місцевого самоврядування оскаржуються на предмет їх законності (крім конституційності); нормативно-правові акти міністерств, інших

центральної влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій оскаржуються на підставі їх законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили. У свою чергу, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, акти Вищої ради юстиції, рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України розглядаються в судах щодо їх законності (крім конституційності). Таким чином, зазначені види нормативно-правових актів, які розглядаються в суді, та притаманні процедурі оскарження нормативно-правових актів і є особливою формою діяльності органів виконавчої влади, за допомогою якої дані органи реалізують свої повноваження.

Необхідно також зазначити, що різні види підзаконних нормативно-правових актів, які видаються суб'єктами владних повноважень* та є предметом оскарження в адміністративних судах, відрізняються за підсудністю. Так, до місцевого загального суду, який виступає як адміністративний суд, можна оскаржити нормативно-правові акти органів чи посадових осіб місцевого самоврядування, посадових чи службових осіб органів місцевого самоврядування, крім тих, які підсудні окружним адміністративним судам. Окружним же адміністративним судам підсудні адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська або Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа. У свою чергу, адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства, центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ.

Поряд із зазначеним, акти Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України оскаржуються до Вищого адміністративного суду України. Для цього у Вищому адміністративному суді України створюється окрема палата. А рішення Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України є остаточним і не підлягає перегляду в апеляційному чи касаційному порядку.

Виходячи з вищезазначеного, можна сказати, що положенням стосовно неможливості перегляду рішень в апеляційному або касаційному порядку, на перший погляд, звучується обсяг прав і свобод громадян. Як зазначено в Рішенні Конституційного Суду України, у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненка Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень п.8 ч.3 ст.129 Конституції України [8], ч.2 ст.383 Кримінально-процесуального кодексу України в Конституції України визначено, що права і свободи людини і громадянина захищаються судом, кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (частини перша, друга статті 55). Реалізацією права особи на судовий захист є можливість оскарження судових рішень у судах апеляційної та касаційної інстанцій. Перегляд судових рішень в апеляційному та касаційному порядку гарантує відновлення порушених прав і охоронюваних законом інтересів людини і громадянина [4].

У рішенні Конституційного суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України «Про Вищу раду юстиції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження» Верховна Рада України, приймаючи закони, має виходити з конституційних засад утвердження й забезпечення прав і свобод людини, діяти на підставі, у

* Примітка: даний термін використовується у нормах КАС України, і до суб'єктів владних повноважень відносять орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадову чи службову особу, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

межах повноважень та в спосіб, що визначені Конституцією України. Зокрема, при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [5] (зміни щодо унеможливлення перегляду судових рішень до вищих інстанцій були внесені до Кодексу адміністративного судочинства України згідно з Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження») [6]. Таким чином, виходячи з вищезазначеного, слід сказати, що нормативно-правові акти Президента України, Верховної Ради України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України мають особливий резонанс та регулюють важливі суспільно-правові відносини та здебільшого направлені на швидке впровадження в дію, та якнайшвидше врегулювання прогалин, які існують в законодавстві. Тому використання ступеневого порядку оскарження рішень фактично у випадку зупинення дії акта порушує як право суб'єкта, що його прийняв, так і право того суб'єкта, що його оскаржує у випадках непризупинення дії акта. На підтвердження викладеного, треба додати, що створення апеляційної та касаційної інстанції покликано на усунення можливих помилок, які виникають при прийнятті рішення. Однак у даному випадку, створення особливого порядку розгляду такої категорії справ та окремої палати, що уповноважена її розглядати (вирішення п'ятьма суддями) фактично не звужує право на апеляційне та касаційне оскарження, а надає право швидкого кваліфікованого прийняття остаточного рішення, що і є основним завданням судочинства. Крім того, весь державний механізм побудований на підконтрольності та підпорядкуванні органів, тому розгляд лише одним суддею цієї категорії справ порушує порядок субординації.

Для звернення до суду з позовом щодо оскарження нормативно-правових актів встановлюються наступні строки: для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; для захисту прав, свобод та інтересів особи Кодексом адміністративного судочинства України та іншими законами можуть встановлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів; якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень; для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, встановлюється місячний строк [7].

Розглянуті за аналізований період справи щодо оскарження нормативно-правових актів дають підстави стверджувати, що застосування ст.99 КАС України викликає найбільше запитань. Під час оскарження нормативно-правових актів цією статтею будь-яких особливостей не встановлено, хоча специфіка цієї категорії справ викликає потребу спеціального регулювання зазначеної проблеми. Від 13.05.2011 р. було підготовлено проект Закону України № 8501 «Про внесення змін до статті 99 Кодексу адміністративного судочинства України щодо строків оскарження нормативно-правових актів» (ініціатор Ю.В. Одарченко). Цей законопроект розроблений з метою забезпечення можливості оскаржувати діючі нормативно-правові акти та буде поширюватися на випадки оскарження чинних нормативно-правових актів. Таким чином, особа інтересів якої стосується нормативно-правовий акт, матиме можливість у будь-який момент подати відповідний позов.

Зауважимо, що нормативно-правові акти мають тривалу дію в часі, впливають на невизначене коло осіб, а встановлення строку в шість місяців може створювати обмеження прав і свобод людини. Відповідно до чинного законодавства особи мають можливість оскаржити нормативно-правовий акт лише протягом шести місяців після його прийняття або після вступу до правовідносин, на які він розповсюджується. Дозволимо собі погодитися з положеннями даного законопроекту, бо вважаємо, що в даних процесуальних відносинах обмеження щодо позовної давності не зовсім стосується справ щодо оскарження нормативно-правових актів та не враховує їх особливості та специфіку.

Зважаючи на положення наведеного кодифікованого акта – Кодексу адміністративного судочинства України, слід зазначити, що право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт. Під час оскарження нормативно-правових актів треба дотримуватися положень ч.3 ст.171 і 171¹ КАСУ про те, що при відкритті провадження в справі з оскарження нормативно-правових актів, суд зобов'язує відповідача опублікувати про це оголошення у виданні, яке публікує відповідні нормативно-правові акти. Вимоги стосовно змісту такого оголошення встановлені ч.4 ст.171 КАСУ, а строк його публікації передбачений ч.5 ст.171 КАСУ – не пізніше як за сім днів до судового розгляду. Наявність публікації має важливе юридичне значення і унеможливорює розгляд справи без такої публікації.

Далі, адміністративна справа щодо оскарження нормативно-правових актів вирішується протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження в справі. У виняткових випадках з урахуванням особливостей розгляду справи суд ухвалою може продовжити строк розгляду справи, але не більш як на один місяць. Адміністративна справа щодо оскарження актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішень Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вирішується колегією суддів у складі не менше п'яти суддів також протягом розумного строку, але не пізніше одного місяця після відкриття провадження у справі і може бути продовжений не більш як на один місяць. Взагалі, п.11 ст.3 КАСУ визначено поняття «розумний строк». Ним є найкоротший строк розгляду та вирішення адміністративної справи, достатній для надання своєчасного (без невинуватих зволікань) судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах. У даному випадку застосовується скорочений термін розгляду таких справ, оскільки необхідно якнайшвидше зупинити дію нормативно-правових актів, які визнані незаконним у результаті розгляду справи по суті і своєю дією порушують права, свободи і обов'язки громадян.

Підсумовуючи викладене, можемо стверджувати, що існуючий порядок оскарження нормативно-правових актів не є достатньо ефективним та потребує подальшого значного вдосконалення, а практика розгляду зазначених справ свідчить про певну недосконалість процесуальних норм, які регулюють процедуру розгляду справ щодо оскарження нормативно-правових актів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бек О.А. Производство по делам об оспаривании нормативно-правовых актов: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.15 "Гражданский процесс; Арбитражный процесс" / О.О. Бек; Моск. госуд. юрид. академия. – М., 2007. – 29 с.
2. Про судоустрій та статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2010 р. – № 44-45. – Ст. 529.
3. Антонов И.В. Рассмотрение арбитражными судами дел об оспаривании правовых актов: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук: 12.00.15 "Гражданский процесс; Арбитражный процесс" / И.В. Антонов; Моск. госуд. юрид. академия. – М., 2007. – 29 с.
4. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Касьяненко Бориса Павловича щодо офіційного тлумачення положень пункту 8 частини третьої статті 129 Конституції України, частини другої статті 383 Кримінально-процесуального кодексу України // Офіц. вісн. України. – 2008. – № 29. – Ст. 927.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України, законів України "Про Вищу раду юстиції", "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження" // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 50. – Ст. 1990.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо недопущення зловживань правом на оскарження: Закон України від 13.05.2010 р. // Відом. Верхов. Ради України. –

2010 р. – № 26. – Ст. 272.

7. Кодекс адміністративного судочинства України // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 35–36. – Ст. 446.
8. Конституція України // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

УДК [34: 316.75]: 342.22 (477)

ПРАВОВА ІДЕОЛОГІЯ ЯК ФУНДАМЕНТАЛЬНИЙ ЧИННИК СТАНОВЛЕННЯ В УКРАЇНІ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Калюжний Р.А., д.ю.н., професор

Юридичний інститут Національного авіаційного університету

У статті здійснюється розгляд правової ідеології в її розумінні як головного фактора становлення в Україні громадянського суспільства та правової держави.

Ключові слова: громадянське суспільство, правова держава, правова ідеологія, соціальні держава.

Калюжний Р.А. ПРАВОВАЯ ИДЕОЛОГИЯ КАК ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЙ ФАКТОР СТАНОВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА / Юридический институт Национального авиационного университета, Украина

В статье осуществляется рассмотрение правовой идеологии в ее понимании в качестве главного фактора становления в Украине гражданского общества и правового государства.

Ключевые слова: гражданское общество, правовое государство, правовая идеология, социальные государство.

Kalyuzhnyy R.A. LEGAL PHILOSOPHY AS A FUNDAMENTAL FACTOR IN FORMATION IN UKRAINE OF THE RULE OF LAW AND CIVIL SOCIETY / Legal institute of the National aviation university, Ukraine

The article shall review legal ideology in its understanding as the key to the formation of civil society in Ukraine and the rule of law.

Key words: civil society, rule of law, legal ideology, social state.

Формування демократичної соціально-правової держави органічно пов'язане з формуванням громадянського суспільства, в якому забезпечується втілення і всебічний розвиток кожної особистості. Суттєва роль у здійсненні цих процесів належить правовій системі, її складовим – системі права, новим правовідносинам як формі творчої правової діяльності, яка освячена високорозвиненою правосвідомістю і правовою культурою [1, 57].

Сьогодні створюється фундамент незалежної національної правової системи України, яка, поки що, перебуває у стадії еволюційного розвитку і зберігає певні риси попередньої системи. Перехід від одного правопорядку як якісного сталого стану певної правової системи до іншого можливий лише через правовий хаос, який можна розуміти як надлишок норм процедур, концепцій тощо, які, з одного боку, відтворюють (і це закономірно) стару правову культуру, правове мислення і правосвідомість, а з іншого – формують нову правову культуру, правове мислення і правосвідомість як певні духовні інструменти перетворення соціальної дійсності [2, 248-249].

Складні економічні, політичні, соціальні процеси в сучасному суспільстві демонструють нагальну необхідність нових підходів до багатьох невирішених проблем у праві та державотворенні. Отже, пропонуємо серед першочергових кроків до аналізу вельми необхідної і важливої проблематики пов'язаної з сутністю правової системи, зупинитися власне на тому, що вкладається в зміст правової ідеології, як визначається ця категорія, яким є сутнісне «наповнення» цієї категорії тощо.

Одним із структурних елементів правової системи виступає правова ідеологія, передумовами формування якої є: необхідність регулювання суспільних відносин шляхом впливу через

правову ідеологію на правосвідомість громадян і інші елементи правової системи; необхідність попередження правового волюнтаризму, використання негативних правових явищ: правового нігілізму, масової дегуманізації й деморалізації; наявність правових норм і ціннісних орієнтирів, що вимагають оформлення засобами правової ідеології.

Важливою складовою правових відносин є правова свідомість, яка у свою чергу охоплює і правову психологію і правову ідеологію. Через це важливою проблемою юридичної науки є з'ясування ролі правової ідеології в життєдіяльності держави, формуванні суспільно-правових інтересів, підтриманні їх балансу, забезпеченні (національної безпеки) функціонування національної правової системи.

Ідеологія як складова свідомості є об'єктом філософського аналізу, який дає змогу розкрити евристичні (пізнавальні) можливості та соціальні сфери ідеології.

Термін «ідеологія» (у значенні – «вчення про ідеї») в суспільну науку на рубежі XVIII-XIX ст. увів французький учений Дестюг де Трасі. Упродовж двох століть ідеологія трактувалася по-різному: від негативного («спотворена свідомість») до винятково позитивного («марксизм-ленінізм – найвища форма свідомості, єдина наукова ідеологія»).

Насамперед відзначимо, що ідеологія має об'єктивне соціально-політичне коріння в умовах життя та свідомості людей. Як специфічна форма свідомості ідеологія формується в результаті диференціації суспільства, відокремлення церкви від держави, особливо з появою націй і виникненням їх суверенних держав. Ідеологія виникає з потреби для якоїсь частини суспільства здобути, залучити, забезпечити підтримку з боку населення своєї політики, певного політичного курсу, програми. Ідеологія може виконувати цю роль, оскільки, виражаючи інтереси груп, класів, націй, держав, відповідає їхнім світоглядним та комунікативним потребам. Саме тому ідеологія виступає також потужним засобом організації людей, управління ними та їхньою поведінкою.

На думку Л.С. Тупчієнко, ідеологія – це система поглядів та цілей, у яких усвідомлюються і оцінюються ставлення людей до дійсності та один до одного, соціальні проблеми і конфлікти, а також містяться цілі (програми) соціальної діяльності, спрямовані на закріплення чи зміну (розвиток) даних суспільних відносин [3, 172].

Отже, ідеологія є необхідним і важливим елементом сучасного суспільного життя. Вона представлена широким спектром різних систем цінностей і програм їх реалізації. В Україні після кілька десятилітнього панування єдиної ідеології (комуністичної) та своєрідної деідеологізації суспільства поступово утверджується ідеологічний плюралізм.

Конституційний принцип (ст.15 Конституції України): жодна ідеологія не може визнаватися у якості обов'язкової. Цей принцип закріплює рівність ідеологій в українському суспільстві. Відсутність єдиної або обов'язкової ідеології не можна розуміти, у тому сенсі слова, що органи державної влади взагалі діють незалежно від будь-яких ідеологічних принципів, або знаходяться понад ідеологічною боротьбою в суспільстві. Наявність розмаїття, плюралізму ідеологій у соціальній, правовій державі – це показник її демократичності, відкритості різним ідейним поглядам, теоріям, повагою до ідеологічних спрямувань окремих соціальних груп.

Однак у державі – єдина національна правова система, тому тут украй необхідна і єдина, загальна, домінуюча правова ідеологія. Законодавство не може ґрунтуватися на різних типах правових ідеологій на користь тим чи іншим соціальним силам суспільства і потребам конкретної життєвої ситуації, яка, як правило, обмежена часовими і просторовими вимогами. Тому потрібна офіційна державна правова ідеологія, якої, на жаль, сьогодні в державі немає.

Правова ідеологія має поставати як моністична в її змістовному та функціональному підпорядкуванні торжеству принципу верховенства права, зорієнтованості на мету та завдання процесу соціальних змін, засобів їх правового забезпечення тощо [4, 280].

Несформованість вітчизняної правової ідеології регіоналізує вітчизняний правовий простір, породжує слабкість правової системи, поділяє єдину правову культуру на «східну» та «західну», призводить до втрати чітких політичних і духовних орієнтирів і, як наслідок, до перманентної політичної нестабільності, протистояння [5].

У сучасній юридичній літературі відмічається, що правова ідеологія як складова загальної ідеології не тільки виробляє певне розуміння соціальної дійсності, перспектив її розвитку, а й сприяє утвердженню певного громадського порядку, пропонує цінності, ідеали, норми права, які узасадничують Україну як країну, перспективи її розвитку [4, 280].

Ідеї, які повинні міститися у правовій ідеології, являють собою ціннісні орієнтири, які виявляють активний вплив на правомірну поведінку людини і розвиток суспільних відносин. Ці ідеї мають великий вплив на правотворчий процес, виступають по відношенню до правових норм оціночними орієнтирами.

Формування національної правової ідеології давно стало актуальним питанням українського правового життя, оскільки тут закладені, по-перше, ідейні протиположності, обмеження, заборони по відношенню до неправомірних явищ і вчинків, а по-друге, ідейні стимули, мотиви, які сприяють виявленню і укріпленню правомірних засад у суспільстві.

Соціальне призначення правової ідеології виявляється у тому, що вона є продовженням буття права у соціально-правовій практиці, у системі суспільно-правових відносин, які реально складаються під впливом права.

Функціональність правової ідеології є проявом правового впливу на суспільне життя. Цей вплив характеризується певними шляхами, формами, способами, реалізацією принципів права у діяльності офіційних інституцій, а також нормативними, моральними, психологічними та іншими чинниками.

Зміст правової ідеології є широким і багатоманітним, вона містить у собі багато компонентів: це і стратегія законодавства, і принципи правового регулювання, і конституційне будівництво, адміністративно-правова та судово-правова реформи, і захист прав людини, і вдосконалення виборчого права, основ демократії, державності, зміцнення правозаконності, правопорядку і багато іншого.

У якості основної ідеї правової ідеології, на нашу думку, повинна виступати ідея природного права. Природно-правова складова правової системи відображає витоки права як невід'ємної якості людського буття, у якій закладена та міра свободи, обумовлена природою і людським спілкуванням, яка необхідна для нормального існування людини, відповідно звідси комплекс природних прав і обов'язків: право на життя, власність, особисту незалежність, щастя, обов'язок не посягати на життя, власність, свободу іншої людини. Ідея природного права виступає не тільки як надійний засіб обмеження всевладдя, але й як інструмент соціального захисту людини у державі.

Вкрай важливо пам'ятати про закономірності розвитку правового минулого країни, тому що будь-яка історія – не хаос безпорядних нагромаджень, а має власну логіку. Це відноситься і до юридичної історії, яка для науковців є «полем» правового аналізу. Будь-яка ідеологія повинна мати історичний аспект, якщо вона бажає претендувати на наукову обґрунтованість.

Громадській свідомості важливо усвідомити, проаналізувати юридичні уроки власної традиції права. Це дозволить українській правовій ідеї залишитися в духовних координатах вітчизняної правосвідомості, тобто розвинути національну правову свідомість. Без цього важко зрозуміти юридичний дух народу, його правові традиції, імпульси, переживання, стереотипи поведінки. Інакше кажучи, питання стоїть про збереження в українській правосвідомості соціально-юридичної інформації, історичної правової пам'яті.

Правовій ідеології необхідно спиратися на юридичний досвід, досягнення загальнолюдської правової цивілізації, на «західну» та «східну» традиції права. Але тут необхідно обирати відповідний юридичний оптимум, дотримуючись при цьому міри, а не механічно прилаштовувати до національного правового середовища західні політико-правові інститути та цінності. Тобто творчо сприйняти, зрозуміти зміст і значення загальносвітової юридичної традиції і тільки потім запозичувати із цього досвіду те необхідне, що допомагає змінити українську соціально-правову дійсність у кращу сторону.

Важливим моментом правової ідеології є духовні, моральні, етичні начала. Наявність духовності у правовій ідеології – абсолютно необхідна умова її життєздатності та

прогресивності. Духовність не дозволяє юридичному негативу стати домінуючим явищем у правовій системі суспільства. Моральний аспект у правовій ідеології повинен стати об'єднуючим початком юридичних постійних і змінюючих компонентів (ідей, теорій, гіпотез, схем, програм тощо).

Успіх або неуспіх будь-якої ідеології, у тому числі і правової, у величезній мірі залежить від її зв'язаності із культурними засадами життєдіяльності народу і соціуму. Отже, вона спрямована безпосередньо до суспільства, живе (обертається) у визначеному культурному середовищі, просторі, яке має особисті, власні традиції, звичаї, звички, стереотипи, образи сприйняття, оцінки, почуття соціальної дійсності. Правоідеологічні принципи та положення важливо поєднувати з культурним духом суспільства, не порушуючи при цьому соціокультурну матрицю. Ідеологія не може бути відокремлена від загального культурного контексту, тому що вона є його частиною.

Право, юридична система, у тому числі і правова ідеологія, не можуть залишатися осторонь від впливу релігії, її культури, її цінностей. Тим паче, що особливість національної дійсності пов'язана із багатоконфесійністю, чисельністю релігійних вірувань.

Як уособлення права, правова ідеологія – систематизоване уявлення щодо правової дійсності, в основу якої покладені сукупність пов'язаних між собою переконань, настанов, правових поглядів і норм, які формують суспільну та індивідуальну правосвідомість, сприяють утвердженню певного правового порядку, правовідносин, впливаючи на всі сфери соціального життя – економіку, політику, культуру, мораль тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Оніщенко Н.М. Соціальний вимір правової системи: реалії та перспективи: монографія / Н.М. Оніщенко, Н.М. Пархоменко; відп. ред. Ю.С. Шемшученко. – К.: Юридична думка, 2011. – 176 с.
2. Цветков В.В. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – 393 с.
3. Тупчієнко Л.С. Політологія: підруч. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л.С. Тупчієнко. – К.: Вид-во Нац. авіац. ун-ту «НАУ-друк», 2010. – 268 с.
4. Удовика Л.Г. Трансформація правової системи в умовах глобалізації: антропологічний вимір: монографія / Л.Г. Удовика. – Х.: Право, 2011. – 552 с.
5. Недюха М. Світоглядно-теоретичні засади правової ідеології / М. Недюха [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.viche.info/journal/1724>.

УДК 342.72: 351.746.1

ЛЮДИНА, ЇЇ ПРАВА, СВОБОДИ ТА ЗАКОННІ ІНТЕРЕСИ – ПЕРШООСНОВА НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ, А ЇЇ ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ – ГОЛОВНИЙ ОБОВ'ЯЗОК ДЕРЖАВИ

Коваль М.В., к.ю.н., професор

Національний університет державної податкової служби України

У науковій статті автором розглядаються положення про те, що першоосновою національної безпеки в Україні є людина, її права, свободи та законні інтереси. У процесі забезпечення безпеки людини повинні охоронятися і захищатися життя, здоров'я, честь, гідність, ім'я, ділова репутація, сімейні та родинні стосунки, стан довкілля, службові й майнові відносини, а також інші особисті немайнові права людини і громадянина.

Ключові слова: людина, життя, здоров'я, честь, гідність, ім'я, ділова репутація, права, свободи, законні інтереси, забезпечення, безпека людини, охорона і захист.

Коваль Н.В. ЧЕЛОВЕК, ЕГО ПРАВА, СВОБОДЫ И ЗАКОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ – ПЕРВООСНОВА НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ УКРАИНЫ, А ЕГО ОХРАНА И ЗАЩИТА – ГЛАВНАЯ ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВА / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В научной статье автором рассматривается положение о том, что первоосновой национальной безопасности в Украине является человек, его права, свободы и законные интересы. В процессе обеспечения безопасности человека должны охраняться и защищаться жизнь, здоровье, честь, достоинство, имя, деловая репутация, семейные и родственные отношения, состояние окружающей среды, должностные и имущественные отношения, а также другие личные неимущественные права человека и гражданина.

Ключевые слова: человек, жизнь, здоровье, честь, достоинство, имя, деловая репутация, права, свободы, законные интересы, обеспечение, безопасность человека, охрана и защита.

Koval' N.V. MAN, HIS RIGHTS, FREEDOMS AND LEGAL INTERESTS, ARE FUNDAMENTAL PRINCIPLE OF NATIONAL SAFETY OF UKRAINE, AND HIS GUARD AND DEFENCE IS MAIN DUTY OF THE STATE / National university of government tax service of Ukraine, Ukraine

In the scientific article the author examined the provisions of that fundamental principle of national security in Ukraine is a person, his rights, freedoms and legitimate interests. In the process of human security must be protected and to defend life, health, honor, dignity, name, business reputation, family and kinship, environment, utilities and property relations, and other moral rights of man and citizen.

Key words: people, life, health, honor, dignity, name, goodwill, rights, freedoms, legal interests, security, human security and health protection.

Сучасний підхід до взаємовідносин особи і держави свідчить, що це одна із головних проблем, яку людство і постійно розв'язує протягом свого розвитку. Вона виникла з моменту її створення, тобто людською спільнотою, такого соціально-політичного та правового об'єднання індивідів, яким є “державна”. Водночас вчення про права людини обґрунтовує положення про те, що якою б не була держава протягом свого становлення, розвитку чи занепаду, а також за своєю природою, сутністю чи змістом, який би режим у ній не панував, взаємовідносини індивіда і держави завжди були предметом дослідження політико-правових, соціальних, соціологічних, релігійних, філософських та інших думок.

Поряд із теоретичним осмисленням цієї проблеми завжди крокував практичний (прикладний) аспект, пов'язаний із втіленням її положень у життя. Теоретичні розробки вказаної проблеми завжди підпорядковувались практично-прикладному їх втіленню в життєдіяльність суспільства у зв'язку з тим, що вони були і є необхідним для створення в суспільстві правопорядку, який потрібен як для панівного угруповання, що перебуває при владі і яку отримано в спадщину, так і для демократично вибраних правителів, які отримали цю владу за волевиявленням всього народу, чи його домінуючої частини [1].

Права, свободи людини і громадянина, їх законні інтереси в сучасному демократичному суспільстві є важливим інститутом, за допомогою якого регулюється правовий статус особистості в державі, визначаються способи, методи, міри, засоби впливу на неї з боку об'єднаної спільноти людей, збалансовуються межі можливо-дозволеного вторгнення в особисте життя, а також регулюється участь особистості в політично-правовому волевиявленні, пов'язаному з утвердженням та забезпеченням, гарантованістю та реалізацією прав, свобод та законних інтересів, їх охороною, а також захистом у разі порушення. Слід зазначити, що в цивілізованих суспільствах права, свободи людини і громадянина та їх законні інтереси є одночасно як вищою мірою та окреслюючою цінністю для суспільства, особи, держави, так і загальним виміром права чи безправ'я. Вони також виступають у ролі факторів, що пов'язують, і, одночасно, зобов'язують державу їх враховувати в правотворчій, правозастосовній та правоохоронній діяльності.

Необхідно відмитити, що в даний час, мабуть, не існує більш складної проблеми, ніж проблема, пов'язана з утвердженням, забезпеченням, гарантованістю, охороною та захистом прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина як на рівні національних держав, так і на міжнародному та регіональних рівнях. Не викликає сумніву, що найбільш гострим у цій сфері є питання, пов'язані зі спеціальними (юридичними) гарантіями, засобами, методами, заходами, способами і т.д., які забезпечують їх реалізацію, іншими словами, створюють механізм охорони та захисту особи від протиправних посягань як від собі подібних, так і незаконних діянь (дій чи бездіяльності) державних органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Ця проблема надто актуальна і гостро стоїть перед так званими “постсоціалістичними” державами, зокрема, тими, що стали на шлях побудови цивілізованого суспільства в рамках національних утворень, які виникли на території колишнього Радянського Союзу після його розпаду. Ці держави разом з отриманням незалежності отримали у свою спадщину досить стійкі “традиції”, які пов’язані зі стереотипом, який укорінився, про те, що в окремих випадках можна порушувати закріплені в законодавчих, інших нормативно-правових актах права, свободи людини і громадянина, а також їх законні інтереси, що охороняються та повинні захищатися державно-правовим механізмом. Ці традиції в значній мірі й у наш час впливають на сучасний стан дотримання прав, свобод і забезпечення законних інтересів особистості в нашій країні.

Виникнення на території колишнього Радянського Союзу національних держав, у тому числі і такої національної держави, як Україна, пов’язано з притаманними їй, як і іншим, таким же державам, наступних особливостей:

- вона, тобто держава Україна, утворюється українською нацією, яка компактно проживає на певній території і складає більшість населення нашої держави;
- вона створює і забезпечує всі необхідні умови для максимального збереження та розвитку кращих досягнень своєї нації, що є в її економічній, політичній, соціальній і духовній правовій сферах життя, сприяє забезпеченню національної духовності, культури, мови, прогресивних тенденцій та інше;
- вона обов’язково поєднує піклування про свою націю зі створенням належних рівних умов для розвитку інших націй, етнічних груп, які проживають на території держави і входять до складу її народу, і, якщо це не забезпечується, тоді таку державу необхідно вважати не національною, а **націонал-шовіністичною**.

Отже, національна держава Україна – це об’єднання, яке утворене українською нацією (преамбула Конституції України), яка компактно проживає на території України, і яка внаслідок здійснення свого основного права на самовизначення та розвитку надбань своєї нації, а також для взаємозбагачення і розвитку інших націй, народностей і етнічних груп, які проживають в Україні і складають її народ, побудувала таке геополітичне формування, як держава Україна. Таким чином, у наш час здійснилося споконвічне прагнення української нації на реалізацію свого права на самовизначення аж до створення суверенної і незалежної, демократичної, соціальної та правової держави з республіканською формою правління, унітарною формою адміністративно-територіальної побудови.

Створена українська держава передбачає, що утвердження й забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклування про зміцнення громадської злагоди на землі України – є головна мета її діяльності й усвідомлення своєї відповідальності перед попередніми, нинішніми та наступними поколіннями.

Конституція України, як Основний Закон держави, закріплює у своїх нормах положення про те, що людина та її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканість і безпека визначаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Розвиваючи це положення у своїх подальших нормах, Конституція України закріплює, що права, свободи людини та громадянина і їх законні інтереси визначають зміст і направленість діяльності держави. Тому держава та сформовані для виконання її функцій органи, установи, організації та об’єднання громадян відповідають перед людиною за свою діяльність. А утвердження та забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина є головним обов’язком держави та її органів, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а також недержавних утворень і формувань громадян.

У Конституції України також знайшло своє закріплення положення про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є її народ, який здійснює свою владу безпосередньо або ж через органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Говорячи про український народ, слід звернутися до положень Конституції України, яка закріпила, що під ним, тобто народом, треба розуміти громадян України всіх національностей, що проживають на її території або постійно знаходяться в політико-правових відносинах з нею як з державою. У Конституції України закріплено положення і про те, що право визначати та

змінювати конституційний устрій в Україні належить виключно тільки народові, тобто громадянам України всіх національностей. Це право не може бути узурповане державою, її органами або посадовими особами [2]. Таким чином, в Україні, згідно з її Конституцією, ніхто не може в повному обсязі і нероздільно відправляти державну владу, крім її носія – народу України.

Після юридичного оформлення суверенності та незалежності України, тобто після проведеного 1 грудня 1991 року Всеукраїнського референдуму про затвердження українським народом шляхом таємного голосування, прийнятого 24 серпня 1991 року Верховною Радою України Акта проголошення незалежності України та після остаточного юридичного закріплення цього процесу в прийнятому в 1996 році Основному Законі держави – Конституції України, виникла нагальна необхідність про розробку та прийняття Концепції національної безпеки України вже не як суб'єкта Федерації, а як самостійного та незалежного державного формування.

У січні 1997 року Верховна Рада України своєю постановою схвалила та затвердила «Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України» [3], у якій визначені національні інтереси України, які є об'єктом, а через нього, і предметом національної безпеки в нашій державі. Законодавчий орган, який приймав, та державні органи, які розробляли Концепцію (Основи державної політики) національної безпеки України виходили з положень Конституції України про ті, що людина, її права, свободи та законні інтереси є першоосновою такого геополітичного утворення, яким є держава Україна, де носієм її суверенітету та єдиним джерелом влади є її народ – громадяни України всіх національностей. Отже, говорячи про основні засади національної безпеки України, слід зазначити, що стрижнем усієї національної безпеки в Україні є людина, її права, свободи та законні інтереси. Це, насамперед, її життя, здоров'я, суб'єктивні права, свободи, які охороняються та захищаються законом, її інтереси, ім'я, честь, гідність, ділова репутація, родинні і сімейні, а також майнові відносини та інші особисті немайнові права. Це положення знайшло своє закріплення в Законі України «Про основи національної безпеки України», який був прийнятий 19 червня 2003 року. У ст.3 цього Закону закріплено, що в першу чергу, об'єктами національної безпеки є:

– людина і громадянин – їхні конституційні права і свободи, поряд із суспільством і державою. Пріоритетами національних інтересів згідно з цим Законом, поряд із розвитком громадянського суспільства та захистом державності в Україні, є також: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина [4].

Аналіз думок фахівців, висловлених з цього питання в науковій літературі, підтверджує названу нами тезу про те, що людина, її споживчі інтереси є стержнем, першоосновою як Концепції національної безпеки України, так і Закону України «Про основи національної безпеки України». Забезпечення індивідуальної (особистої) безпеки є відправною точкою в дослідженні та забезпеченні інших рівнів – групової (окремих об'єднань громадян), спільної (національно-державної), міждержавної (регіональної) та глобальної (всесвітньої) [5, 196]. Розвиваючи цю точку зору, а вона нами цілком підтримується, необхідно погодитись, що в даний час в Україні, основним змістом безпеки стає не стільки захист держави та її державних інститутів, скільки захист людини, суспільства від різного роду загроз. Тому проблема соціальної безпеки в широкому розумінні цього поняття (мається на увазі соціально-економічна безпека) – це безпека особи, окремих груп населення, суспільства в цілому, тобто соціумів, що і є першоосновою національної безпеки України. Іншими словами, в основу національної безпеки України повинні бути в повному обсязі покладені інтереси окремих особистостей, з яких виникають інтереси суспільства, держави [5, 196].

Беручи за основу людський вимір безпеки, автори монографічного дослідження: “Національна безпека України” зазначають, що в Концепції національної безпеки України, особі (людині) відведена нова роль, тобто законодавчо закріплені положення, що торкаються основ національної безпеки України, розглядають її як суб'єкта, так і об'єкта цієї безпеки. Це визнання, на думку авторів, того, що саме від людини, тобто пересічного громадянина залежить забезпечення безпеки всіх нас у цілому і кожного окремо, а саме це визначає інтегральну безпеку суспільства та держави [5, 197]. Ставлячи людину, її права, свободи та законні інтереси в першооснову національної безпеки України у формалізованому плані (маючи на увазі

законодавче закріплення цієї сфери суспільних відносин), наша держава послідовно прагне до створення умів для утвердження, забезпечення, гарантованості, охорони та захисту конституційно-правовим законодавством прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. І вже те, що Конституція України закріпила пріоритет прав, свобод людини і громадянина щодо держави, говорить про стратегію формування правової політики нашої держави на сучасному етапі її розвитку та в майбутньому про забезпечення загальнолюдських цінностей.

Аналіз здійснених у цьому напрямку кроків нашої молоді держави дозволяє в певній мірі з надією дивитися в майбутнє. Прийняття нової Конституції держави започаткувало процес законотворення в сфері прав людини в Україні. Так, було прийнято Закон України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [6], і вперше в Україні призначено правозахисника прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина – Українського омбудсмена. Після прийняття Конституції України в цьому ж таки році було прийнято Закон України «Про Конституційний Суд України» [7] та сформовано його склад, який зараз досить плідно та інтенсивно діє в плані забезпечення прав людини. Йде також процес реформування системи судів загальної юрисдикції та створення її відповідно до положень, які започатковано в Конституції України. Одночасно з указаним процесом йде робота по удосконаленню діяльності так званих “правоохоронних” органів у державі.

У плані створення можливості для реалізації конституційного права на звернення громадян України для захисту своїх прав до міжнародних судових установ, у вересні 1997 року було ратифіковано Європейську Конвенцію з прав людини й основоположних свобод та протоколи до неї [8] і ряд інших нормативно-правових актів, що торкаються, у тій чи іншій мірі, забезпечення на національному рівні прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина.

Однак слід зазначити, що в питаннях забезпечення безпеки особистості ще є досить значне коло невирішених проблем. Одна з важливих, на наш погляд, проблем, є проблема, яка торкається того, що на державному рівні не передбачена поетапна програма руху нашої держави до створення незворотних процесів у галузі утвердження, забезпечення, гарантованості та реалізованості прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також у створенні механізму їх охорони та захисту. Так, до сьогоднішнього часу не затверджені ні «Загальна Концепція правової реформи в Україні», яка обумовлена потребою визначення пріоритетів у реформуванні правової системи в Україні, а і в її рамках не затверджена «Концепція державної правової політики в галузі прав людини». Прийняття цих концепцій диктується положеннями, які містяться в Конституції України і Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи, та витікають із взятих на себе зобов'язань України при вступі нею в 1995 році до вказаної Європейської спільноти [9].

Слід зазначити, що права, свободи та законні інтереси людини, громадянина – це унікальні за своїм характером, важливістю та обсягом соціально-гуманітарних цінностей суспільні категорії. Формуючи серцевину правового статусу особистості в будь-якому суспільстві, державі, вона є конструктивними засобами відображення цивілізованості людей у процесі задоволення ними своїх потреб та інтересів.

Вставши на шлях побудови в Україні суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави, наше суспільство досить суперечливо, але все ж поступово утверджує гуманістичні засади в діяльності держави, використовуючи положення, які закріплені в Конституції України та міжнародно-правових документах, які фіксують загальні правила, що стосуються сфери забезпечення прав людини.

Знаходячись на перехідному періоді від тоталітаризованої партійно-бюрократичної держави до створення цивілізованого суспільства, держава Україна використовує як свій власний, напрацьований у цьому питанні досвід, так і ті надбання, які у вигляді міжнародно-правових стандартів з прав людини зафіксовані в міжнародно-правових документах, угодах. Цивілізованість суспільних відносин у державі, у першу чергу, визначається по тому, як вона створює умови для максимально можливого та безперешкодного здійснення охорони, а також повного захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина на національному рівні.

Процеси, що відбуваються нині в Україні, так чи інакше спрямовуються, опосередковуються і контролюються державою, шляхом правового (юридичного) регулювання відповідних суспільних відносин. І держава Україна несе повну відповідальність за свої дії у всіх сферах її життєдіяльності і, у першу чергу, у галузі прав людини. Слід зазначити, що у висновку Парламентської асамблеї Ради Європи № 190 від 26 вересня 1995 р. [9], тобто перед прийняттям у листопаді вказаного року України до Ради Європи, передбачалось, що Україна повинна прийняти рамковий документ про правову політику країни в сфері захисту прав людини. Аналіз прийнятих директивними органами рішень у цьому напрямку показує, що якогось комплексного документа, що торкається стратегії розробки цієї проблеми, крім Основного Закону держави – Конституції України, у нашій країні поки що немає. Окремі питання знаходять своє дослідження та удосконалення, наприклад, у рамках затверджених Президентами України указами «Про організації проведення в Україні адміністративної реформи», «Про реформування судівництва та правоохоронних органів в Україні» і т.д.

На наш погляд, слід повернутися до двох, розроблених у 1997 році Центром правової реформи і законопроектних робіт Міністерства юстиції України спільно з видатними вітчизняними науковцями, проєктів: «Загальної Концепції правової реформи в Україні» та «Концепції державної правової політики в галузі прав людини», які передбачають систему стратегічних і тактичних напрямків, які повинні здійснювати державні органи юридичними засобами, з метою забезпечення, утвердження та гарантованості, а також реалізованості, охорони і захисту прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина. Затвердження цих концепцій необхідно для того, щоб створити належну соціальну спрямованість, системність та змістовну послідовність політики держави в напрямку реалізації прав людини, проведення якої можливо лише за наявності комплексної, науково обґрунтованої, офіційно схваленої програми дій.

Концепція державної правової політики в галузі прав людини має передбачити заходи, які пов'язані з тим, що:

- законодавство України повинно закріпити в законах держави і гарантувати юридичний захист основних прав і свобод та законних інтересів людини і громадянина;
- встановити повну юридичну рівність відповідних (одноіменних) суб'єктів права як перед державою, так і перед законом;
- створити такий стан, згідно з яким тільки закон, а не якийсь інший нормативно-правовий акт, це може бути і ратифікований міжнародно-правовий акт, виступатимуть офіційними джерелами суб'єктивних юридичних прав і обов'язків особи;
- затвердити принцип та врегулювати правовими засобами суспільні відносини, згідно яких: *«...людям та їх об'єднанням дозволено вчиняти усе, крім того, що прямо заборонено законом...»*, одночасно врегулювати положення про те, що діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, їх службових і посадових осіб здійснюється за спеціально дозволеними положеннями, тобто *«... вони можуть вчиняти лише те, що прямо дозволено законом... »*;
- закріпити в законах та інших нормативно-правових актах досконалі, ефективні процедурно-процесуальні механізми (правила), направлені на утвердження і закріплення, з метою охорони прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, їх гарантування та створення умов по забезпеченню реалізації і захисту суб'єктивних юридичних прав, свобод та законних інтересів особистості як у матеріальному, так і соціальному відношенні, також умов виконання обов'язків людиною та іншими суб'єктами суспільного життя;
- створити дієві механізми для забезпечення реальної можливості розв'язання будь-яких суперечок, конфліктів, з приводу здійснення прав, свобод, законних інтересів і обов'язків людини і громадянина шляхом звернення до органів державної влади, їх посадових і службових осіб, а також до суду – найбільш ефективної щодо захисту прав людини державної інституції.

Постанова Верховної Ради України від 16 січня 1997 року про затвердження «Концепції (Основи державної політики) національної безпеки України» [3] та Закон України «Про основи національної безпеки України» [4] визначили, що представляють собою національні інтереси України в плані її національної безпеки та окреслили в загальному вигляді, ситуації, які можуть створювати загрозу національній безпеці України в найбільш важливих сферах життєдіяльності людини, суспільства, держави, а також передбачили основні напрями державної політики у сфері національної безпеки.

Розглядаючи в цьому аспекті вказану Концепцію, П. Стецюк відмічає, що в політичній сфері основними напрямками державної політики національної безпеки України є «...створення дієвих механізмів захисту прав громадян України в країні та світі; запобігання та усунення спроб втручання у внутрішні справи України; входження в існуючі та створювані системи універсальної та регіональної безпеки; уникнення політичного екстремізму, підтримки громадської злагоди та соціальної стабільності; побудови надійної системи захисту конституційних засад, запобігання та боротьба з порушенням законності і правопорядку, створення необхідних умов для ефективної боротьби з корупцією та злочинністю, особливо, з її організованими формами; забезпечення належного виконання законних рішень органів державної влади та місцевого самоврядування» [10].

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що стрижневим питанням національної безпеки України є безпека її особистостей, що складають український народ, тобто громадян України всіх національностей, їх громадянського суспільства в плані забезпечення нормативного процесу їх життєдіяльності у всіх сферах. Таким чином, слід зазначити, що національна безпека України у своїй першооснові є безпека її громадян, пов'язана зі створенням можливостей з реалізації людиною, громадянином природних (природжених) та започаткованих державою на основі міжнародно-правових стандартів, позитивних – закріплених у Конституції України та інших нормативно-правових актах, прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, а також їх охорони та захисту.

У процесі здійснення своєї діяльності держава повинна охороняти та захищати по відношенню до особистості:

- 1) життя – як певні суспільні відносини, що існують задля забезпечення функціонування біологічної основи особистості як живого організму
- 2) здоров'я – як фактичний або максимально досяжний стан організму людей, необхідний для забезпечення їх біологічного існування, здатності до активного тривалого життя та відтворення здорового людського покоління;
- 3) честь – як об'єктивну якість особистості, яка характеризується відповідним суспільства ставленням до людини, громадянина чи юридичної особи, це результат оцінки моральних і інших якостей особистості;
- 4) ім'я – як символічне визначення фізичної особи, виражене в словесно-буквенному правописі, якій закріплено в юридично-значимому документі, що дозволяє особистості бути індивідом та відрізнитись від собі подібних;
- 5) гідність – як внутрішню самооцінку людиною самої себе, засновану на її особистих якостях, спроможностях, світогляді, виконаного обов'язку та свого суспільного значення;
- 6) ділову репутацію – як сформовану думку колективу, органу, підприємства, установи, організації про якості (добродійність, вади) конкретної фізичної особи, її значимості в діловому світі;
- 7) права людини, громадянина – як затверджені або ж встановлені та гарантовані державою можливості, повноваження, потенційні дії особи в описаній (вказаній) у законі ситуації;
- 8) свободи людини і громадянина – як сфери, галузі діяльності особи, у які держава не повинна втручатись. Вона лише окреслює за допомогою правових норм кордони, контури, території, на яких особа діє за своїм вибором, на свій розсуд;
- 9) законні інтереси людини і громадянина – це такі інтереси, які прямо не закріплені в юридичних правах і обов'язках, але передують правам чи обов'язкам, незалежно від того,

знаходять вони пряме закріплення в законодавстві чи просто підлягають правовому захисту з боку держави.

У разі здійснення охорони та захисту особистості слід зазначити, що їх об'єктами є її родинні та сімейні стосунки [11], а також інші соціальні зв'язки (дії, взаємодії, взаємозв'язки та службові відносини), блага матеріального і нематеріального характеру. Це може бути і власність (інтелектуальна, майнова) і т.д.

ЛІТЕРАТУРА

1. Права человека: учебник [для вузов] / отв. ред. член-корр. РАН, д.ю.н., проф. Е.А. Лукашова. – М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. – 573 с.
2. Конституція України // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 30. – С. 141.
3. Концепція (Основи державної політики) національної безпеки України: Постанова Верховної Ради України від 18 липня 1995 р. № 532-95-п. // Відомості Верховної Ради України, 1997. – №10. – С. 85.
4. Про основи національної безпеки України: Закон України від 19.06.2003 № 964-IV / Орієнтир № 28 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=964-15>
5. Ніжник Н.Р. Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденція розвитку): навч. посібник / Н.Р. Ніжник, Г.П. Ситник, В.Т. Білоус; за заг. ред. П.В. Мельника, Н.Р. Ніжник. – Ірпінь: Преса України, 2000. – 304 с.
6. Дзалиев М.И. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности: курс лекций / М.И. Дзалиев, Н.Н. Потрубач. – М.: МГСУ, 1996. – 185 с.
7. Манилов В.Л. Исследование проблем национальной безопасности: вопросы методологии / В.Л. Манилов // Военная Мысль, 1995 – № 5. – С. 9–18.
8. Почепцов Г.Г. Национальная безопасность стран переходного периода: учеб. пособие [для студ. спец. „Международ. отношения”] / Г.Г. Почепцов. – К.: Институт международных отношений, 1996. – 136 с.
9. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1998. – № 20. – С. 99.
10. Про Конституційний суд України: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1996. – № 49. – С. 272.
11. Про ратифікацію Конвенції про захист прав та основоположних свобод людини, 1950 року, Першого протоколу та протоколів №2, 4, 7 та 11 до Конвенції: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 1997. – № 40. – С. 263.
12. Висновок Парламентської Асамблеї Ради Європи №190 від 26 вересня 1995 року та зобов'язання України при вступі її до Ради Європи. Час не лише ухвалювати закони, а їх і виконувати // Голос України 28.09.2001, № 175.
13. Стецюк П. Конституційно-правові основи національної безпеки України. // Вісник Львівського інституту внутрішніх справ при НАВС України: збірник наук. праць / П. Стецюк; голов. ред В.Л. Регульський. – Львів: ЛІВС при НАВІСУ, 1999. – С. 78–79.
14. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь в кримінальному судочинстві: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 11. – С. 51; Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів: Закон України від 23.12.1993 р. // Відомості Верховної Ради України, 1994. – № 11. – С. 50.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ОСНОВНІ НАПРЯМКИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Коломоєць Т.О., д.ю.н., професор, Заслужений юрист України

Запорізький національний університет

Матвієнко П.Д., голова

Запорізька обласна рада

У статті в систематизованому вигляді подається аналіз зарубіжного досвіду нормативного визначення засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, його здійснення, окреслюються можливі шляхи його запозичення для України.

Ключові слова: зарубіжні країни, засади, контроль, моделі, органи місцевого самоврядування, суб'єкти адміністративного права.

Kolomoets T.A., Matvienko P.D. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ КОНТРОЛЯ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ЕГО ЗАИМСТОВАНИЯ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Запорожский областной совет, Украина

В статье в систематизированном виде дается анализ зарубежного опыта нормативного определения основ контроля за деятельностью органов местного самоуправления, его реализация, очерчиваются возможные направления его заимствования для Украины.

Ключевые слова: зарубежные страны, основы, контроль, модели, органы местного самоуправления, субъекты административного права.

Kolomoets T.O., Matvienko P.D. FOREIGN EXPERIENCE OF CONTROL OVER THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENT AND THE MAIN DIRECTIONS OF ITS BORROWING TO UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Zaporizhzhya regional council, Ukraine

In an article in a systematically applied analysis of foreign experience in regulatory definitions through the control of local authorities, its implementation, outlines possible directions for its borrowing to Ukraine.

Key words: foreign countries, foundations, control, models, local governments, subjects of administrative law.

Одним із напрямків вдосконалення положень вітчизняного чинного законодавства, яке визначає засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, а також практики його застосування, є запозичення досвіду нормотворчої діяльності в зазначеній сфері відносин зарубіжних країн, який пройшов апробацію часом, позитивно себе зарекомендував. З одного боку, з'являються реальні приклади визначеного, прозорого, ефективного нормативного регулювання відносин контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів адміністративного права, з іншого, – прорахунки і недоліки такого врегулювання та правозастосування, що, у свою чергу, дозволяє врахувати перші й уникнути останніх. Саме тому врахування зарубіжного досвіду нормотворення і правозастосування в зазначеній сфері відносин є обґрунтованим, актуальним і конче необхідним у контексті сучасних вітчизняних правотворчих процесів в Україні. Однак таке запозичення не повинно бути тотальним, оскільки будь-який нормотворчий процес повинен враховувати реальні вимоги часу, національні традиції, орієнтуватися на короткотермінові та довготермінові очікування держави. Саме тому запозичення зарубіжного досвіду нормативного визначення засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права повинно ґрунтуватись на його поглибленому аналізі, бути визначеним, обґрунтованим, об'єктивним. Узагальнений аналіз наявних наукових, навчальних, публіцистичних джерел свідчить про те, що безпосередньо цьому питанню вчені-юристи увагу не приділяли. В основному в наявності фрагментарні дослідження в аспекті більш змістовної проблематики, або ж узагальнений порівняльно-правовий аналіз. У той же час вивчення наявних джерел дозволяє все ж таки стверджувати, що в зарубіжних країнах питанням контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права на нормативному рівні увага приділяється. Варіанти такого нормативного врегулювання, як і результати, різні, обумовлені багатьма чинниками (починаючи від базової моделі місцевого самоврядування і аж до моделей взаємовідносин особи і держави). Певний вплив справляє і належність держави до конкретної правової сім'ї. У той же час апробація часом дозволила виявити і в законодавстві, і в практиці його застосування щодо конкретної сфери відносин у

зарубіжних країнах позитивні і негативні аспекти і законотворчого, і правозастосовчого процесу, що і дозволяє окреслити можливі пріоритети запозичення зарубіжного досвіду для України.

Так, наприклад, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування при реалізації своєї адміністративної правосуб'єктності, його ефективність, багато в чому, залежить від тієї законодавчої бази, яка відіграє роль його фундаменту. Враховуючи певні труднощі, пов'язані із делегуванням владних повноважень органам місцевого самоврядування, контролем за реалізацією останніх, законодавча база повинна бути максимально деталізованою, систематизованою, абсолютно (по можливості) визначеною. У цьому аспекті цікавим є досвід Французької Республіки із регламентуванням цього питання в Законі від 07 січня 1983 року № 83-8 «Про розподіл повноважень між комунами, департаментами, регіонами і державою» (із можливістю договірної передачі зазначених повноважень), Італійської Республіки – із політичною децентралізацією та автономією територіальних колективів у рамках єдиної держави та регламентацією механізму передачі повноважень у Конституції, а також Великобританії, Федеративної Республіки Німеччини та Японії із зосередженням моделей вирішення відповідних питань в окремих законодавчих актах, або ж у базовому законодавчому акті про місцеве самоврядування, однак із можливою деталізацією процедури передачі повноважень в окремих договорах або ж підзаконних нормативних актах [1, 212-213]. Одночасно із регламентацією процедури розподілу повноважень, реалізації адміністративної правосуб'єктності, на законодавчому рівні фіксуються і засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. Показовим у цьому аспекті є досвід Латвійської Республіки, де зазначені питання врегульовані в Законі «Про самоврядування». А.М. Онупрієнко слушно зазначає, що в законодавчих країнах «пред'являються досить жорсткі вимоги до процедури делегування, фінансово-матеріального їх супроводу, контролю, відповідальності» [1, 214]. При цьому контроль здійснюється, а відповідно його засади визначаються законодавчо, з метою «виявлення відхилень від встановлених державою стандартів» [1, 215], у разі ж виявлення таких відхилень, можливим є перерозподіл раніше наданих повноважень (наприклад, досвід Італійської Республіки, Федеративної Республіки Німеччини тощо). Достатньо широкими повноваженнями наділені державні органи (загальний і специфічний державний контроль). Так, наприклад, за діяльністю органів місцевого самоврядування у Федеративній Республіці Німеччині при реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності впроваджено постійний контроль із боку державних федеративних органів або служб земель, при цьому будь-які вказівки урядових органів щодо питань загальнодержавного значення, у випадку їх делегування, є обов'язковими. У Японії запроваджено жорсткий контроль із боку відповідного міністерства центрального уряду (на рівні префектури) або ж губернатора префектури (на рівні муніципалітету) [1, 216]. Певна концентрація контрольних повноважень по відношенню до органів місцевого самоврядування є характерною для Італійської Республіки, Республіки Франції, Японії на рівні уряду, профільних міністерств (наприклад, в Італійській Республіці – це Міністерство внутрішніх справ, у Японії – Міністерство у справах місцевого самоврядування). У той же час у Великобританії контрольні функції по відношенню до органів місцевого самоврядування реалізує – Міністерство охорони навколишнього середовища, у деяких інших країнах – додатково і міністерства фінансів, центральні відомства [1, 231], у Венесуелі – Міністерство охорони здоров'я [2, 83]. У Республіці Польщі контроль за актами місцевого самоврядування усіх рівнів здійснюють представники держави у регіонах – воєводи, які забезпечені доволі численним штатом юристів для забезпечення контрольних функцій. І, взагалі, як слушно зазначає А.М. Школик, у більшості зарубіжних, перш за все, Європейських держав, контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування здійснюють представники держави із розподілом їх на загальних і спеціалізованих (при домінуванні в різних країнах одного із них) [3, 152]. При цьому у Великобританії дуже впливовим суб'єктом контролю вважаються омбудсмени – спеціально уповноважені відносно незалежні контролери [1, 232]. Достатньо важливим є і омбудсмен в Ісландії, який у кожній справі, у якій, на його думку, допущено порушення прав і свобод людини, рішеннями, діями чи бездіяльністю органів місцевого самоврядування, він надає поради і рекомендації вищезазначеним органам щодо виправлення чи удосконалення ними своїх рішень. Подібні функції здійснюють омбудсмени Норвегії, Румунії, Словенії, а також Provedor de Justia Португалії, Республіки Молдова [4, 119]. Регіональні, загальнодержавні,

місцеві – такі назви дуже часто зустрічаються в законодавстві зарубіжних держав, яке визначає засади існування цього інституту. При цьому для більшості держав характерним є існування цілої мережі омбудсменів, серед яких загальнодержавний, регіональні чи місцеві. Так, наприклад, регіональні омбудсмени діють у Великобританії, Республіці Франції, Федеративній Республіці Німеччині, США, Швейцарії, Російській Федерації, Італійській Республіці тощо. Вони відрізняються правовим статусом, що цілком логічним є, враховуючи правові традиції, менталітет та інші чинники. У Великобританії регіональні омбудсмени діють на рівні Англії, Уельсу, Шотландії, Північної Ірландії, при цьому перші два відіграють роль колегіальних омбудсменівських служб, тісно пов'язаних (у т.ч. організаційно) з парламентським омбудсменом, який, у свою чергу, є членом комісії з місцевого управління Англії та Уельсу [5, 148-149]. Запровадження такого інституту і в Україні є логічним і доречним саме як «комісарів з місцевого самоврядування», як захисників прав та інтересів громадян, і як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності. Варто підтримати позицію О.В. Марцеляка і Г.Г. Абасова в тому, що позитивним для регіональних і місцевих омбудсменів є те, що вони менш політизовані, ніж національні, «з меншими труднощами можуть оцінювати загальну ситуацію щодо дотримання прав людини та оперативно реагувати на виявлені порушення... у них тісний контакт із населенням, і вони можуть охопити ширше коло мешканців підвідомчої території, ...що істотно підвищує ефективність їх роботи» [5, 150; 6, 102]. «Саме на місцевому рівні держава в особі своїх органів є найбільш наближеною до населення і саме на місцях відбувається найбільше здійснення громадянами своїх прав та їх основний захист у випадках їх порушень» [7, 44]. Система регіональних та муніципальних омбудсменів (терміни дуже поширені в доктринальному середовищі, наукових джерелах) впливає на стан реалізації та забезпечення прав людини в регіоні завдяки вирішенню конкретних ситуацій із захистом прав особи, моніторингу стану дотримання законодавства органами місцевого самоврядування, враховуючи територіальний та спеціалізований аспекти їх діяльності. Варто підтримати Л. Голяк у тому, що світова практика підтверджує ефективність запровадження т.з. спеціалізованих омбудсменів, «функцій яких, хоча і є схожими на ті, які має національний парламентський омбудсмен, але обмежені щодо здійснення контролю за діяльністю лише адміністрації у відповідній складовій частині держави чи її адміністративно-територіальній одиниці» [7, 44], що і забезпечує спеціалізацію та посилену їх активність. До цього варто додати і тісний контакт з органами місцевого самоврядування, що також дозволяє підвищити ефективність їх контролю, а також громадського контролю. При цьому також слід врахувати і певний недолік правового регулювання засад існування регіональних і місцевих омбудсменів у зарубіжних країнах, а саме недостатню співпрацю їх із національним омбудсменом, завдяки чому їх діяльність має автономний характер [5, 150; 6, 102]. Саме тому цілком доречним виглядає врахування зарубіжного досвіду для України в частині запровадження мережі регіональних омбудсменів, визначення правових засад їх діяльності, співпраці із національним аналогом й підвищення їх ролі як суб'єкта контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як складової муніципального, а також громадського контролю.

Авторський колектив підручника «Адміністративне право зарубіжних країн» за загальною редакцією О.М. Козиріна, на підставі узагальнення досвіду зарубіжних країн, формулює висновок про те, що для так званої муніципальної (англосаксонської) системи місцевого самоврядування характерним є контроль за власними повноваженнями з боку спеціального міністерства, за делегованими – відповідного галузевого міністерства, окрім того контроль може здійснюватись з боку громадськості, судів, а також можливим є самоконтроль. Для біполярної (романо-германської) системи характерним є контроль з боку призначеного на місці представника центральної влади, відповідним є і законодавче закріплення засад такого контролю [2, 88-89]. У зарубіжних країнах провідним суб'єктом контролю є суди. При цьому можливим є виокремлення кількох моделей судового контролю (в залежності від належності країни до правової сім'ї, історичних, національних традицій тощо): примат адміністративних судів у вирішенні спорів за участю суб'єктів адміністративного права – органів місцевого самоврядування й обмежена компетенція загальних судів; домінування загальних судів, щоправда, із можливим обмеженням їх компетенції адміністративними трибуналами; домінування загальних судів при абсолютній відсутності спеціалізованих установ адміністративної юстиції; вирішення спірних питань у порядку адміністративного оскарження із можливим розглядом у загальних судах лише деяких справ [2, 209-210].

Певну зацікавленість представляє в цьому сенсі робота Р.О. Куйбіди та В.П. Тимошука «Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу» [8] із ґрунтовним аналізом положень законодавства та узагальнено-аналітичними даними стосовно країн колишнього Радянського Союзу, досвід яких також варто вивчати і в певній частині враховувати, беручи до уваги багатовекторність зовнішньої політики нашої держави, в т.ч. і в аспекті нормотворення. Так, зокрема, варто зробити акцент на тому, що у вищезазначених зарубіжних країнах правові засади судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як органів публічного адміністрування, який знаходить прояв у розгляді справ у суді, закріплені або ж у спеціальному законодавстві з питань адміністративного судочинства, або ж у законодавстві про адміністративні процедури. При цьому є приклад кодифікованого варіанта акта, а є і окремих законодавчих актів. Так, наприклад, у Республіці Литва діє Закон від 14 січня 1999 року (у редакції 2000 року зі змінами) «Про провадження в адміністративних справах», Закон від 14 січня 1999 року «Про комісії по адміністративних справах», у Республіці Естонія – Адміністративно-процесуальний кодекс від 25 лютого 1999 року, у Республіці Латвія – Адміністративно-процесуальний закон від 25 жовтня 2001 року, Республіці Молдова – Закон від 10 лютого 2000 року «Про адміністративний суд», який доповнює положення Цивільного процесуального кодексу, у Республіці Грузія – Адміністративно-процесуальний кодекс від 23 липня 1999 року, Загальний адміністративний кодекс від 25 червня 1999 року, у Республіці Вірменія – Закон від 18 лютого 2004 року «Про основи адміністративної діяльності та адміністративне провадження», Судовий кодекс від 21 лютого 2007 року, Адміністративно-процесуальний кодекс від 27 листопада 2007 року, Республіці Азербайджан – Адміністративно-процесуальний кодекс від 30 червня 2009 року, у Російській Федерації – Закон від 27 квітня 1993 року «Про оскарження до суду дій та рішень, що порушують права та свободи громадян», Цивільний процесуальний кодекс від 14 листопада 2002 року, Адміністративний процесуальний кодекс від 24 липня 2002 року, Республіці Казахстан – Цивільний процесуальний кодекс від 13 липня 1999 року тощо. Специфіка правових засад судового розгляду справ, пов'язаних із публічно-правовими спорами за участю органів місцевого самоврядування, безпосередньо обумовлює і особливості організаційно-правових моделей існування судового контролю. Так, цілком слушно зазначають Р.О. Куйбіда та В.П. Тимошук, у країнах колишнього Радянського Союзу фактично сформувалося дві групи: держави, у яких прийнято окремі адміністративно-процесуальні закони і які відмовились від повного врегулювання адміністративного судочинства в рамках цивільного процесу (Республіки Молдова, Латвія, Литва, Естонія, Грузія, Вірменія, Азербайджан), держави, у яких адміністративне судочинство здійснюється в рамках цивільного процесу або його різновидів (Республіки Білорусь, Казахстан, Киргизстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменістан, Російська Федерація). При цьому в останній групі простежується виокремлення країн із розглядом відповідних справ лише за правилами цивільного судочинства (наприклад, Республіки Казахстан, Киргизстан), а також із розглядом справ за правилами цивільного та господарського (економічного) судочинства (наприклад, Російська Федерація, Республіка Білорусь тощо) [8, 137-138]. Це, у свою чергу, пов'язане й з організаційно-правовою моделлю судового контролю: а) окремі адміністративні суди (Республіки Литва, Естонія, Вірменія, Латвія) із розмаїттям їх модифікацій на місцевому та загальнодержавному рівнях; б) розгляд адміністративних справ загальними судами (наприклад, Республіки Азербайджан, Киргизстан, Грузія, Молдова). У Російській Федерації, Республіках Таджикистан, Білорусь, Узбекистан адміністративні справи вирішують суди загальної юрисдикції, арбітражні (господарські, економічні), військові суди. У Республіці Казахстан дану категорію справ розглядають спеціалізовані адміністративні і фінансові суди (які, в основному, не є органами адміністративної юстиції), Республіці Казахстан – судді з адміністративного та виконавчого проваджень [8, 139]. У цьому аспекті слід зазначити, що неприйнятними є розпорошення правових засад адміністративного судочинства в різних нормативних актах, актах різної юридичної сили, як і відсутність окремої ланки спеціалізованих адміністративних судів, що негативно впливає на реальний стан захисту прав, свобод особи, судового контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. У Великобританії спори за участю органів місцевого самоврядування розглядаються в адміністративних трибуналах, у Федеративній Республіці Німеччині – адміністративних судах (у т.ч. й між органами місцевого самоврядування), у Республіці Франція – Державній Раді, адміністративних судах, при цьому «система адміністративних судових органів

у Польщі функціонує за принципом розумного і виваженого використання спеціалізації судочинства у межах загальної юрисдикції» [9, 259].

У переважній більшості випадків у зарубіжних країнах контрольними повноваженнями по відношенню до органів місцевого самоврядування при реалізації ними адміністративної правосуб'єктності наділяються різні державні органи і недержавні організації. Так, наприклад, у Республіці Франція контроль здійснюється з боку парламенту, політичних партій, уряду через інспекції або контрольні підрозділи (т.з. інспекційні перевірки), певне місце посідає т.з. адміністративна опіка, а також загальні, адміністративні суди, спеціалізовані судові установи адміністративної юстиції, Державна рада, громадські організації, окремі громадяни. Окрім традиційних форм і методів контролю, виокремлюються адміністративна опіка, адміністративне оскарження, процедура примирення та врегулювання [2, 266-270]. Використовується все розмаїття форм і методів контролю в практичній діяльності. Так, наприклад, рішення і дії мера можуть бути оскаржені до адміністративного суду, або до Державної ради, або ж в адміністративному (позасудовому) порядку, оскільки «місцеве самоврядування – це частина адміністративних органів і підлягає контролю з боку вищих структур» [10, 113-114].

У Великобританії зростає роль серед суб'єктів відповідного різновиду контролю адміністративних трибуналів, омбудсменів, а серед форм, поміж інших, розслідування [2, 356]. Адміністративне право США регламентує лише судовий контроль за діяльністю вищезазначених органів, як і взагалі питання судового контролю. Хоча в новітніх джерелах можна зустріти й згадування про те, що, на відміну від вітчизняного законодавства, у США в Акті про вирішення адміністративних спорів передбачається можливість і розгляду в порядку контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування спорів арбітражем... у випадку отримання згоди всіх сторін спору» [4, 77]. Саме тому з акцентом на судовий та громадський елемент варто розглядати систему суб'єктів відповідного контролю, хоча і не залишати взагалі поза увагою державний (загальний, спеціальний) контроль, роль якого, хоча і не домінуюча, однак є, хоча і регламентується, перш за все, нормами інших галузей права. У Японії потужними є позиції і державних органів, і судових установ, і громадськості в системі суб'єктів контролю. При цьому в наявності детальна регламентація засад адміністративного контролю (з боку уряду, окремих міністерств), громадського контролю зі специфікою провадження по чотирьох категоріях позовів у зв'язку з адміністративними справами, громадського контролю. Характерним є, окрім детальної законодавчої регламентації засад такого контролю, поширення примирних процедур врегулювання спірних питань [2, 450-451].

У Республіці Нігерія функціями контролю щодо діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права наділена Національна Асамблея (ст.28 Конституції) як щодо фінансової складової, так і взагалі щодо діяльності муніципальних рад [10, 319].

У Республіці Білорусь має місце підвищений контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування при реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності з боку Президента, що детально регламентовано в Законі «Про місцеве управління і самоуправління» [10, 359-360]. У Республіці Грузія засади такого контролю детально законодавчо регламентовані, він визнається ефективним за умови реалізації принципу постійного характеру. Суттєвими контрольними повноваженнями наділені державні органи і суди (при домінуванні останніх), громадськість. Дії та рішення органів місцевого самоврядування підпадають під контроль з т.з. відповідності їх вимогам законодавства і критерію доцільності задля уникнення нераціонального використання державних коштів. Цілком слушним є нормативне закріплення існування загального (стосовно діяльності в цілому) і спеціального (стосовно окремих різновидів діяльності) видів контролю, а також етапів перевірок (домінуюча форма контролю) – попередньої, поточної, загальної (підсумкової), що можна одночасно розглядати і в якості видів контролю [10, 397]. Мінімізація втручання шляхом реалізації контрольних повноважень державних органів (кількість суб'єктів є незначною, їх засади діяльності законодавчо визначені) сприяють підвищенню ефективності відповідного контролю. У той же час роль самоконтролю потрібно підвищувати, надаючи такі повноваження т.з. «контрольним утворенням» самих органів місцевого самоврядування. Дуже поширеною в цьому аспекті є практика Російської Федерації в частині надання контрольних повноважень т.з. внутрішнього спрямування контролю-розрахунковим палатам, ревізійним комісіям тощо. Вони

утворюються для контролю за виконанням бюджету, порядку його підготовки та розгляду, звіту про виконання, дотримання порядку управління і розпорядження майном, що перебуває в муніципальній власності, тощо. Відповідні органи формуються на муніципальних виборах або представницьким органом муніципального утворення у відповідності зі статусом муніципального утворення [11, 175]. Аналоги є і в Україні, наприклад, у Львівській міській раді ще з 2007 року згідно з розпорядженням від 05 липня 2007 року № 999, ефективно функціонують узгоджувальна комісія для вирішення земельних спорів [4, 137-139], а від 23.02. – № 66 – громадська комісія з житлових питань при виконкомі [4, 140-142], а рішенням від 20 листопада 2009 року № 992 впроваджено використання альтернативних способів контролю [4, 135].

У законодавстві зарубіжних країн увага приділяється також формам і методам відповідного контролю, деякі з яких цілком можливо було б запозичити і в Україні. Так, наприклад, цілком логічним є максимальне використання можливостей громадського моніторингу за діяльністю органів місцевого самоврядування, у т.ч. й з боку громадських організацій (наприклад, досвід Швеції), відеоспостережень можливих контактів службових осіб органів місцевого самоврядування із приватними особами під час виконання повноважень (наприклад, досвід Республіки Польщі), максимального висвітлення в ЗМІ результатів діяльності (наприклад, досвід Угорської Республіки), реєстрації помилок службових осіб зазначених органів, їх навмисних та випадкових порушень чинних правил, їх наслідків, заохочування позитивних дій посадових і службових осіб зазначених органів, звітності (наприклад, досвід Нідерландів), онлайн-ової системи контролю за рухом справ, за розглядом звернень осіб (наприклад, досвід впровадження програми «OPEN» у Північній Кореї тощо) [12, с. 125-133, 157]. При подальшому використанні ресурсу традиційних, сформованих й апробованих часом форм і методів, а саме: перевірок, ревізій, моніторингу, звітності, анкетування тощо, як слушно зазначає А.М. Школик, із посиланням на праці А.Б. Зеленцова, найбільш поширеним було і надалі залишається використання перевірок, звітності, вирішення конфліктів, візування, апробації, скасування дозволів, відтермінування, а також адміністративного оскарження, примирних процедур (поширених в Японії), конфліктного посередництва (домінування в Республіці Франція), міністерських розслідувань тощо [3, 153-154]. Законодавство закріплює як методи, форми контролю, так і процедурні аспекти їх застосування. Так, наприклад, щодо найпоширенішої форми контролю – адміністративного оскарження в Республіці Польщі, у Кодексі адміністративного провадження чітко зазначено, що відповідні відносини регулюються щодо подачі скарги на акти, дії органів «територіального самоврядування» цим актом (ст.2), скарги подаються в апеляційні колегії самоврядування (ст.17), Голові Ради Міністрів або відповідним міністрам (ст.18) й визначено процедуру подання і розгляду скарг (частина II-X) [3, 227-261]. Стосовно адміністративного оскарження в країнах колишнього Радянського Союзу, то варто зазначити, що для більшості з них характерним є визнання обов'язковим оскарження в адміністративному порядку як умови для судового розгляду публічно-правової справи. Це, як зазначають Р.О. Куйбіда і В.П. Тимошук, «або свідчить про прагнення забезпечити максимальну доступність судового захисту, або ж про неефективність адміністративного оскарження» [3, 140]. Лише в країнах Балтії, Республіках Грузія, Молдова, Туркменістан і частково Білорусі адміністративне оскарження є обов'язковою передумовою судового розгляду справи. Правові засади адміністративного оскарження регламентуються по-різному. Так, наприклад, у Республіці Литва ці питання визначені в Законі «Про провадження в адміністративних справах», у Республіці Естонія – в Законі від 06 червня 2001 року «Про адміністративні процедури», Республіці Латвія – Адміністративно-процесуальному законі від 25 жовтня 2001 року, Республіці Грузія – Адміністративно-процесуальному кодексі від 23 липня 1999 року, Загальному адміністративному кодексі від 25 червня 1999 року, у Республіці Азербайджан – Законі від 21 жовтня 2005 року «Про адміністративні провадження» тощо. Отже, має місце або ж регламентація на рівні окремого спеціального законодавчого акту, або ж частини кодифікованого (при цьому, адміністративно-процесуального, цивільного процесуального) акту. Певні складнощі, на жаль, поки що виникають при адміністративному оскарженні, оскільки передбачається певна бюрократична (адміністративна) ієрархія для подання скарги, у той час як в західноєвропейських державах поширеним є створення постійних спеціальних апеляційних органів для розгляду скарг (наприклад, у Республіках Польща, Німеччина тощо) із домінуючим представництвом громадськості, що і сприяє

зростанню довіри з боку приватних осіб до апеляційних органів і до самого інституту адміністративного оскарження [8, 31]. Саме в цьому аспекті запозичення досвіду зарубіжних країн у частині зростання ролі громадськості в адміністративному оскарженні і варто запозичити Україні, забезпечити ґрунтовне законодавче підґрунтя, що сприятиме підвищенню ефективності контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

Цілком доречним є запозичення зарубіжного досвіду в аспекті активізації ролі громадськості в адміністративному оскарженні дій та актів органів місцевого самоврядування, який вже пройшов явну апробацію часом у зарубіжних країнах, має кілька моделей свого існування й свідчить про ефективність свого запровадження. Так, наприклад, у Нідерландах для розгляду скарг на дії та рішення вищезазначених органів, у т.ч. і у випадку реалізації ними своєї адміністративної правосуб'єктності, створюються спеціальні дорадчі комісії, до складу якої (20-25 чоловік) входять жителі міста, які обираються муніципальним парламентом (радою) на строк повноважень останнього. Комісії працюють у підгрупах за спеціалізацією (соціальні справи, будівельні тощо), а скарги розглядаються колегами в складі 2-3 членів комісії один-два рази на місяць. Хоча рішення відповідних комісій мають рекомендаційний (дорадчий) характер (члени комісії не повинні обов'язково мати юридичну освіту), однак, як свідчить практика, «влада в абсолютній більшості випадків прислухається до рекомендацій дорадчих комісій. Комісія переглядає рішення не лише і не стільки на предмет законності, скільки на предмет справедливості (розсудливості тощо), що якраз і свідчить про реалізацію принципу верховенства права в діяльності адміністрації [13, 170-171]. Варто підтримати В.П. Тимошука в тому, що такий «громадський» спосіб організації розгляду спорів забезпечує їх об'єктивний розгляд, сприяє впровадженню «духу партнерства» та «рівності» влади і громадян, його можна було б запровадити і в Україні, навіть незважаючи на певні складнощі кадрового, технічного та іншого змісту [13, 171]. Це в повній мірі узгоджується із стратегічними напрямками сучасних реформаційних правотворчих процесів в Україні та вітчизняних доктринальних правових досліджень [14, 5]. Можна звернути увагу і на модифіковану модель адміністративного оскарження за участю громадськості. Так, у Республіці Польщі існують «змішані» апеляційні органи для розгляду скарг на рішення органів місцевого самоврядування, до складу яких входять штатні члени (працюють за трудовим договором, відбираються лише з числа осіб, які мають вищу освіту в галузі права або публічної адміністрації) та позаштатні члени (отримують винагороду залежно від кількості підготовлених ними до вирішення справ) [13, 171]. Хоча частка участі громадськості в цій моделі апеляційних колегій є меншою, однак, в той же час, певним здобутком є органічне поєднання «юридичного професіоналізму з точкою зору громадян, що також сприяє об'єктивності розгляду справ» [13, 171]. Відповідно, цілком доречним виглядає запровадження практики існування дорадчих, колегіальних органів при органах місцевого самоврядування з активним залученням до їх складу громадськості та максимальним використанням різноманітних форм діяльності (серед таких засідання, виїзні та стаціонарні обговорення актів, рішень, співпраця із ЗМІ, обговорення результатів розгляду скарг та виконання рішень тощо) [15, 90-91].

Окрім прискіпливої уваги до зарубіжних нормативних аналогів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з точки зору їх аналізу, доцільно було б врахувати і реалії вітчизняного сучасного періоду. Засоби, форми, методи контролю можна запозичувати, як і їх нормативні моделі, однак прагнути до того, щоб вони ефективно існували в Україні. Варто не тільки вдосконалити інститут адміністративного оскарження самого по собі, а й прагнути досягти того, щоб ефективним були і правові наслідки такого оскарження. Варто зупинити, наприклад, увагу на правових наслідках подання скарги, зв'язку подання скарги та виконання оскаржуваного рішення. У Швейцарії має місце практика, яка передбачає «відкладальну дію» внаслідок подання скарги. Аналогічною є практика в Республіках Польща та Угорщина, а в Нідерландах, Республіці Франція – звернення до адміністративного органу чи суду за т.з. «швидким захистом», тобто з клопотанням про зупинення акта [13, 167-177]. У цьому сенсі для України цілком слушною є пропозиція, запропонована В.П. Тимошуком, щодо врахування рекомендацій Комітету Міністрів Ради Європи стосовно тимчасового судового захисту в адміністративних справах та з виконання адміністративних та судових рішень у сфері адміністративного права, запровадження автоматичного зупинення дії акта в разі подання скарги в адміністративному порядку [13, 177]. Заслуговує на увагу і досвід Республіки Польщі

в аспекті можливого укладання угод між сторонами адміністративного оскарження при певній активності владного суб'єкта в цьому питанні. Отже, потенціал адміністративного оскарження є достатньо ґрунтовним і доречним є його максимальне використання в Україні із врахуванням зарубіжних аналогів (оперативність, менша формалізованість, економність тощо), що, у свою чергу, у разі ефективного адміністративного оскарження істотно зменшує навантаження на судовий захист. У законодавстві деяких зарубіжних країн цей інститут має назву «внутрішній контроль», що є синонімічним по відношенню до адміністративного оскарження. Підтвердженням цього можуть слугувати положення і міжнародно-правових актів. Так, наприклад, у Рекомендації REC (2001) 9 Кабінету Міністрів державам-членам стосовно альтернатив судовому вирішенню спорів між адміністративними органами влади та приватними особами, ухваленій Комітетом Міністрів від 05 вересня 2001 року на 762-й нараді заступників міністрів, у п.ІІІ визначено засади застосування внутрішнього контролю щодо адміністративних актів, а в роз'яснювальному коментарі в п.38 чітко зафіксовано, що «процедура внутрішнього контролю – це процедура оскарження у відповідному правомочному адміністративному органі» [4, 95]. Не варто забувати і про доступ до інформації щодо діяльності органів місцевого самоврядування, реалізацію права приватних осіб на доступ до такої інформації. Прийняття в Україні такого Закону від 13 січня 2011 року [16], свідчить про фундаменталізацію в державі демократичних цінностей (зокрема, щодо участі населення в управлінні та щодо розуміння діяльності публічних органів, можливості захисту прав, покращення роботи зазначених органів тощо), у той же час, прийняття Закону обумовило певні складнощі реалізації такого права, а, відповідно, і контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування. Доцільним є подальше вдосконалення законодавства в частині закріплення, а точніше деталізації механізму доступу до такої інформації, матеріально-технічного забезпечення такого процесу, у т.ч. з урахуванням досвіду зарубіжних країн, перш за все, США та Великобританії, які мають великий досвід із цього питання [17, 33-37].

Окрім того, слід активніше використовувати й нові для України інститути, які безпосередньо пов'язані з контролем за діяльністю органів місцевого самоврядування. Так, наприклад, медіацію, як «інституцію, що наближена до самоконтролю органу влади, що прийняв рішення, вчинив дію, чи допустив бездіяльність» [4, 81], слід було використовувати, посиливши, тим самим, роль у системі контролю і громадськості, і самих органів місцевого самоврядування, і, у певній частині, суду. При цьому така позиція активно підтримується в Україні (наприклад, праці О.М. Пасенюка) [18, 8]. Достатньо змістовним у цьому аспекті є досвід Республіки Польщі, впровадження медіації в якій було зумовлено «потребою розвитку альтернативних методів вирішення спорів, які закликали сторін до спрощень, менш дорогих, а передусім менш конфліктних процедур, що закінчувались адміністративним судочинством» [4, 80]. Роль медіатора полягає в з'ясуванні сторонами, чи було порушено право, у чому воно полягає, які можуть бути наслідки конкретного порушення, які дії повинні бути вчинені з метою усунення підтверджених порушень. При цьому суд не зобов'язаний погоджувати різні чи суперечні інтереси сторін і учасників процесу [4, 81]. Достатньо конкретним є використання медіації в контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування в Республіці Польща, Федеративній Республіці Німеччина тощо. Окрім того, варто зробити акцент на те, що слід максимально використовувати все розмаїття форм і методів контролю, як традиційних, так, і нетрадиційних для України, як-от: у Фінляндії, поруч із звичайною системою внутрішнього контролю, існує і система «виправлення помилок», яка представляє собою прояв «самоконтролю», коли орган місцевого самоврядування, який ухвалив помилкове рішення, може сам виправити помилку або може виправити рішення у відповідь на скаргу, подану до нього чи до вищестоящого органу [4, 113]. В Андоррі, Бельгії, Фінляндії, Норвегії, Швейцарії в законодавстві передбачено задля попередження можливих порушень у діяльності органів місцевого самоврядування в якості т.з. «попереджувально-контрольних» заходів проведення слухань, обговорень та інших форм консультацій із громадськістю [4, 109]. У Законі Фінляндії про адміністративну процедуру чітко визначено обов'язок органів місцевого самоврядування звертатись до сторін, яких стосується захід або рішення, для отримання від них коментарів до моменту вирішення відповідного питання, що цілком можна вважати проявом попереднього контролю з боку громадськості. Аналогічні положення закріплені в законодавстві Норвегії (Закон 1967 року про публічну адміністрацію), Республіки Польщі (Закон 1990 року про місцеве самоврядування) [4, 110].

Отже, у контексті багатовекторності зовнішньої політики нашої держави, запозичення позитивного досвіду взагалі і стосовно нормативного визначення контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та його практичної реалізації повинно бути виваженим, з акцентом на ті здобутки нормотворення і правозастосування, які вже є в наявності, позитивно апробовані незалежно від того, чи це країни, максимально наближені до України географічно, є типовими за територіальним устроєм, формою правління тощо. Акцент повинен бути зроблений на позитивний результат контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів адміністративного права, його ефективність, дієвість, прийнятність його для України. В аспекті запозичення зарубіжного досвіду в зазначеній сфері відносин варто відійти від тотального врахування досвіду однієї окремо взятої країни, навпаки, врахування повинно бути виваженим, багатовекторним, із можливим поглибленим акцентом на окремі досягнення, впровадження яких в Україні максимально сприятиме підвищенню ефективності використання потенціалу контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права. При цьому будь-який зарубіжний досвід варто поєднувати з потребами сучасного часу, вітчизняною специфікою задля того, щоб результат і нормотворення і правозастосування в зазначеній сфері суспільних відносин був максимально ефективним. Вважається за доцільне, на підставі узагальненого зарубіжного досвіду, для України запроваджувати: зосередити засади контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування в єдиному законодавчому акті, при цьому положення останнього повинні в повному обсязі узгоджуватися із загально-правовими положеннями відносно контролю, які повинні бути сконцентровані в Адміністративно-процедурному кодексі; оптимізувати систему суб'єктів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування із тим, щоб існували суб'єкти державного і громадського контролю, при цьому прагнути мінімізувати кількість перших, посиливши, перш за все, принцип спеціалізації їх діяльності (усунувши, тим самим, дублювання контрольних повноважень у різних органів, зменшивши «контрольний тягар» по відношенню до органів місцевого самоврядування, у т.ч. і при реалізації останніми своєї адміністративної правосуб'єктності). Одночасно варто істотно розширити підстави і сферу громадського контролю і самоконтролю за діяльністю вищезазначених органів, що, у свою чергу, узгоджується із специфікою правової природи органів місцевого самоврядування. Доцільним вбачається посилення ролі громадськості і самоконтролю на будь-яких стадіях контрольної діяльності, зміщення акценту на попереджувально-виховну складову мети контролю, урізноманітнення форм і методів контролю, у т.ч. й шляхом запровадження нетрадиційних для України (медіація, примирення, громадські консультації, різні прояви внутрішнього контролю, опіка, відеозйомки, on-line режим), не залишаючи поза увагою й традиційні форми і методи (моніторинг, рейд, ревізія, перевірка, огляд тощо). Цілком виправданим є і надалі зберігати істотну роль суду в здійсненні контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування з урахуванням позитивних здобутків зарубіжних країн не тільки у формуванні системи адміністративних судів, а й удосконалення законодавчих засад їх діяльності (модель існування спеціалізованої гілки судової системи із спеціалізованим законодавством щодо розгляду справ у порядку судочинства). При цьому доречним виглядає врахування досвіду щодо врегулювання питань збереження виконання прийнятих судових рішень. Усе це сприятиме вдосконаленню нормативних засад контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права та ефективності, дієвості, оптимальності його практичної реалізації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Онупрієнко А.М. Місцеві органи влади в механізмі демократичної держави: теоретико-правовий аналіз: [монографія] / Алла Миколаївна Онупрієнко. – Х.: Торсінг плюс, 2009. – 300 с.
2. Административное право зарубежных стран: [учебник] / [под ред. А.Н. Козырина, М.А. Штатиной]. – М.: Спарк, 2003. – 464 с.
3. Школик А.М. Порівняльне адміністративне право: [навч. посібн.] / Андрій Михайлович Школик. – Львів: ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
4. Лиско Г.О. Позасудове вирішення публічно-правових спорів: посібник / Г.О. Лиско, Л.Б. Сало, А.М. Школик. – Львів: Центр досліджень місцевого самоврядування, 2010. – 143 с.

5. Абасов Г.Г. Гарантії прав місцевого самоврядування в Україні: актуальні проблеми теорії та практики: [монографія] / Г.Г. Абасов; [відп. ред. Ю.С. Шемшученко; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України]. – К.: «Юридична думка», 2011. – 248 с.
6. Марцеляк О.В. Інститут омбудсмана: теорія і практика: [монографія] / Олег Володимирович Марцеляк. – Харків: вид-во Нац. унів. внутр. справ, 2004 – 449 с.
7. Голяк Л.В. Місце регіональних, муніципальних та спеціалізованих омбудсманів у правовому механізмі захисту прав людини / Л.В. Голяк // Митна справа. – 2011. – № 5 (77). – Ч. 2. – С. 43–50.
8. Куйбіда Р.О. Розвиток адміністративної юстиції в країнах колишнього Радянського Союзу: [монографія] / Р.О. Куйбіда, В.П. Тимошук. – К.: Книги для бізнесу, 2010. – 144 с.
9. Фесенко Л. Організаційно-правові аспекти функціонування спеціалізованих судових органів у країнах Європи / Л. Фесенко // Право України. – 2011. – №8. – С. 252–261.
10. Административное право зарубежных стран: [учебник для студентов, вузов, обучающихся по специальности «правоведенье»] / [под. ред. В.Л. Кикотя, Г.А. Васильевича, Н.В. Румянцева]. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 431 с.
11. Алехин А.П. Административное право России. Первая часть: [учебник] / А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий. – М.: «Издательство «Зерцало», 2009. – 528 с.
12. Заброта Д.Г. Корупційні адміністративні правопорушення: характеристика та протидія: [навчальний посібник] / Д.Г. Заброта, Є.М. Ішук. – Дніпропетровськ: Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2010. – 164 с.
13. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: [монографія] / Віктор Павлович Тимошук. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
14. Копиленко О.Л. Забезпечити активний діалог влади та суспільства / О.Л. Копиленко // Голос України. – 11 жовтня 2011 року. – № 189 (5189). – С. 5.
15. Дудченко О. Класифікація форм роботи консультативно-дорадчих органів центральних органів виконавчої влади України / О. Дудченко // Підприємництво, господарство і право. – 2011. – № 8 (188). – С. 89–92.
16. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 року. – [Електронний ресурс]: Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.
17. Ліу Й. Електронна демократія в інформаційну епоху: досвід Китаю / Й. Ліу // Право України. – 2011. – № 10. – С. 218–224.
18. Пасенюк О.М. Адміністративне судочинство: стан та напрямки розвитку / О.М. Пасенюк // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2011. – № 3. – С. 3–12.

УДК 342.9.001

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС ІНСТИТУАЛІЗАЦІЇ

Колпаков В.К., д.ю.н., професор

Юридичний інститут Національного авіаційного університету

У статті розглянута генеза адміністративного права, яке пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації у її стосунках з людиною.

Ключові слова: адміністративне право, генеза, публічна діяльність, камеральна діяльність, поліцейська діяльність.

Колпаков В.К. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО: ГЕНЕЗИС ИНСТИТУАЛИЗАЦИИ / Юридический институт Национального авиационного университета, Украина

В статье рассмотрен генезис административного права, которое связано с тремя видами публичной деятельности: камеральной, полицейским и такой, что ограничивает свободное усмотрение администрации в ее отношениях с человеком.

Ключевые слова: административное право, генезис, публичная деятельность, камеральная деятельность, полицейская деятельность.

Kolpakov V.K. ADMINISTRATIVE LAW: THE GENESIS OF INSTITUTIONALIZATION / Law institute of the National aviation university, Ukraine

The article describes the genesis of administrative law, which is associated with three types of public activities: cameralist, police and such, which limits the free discretion of the administration in its relations with the man.

Key words: administrative law, genesis, public activity, cameralist activity, police activity.

Адміністративне право у своїй генезі пов'язується з трьома видами публічної діяльності: камеральною, поліцейською і такою, що обмежує вільний розсуд адміністрації в її стосунках з людиною. Кожна з них, відповідно до наявних соціально-економічних умов, виконала функції обов'язкового інструменту щодо прогресивних зрушень у сфері регулювання правових відносин, створила можливості для становлення і існування адміністративного права в його сучасному вимірі [1].

Для усвідомлення їх ролі в інституалізації цієї юридичної галузі, необхідно мати на увазі, що вони не є послідовно змінюючими один одного етапами соціальної практики, мають різні передумови виникнення і паралельно існували на тривалих відрізках історії. У той же час, на фазах еволюційних змін між ними збуджувались інтеграційні зв'язки, які породжували нові властивості стосунків людини з владою. Кінцевим результатом їх взаємодії виявилась нова юридична галузь – адміністративне право.

Камеральна діяльність

Камеральна діяльність відома з часів феодалізму. Її назва походить від латинського слова "camera" (казна) – сховище грошей, золота, коштовностей та інших цінностей, які належали королям, царям, князям, монастирям тощо.

Змістом камеральної діяльності була розбудова і примноження фондів властителя, а метою – отримання максимально можливих прибутків. Фактично вона охоплювала все доменіальне господарство, всі джерела надходжень до казни. Єдиною підставою рішень і дій у сфері камерального господарювання була воля властителя. Вона фіксувалась в актах правителя, рішеннях церкви, правових аналогіях, прецедентах, традиціях.

Знання щодо камеральної діяльності в період феодалізації існували у вигляді управлінських рекомендацій по задоволенню фінансово-майнових потреб. Яскраві свідчення цього відшукуються в капітуляріях (указах) Карла Великого (742 – 814). До нас дійшло, за одними даними, 56, за іншими – 250 капітуляріїв. Ці акти містять детальніші (від церковної організації до облаштування королівських помість) інструкції щодо управління його доменом. Так, "Капітулярій про маєток" (Capitulare de villis) наказує керуючим спостерігати за вільними селянами і брати з них штрафи на користь королівського двору; давати церквам свого фіску десятину з урожаю; мати при млинах курей та гусей; на вербну неділю доставляти отримані від господарської діяльності гроші; у покоях кожного маєтку мати перини, подушки, скатертини, килими, посуд, ланцюги, сокири, свердла, ножі тощо

Безпосередня реалізація волі властителя у сфері камерального господарювання покладається на спеціальні структурні утворення. Ці квазіадміністративні органи мали форму і функції, які відповідали розумінню їх призначення з боку верховного розпорядника фінансово-майнових ресурсів. За правило вони опікуються військовою службою, судовою справою оборотом майна, чеканкою монет, кредитами та боргами.

Так, у московського князя (XV ст.) питаннями государева двору опікуються структурні утворення з характерними назвами "Дворець" і "Казна". Функціями першого були: а) організація князівської служби; б) судова справа; в) оборот земель та іншого майна; г)

контроль. На чолі цього утворення стояв дворецький. Функціями другого були фінансові операції.

Централізація влади наприкінці середніх віків обумовила зближення потреб суто камерального господарювання з завданнями державотворення і зростанням витрат на загальнодержавні потреби. Зважаючи на те, що їх джерелом були доменні (фактично приватні) ресурси, виникла необхідність у їх раціональному ефективному використанні.

Пошук мінімізації витратного навантаження на домени правителя виводить на низку реформаторських рішень. По-перше, це рішення щодо відокремлення казни держави від казни правителя; по-друге, щодо перетворення структур управління доменом правителя в управлінські органи держави.

У результаті такого реформування двірцеві (доменні) установи поступово набирають компетенції загальнодержавного призначення. Відповідно змінюються принципи їх організації, внутрішня структура, форми і методи діяльності, яка починає базуватись на функціонально-галузевому підході. Тобто вони спеціалізуються на управлінні якоюсь однією функцією або сферою (галуззю). Наприклад, лісоводство, гірничі і поштові справи, нагляд за виконанням повинностей, збір недоїмок тощо. Поняття "камеральна діяльність (камеральне господарювання, камералістика)" починає ототожнюватись із діяльністю державно-управлінського змісту.

Як приклад такого перетворення можна навести виникнення в Московському царстві з надр "Двірця" і "Казни" д'яческих відділень-повітів та ізб, які згодом перетворюються в "прикази" – органи управління загальнодержавного рівня (кінець XV – середина XVI ст.).

За таких умов ефективність управлінських рішень і дій виявилась залежною від кількісних і якісних параметрів знань про властивості управлінського впливу, його об'єкт і суб'єктів. Потребувався перехід від грубого статистичного досвіду до теоретичних обґрунтувань емпіричних спостережень. Це, у свою чергу, обумовило потребу у фахівцях відповідного профілю. Для їх підготовки створюються камеральні школи – спеціалізовані навчальні заклади, у яких викладаються камеральні знання.

У результаті камеральні знання систематизуються, набирають теоретичного змісту і постають науковою і навчальною дисципліною з назвою "камералістика". За сьогоденним розумінням камералістика мала міждисциплінарний характер і складалася з двох частин. По-перше, це були знання про безпосередню практику торгівлі, будівництва, вирощування тварин і рослин, видобуток корисних копалин, використання лісів і таке інше. По-друге, – знання щодо управління: а) фінансами і б) станом суспільного благоустрою і добробуту тобто внутрішніми (поліцейськими) справами. Крім цього, майбутні камералісти вивчали законодавство, політичну економію, історію, статистику, мови.

Статус університетської дисципліни камералістика отримує в 1727 році. Саме тоді в університетах міст Галле і Франкфурт-на-Одері (Прусія) утворюються кафедри камералістики на яких викладають професори Гассер (Simon Peter Gasser, 1676 – 1745) і Дитмар (Justus Christoph Dithmar, 1677– 1727). Вважається, що вони були авторами перших книг, які використовувались у якості підручників з камералістики [2].

В університетах Російської імперії (Санкт-Петербург, Казань, Харків) камералістика викладалась приблизно з 1843 по 1863 рік. У другій половині XIX ст. як галузь науки та навчальна дисципліна вона припинила існування, а термін "камералістика" вийшов з ужитку.

На завершення огляду загальних рис камералістики, необхідно висловити застереження щодо її ідеалізації та спроб ототожнення з сучасним виміром понять "наука" і "навчальна дисципліна". З цього приводу доречно нагадати слова К. Маркса, який у 1873 році охарактеризував камералістику як мішанину найрізноманітніших відомостей, чистильницький вогонь яких повинен витримати кожен сповнений надій кандидат в німецькі бюрократи [3, 13]

Поліцейська діяльність

Другим видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права є поліцейська діяльність. На бурхливому історичному шляху вона зазнала безліч оцінок своєї

ролі і значення у процесах державотворення. Так, в кінці 18 ст. лише німецькій юриспруденції було відомо 24 визначення поліції, у першій чверті 19 ст. – 100, а у першій чверті 20 ст. понад 150 визначень.

Термін "поліція" походить від грецького "поліс", тобто місто-держава. Тому за первісним розумінням зміст поліцейської діяльності збігається з поняттям управління загальнодержавними справами. Вона обіймає шляхове господарство, охорону здоров'я, будівельну і пожежну справи, публічний порядок і спокій, поштовий зв'язок, мануфактуру, торгівлю та інші об'єкти, які утворюють сферу внутрішнього управління в державі. Наукові знання щодо цієї діяльності отримали назву "поліцейська наука", "поліцейське право".

Зазначимо, що в римлян аналогічна діяльність (міська справа) мала назву *respublica* – справа суспільна. Таким чином, поняття "поліція" і "республіка" одного походження і є різними назвами одного й того ж предмета.

Синонімом цих термінів є слово політика (також походить від грецького "поліс"). З перебігом часу в терміни "політика" і "поліція" починає вкладатися різний зміст. Політику розуміють як діяльність у сфері зовнішніх, міжнародних відносин, а поліцію як діяльність у сфері внутрішнього державного будівництва. Поступово чиниться розмежування між поліцією, юстицією, військовими і камеральними (фінансовими) справами.

Економіко-політичною передумовою затребуваності поліцейстики виявилася адміністративна централізація, тобто створення верховною владою юридичного механізму щодо жорсткої організації галузей внутрішнього управління. Головним інструментом цього механізму стала детальна регламентація суспільного життя. Форми і методи регламентації втілювались: а) введенням відповідних юридичних норм; б) створенням установ для впровадження цих норм у життя. Актами, які містили поліцейські норми були поліцейські регламенти, едикти, ордонанси, укази.

З цього випливає головне призначення поліцейського права. Воно полягає у впровадженні тотального підкорення державним інтересам усіх складових суспільної системи. З цією метою юридичній інструментарій спрямовується на втілення жорстких примусових заходів за невиконання будь-якої поліцейської вимоги. Каральний ефект поліцейського примусу значною мірою посилюється тим, що сфера застосування поліцейського права має своєрідний імунітет від судового контролю. Для порівняння зазначимо, що у сферах застосування цивільного і кримінального права механізм судового оскарження рішень адміністрації функціонує стабільно.

Поліцейському праву належить вирішальна роль у виникненні поліцейської держави. Характерними рисами такої держави є урядова опіка, втручання органів управління в усі сфери життя, нехтування інтересами людини, розгалуженість бюрократичного апарату і його закритість.

У правових джерелах тема поліцейської держави присутня вже у XVIII ст., але його класичне визначення формулюється на початку XX ст. Його дає видний французький юрист Раймон Каре де Мальберг (1861 – 1935). У своїй роботі "До загальної теорії держави" (1922 р.) він пише, що "поліцейська держава" це держава, у якій адміністративна влада довільно, на власний розсуд, шляхом прийняття рішень нав'язує суспільству заходи, які вважає корисними. Це держава, у якій адміністрація діє з принципом "цілі виправдовують засоби" [4, 259].

З цього приводу є сенс згадати регламенти Петра I Великого (1672 – 1725, Росія) і слова Фридриха II Великого (1712 – 1786, Пруссія). У Регламенті Головного магістрату (1721) йдеться про те, що поліція породжує добрі порядки і моральність, примушує кожного до чесної праці, забороняє надмірності в побутових витратах та інші недоречності в поведінці. Приблизно в ці ж часи Фридрих II каже, що народу як хворій дитині поліція має вказувати, що слід їсти і пити.

Яскраву характеристику поліцейського права і поліцейської діяльності дає видатний вчений-адміністративіст Аркадій Іванович Єлістратов (1872 – 1955) у роботі "Основні начала адміністративного права" (1914) пише, що поліцейська опіка розповсюджується на всі сфери життя людини. Поліція визначає, що людині одягати, як жити, а головне – як думати і висловлювати свої думки [5, 33].

Привертає також увагу характеристика поліцейського права з боку Олександра Володимировича Горбунова (р.1867), який зазначив, що поліцейське право так глибоко відрізняється за своєю природою від права цивільного і кримінального, що стародавні юристи характеризували його як потворний наріст у системі права [6, 66].

Фундатором поліцейстики вважають француза Ніколаса Деламаре (1639 – 1723) [7, 16], який був помітною постаттю в адміністрації Парижа. Взявши за мету систематизувати за галузями внутрішнього управління законодавство Франції, він написав 4-и томний "Трактат щодо поліції". Ця робота має суто практичний характер і майже позбавлена теоретичного осмислення. Однак вона отримала високу оцінку сучасників і розцінюється за найбільш крупну подію першого – **підготовчого періоду** в історії поліцейського права.

Другий період в історії поліцейського права – це **визнання самостійності науки про поліцію**. Найбільш вагомий внесок у цю справу зробили представник Німеччини Йохан Генріх Готтлиб фон Юсті (1717 – 1771) і професор із Відня Йосип фон Зонненфельс (1732 – 1817), які вважаються авторами перших наукових досліджень поліцейського права.

Зазначимо, що Юсті був першим фахівцем, який застосував термін "поліцейська наука" (Polizeiwissenschaft). Це трапилось у роботі "Основні начала поліцейської науки, викладені в раціональній системі, що заснована на кінцевій меті держави" (1756), яка згодом була перероблена у 2-томний трактат "Засади могутності і добробуту держав, або докладний виклад поліцейської науки в її сукупності" (1760).

За розумінням Юсті, наука поліції має своїм завданням вивчення державної (урядової) діяльності. Метою цієї діяльності є забезпечення суспільного добробуту. Важливим засобом досягнення мети є поліцейський примус.

Ідеї Юсті отримали подальший розвиток у роботі Зонненфельса "Начальні засади поліції або благочинія" (1765) [8]. За його концепцією базисом поліцейської держави є не сам примус, а усвідомлена необхідність виконувати урядову волю. У свою чергу, урядова воля знаходить вираз у справедливих настановах. Звідси висновки: 1) абсолютна монархія втілює соціальні блага і добробут; 2) поліцейська діяльність є джерелом щастя для населення; 3) кожна людина має вчиняти лише такі діяння, на які отримано дозвіл відповідного начальника.

Головна заслуга Юсті і Зонненфельса полягає в систематизації наявного наукового матеріалу і задоволенні потреби у формуванні нової галузі знань. Під їх впливом діяльність поліції увійшла до сфери інтенсивних наукових досліджень і стала викладатися на юридичних факультетах як поліцейське право.

Третій період в історії поліцейського права – це **період його кризи**. Для поліцейстики завжди було притаманно різноманіття поглядів щодо важливих наукових питань. Володимир Федорович Дерюжинський (1861 – 1920) з цього приводу зазначав, що з усієї маси поліцейстів важко знайти хоча б двох цілком згодних між собою по істотних питаннях поліцейської науки одні відносили її до сфери політики; інші – до юриспруденції; треті шукали компромісну позицію між першими та другими; четверті таку науку взагалі заперечували ... мало не кожен фахівець мав до неї своє особисте ставлення [9, 10].

Так ситуація була обумовлена двома важливими факторами.

По-перше, тріумфом учення Адама Сміта (1723 – 1790), за яким зростання добробуту суспільства досягається: а) стимулюванням внутрішніх економічних механізмів, а не зовнішнього управлінського впливу; б) обмеженням втручання уряду в економіку. На цих засадах фактично розквітла нова галузь знань – політична економія. Вона охопила і одну з ключових частин поліцейської науки – умови формування матеріального добробуту людини і суспільства.

По-друге, колосальним і повсюдним успіхом ідей правової держави, які базуються на введенні і удосконаленні юридичних обмежень щодо вільного розсуду адміністрації в її стосунках з людиною.

Вважається, що перші спроби обмежити абсолютну монархію (Велика хартія вольностей 1215 р.) є початком цього процесу. Але конкретна атрибутика правової держави, мабуть

уперше, відшукується в Декларації прав людини 1789 р. і французькій конституції 1791 р. Найважливіша її складова і головний критерій детермінації правової держави – наявність судового контролю за діяльністю публічної адміністрації.

Під впливом ідей про розбудову правової держави виникає розуміння щодо необхідності реформувати поліцейське право і оновити сутність поліцейської діяльності. На цьому підґрунті розгорнули свої погляди Роберт фон Моль (1799 – 1875), Гюнтер фон Берг (1765 – 1843), Лоренц фон Штейн (1815 – 1890), Рудольф фон Гнейст (1816 – 1895). Відповідно до їхніх концепцій здійснюється розмежування поліцейської діяльності на управлінську діяльність уряду (правління), судових органів, інших державних інституцій (адміністрування), самоврядну діяльність громад (місцеве самоврядування), діяльність спеціальних органів щодо забезпечення громадського порядку (поліції). За останнім видом внутрішньої управлінської діяльності (діяльності органів поліції) залишається стара назва – поліцейська діяльність¹.

На теренах Російської імперії поліцейська ідеологія уперше проглядається в роботах Юрія Крижанича (1617 – 1683) "Руська держава в половині XVII століття: рукопис часів царя Олексія Михайловича" (1661, видана у 1859) і Івана Тихоновича Посошкова (1652 – 1726) "Книга про злиденність і заможність" (1724).

Крижанич – апологет самодержавства, проте бачить його недоліки. Вважає, що їх можна виправити благими законами. Радить царю: а) підняти розумовий рівень народу, б) обмежити законами всевладдя царської адміністрації; в) ввести справедливе законодавство [10]. Посошков додержуються думки, що царську мудрість необхідно спрямувати на здійснення заходів щодо примусового впровадження "правди" у суспільне життя. За його поглядами, втілена у суспільне життя "правда" автоматично приведе до збагачення усього народу. Виходячи з цієї посилки, він розмірковує: а) про сутність "правди", яка має примусово впроваджуватись у суспільне життя; б) про зміст примусових заходів, які необхідно використовувати для такого впровадження; в) про механізм виникнення суспільних благ у результаті інтеграції "правди" в суспільне життя [11].

Значимо, що роботи Крижанича і Посошкова не є спеціальними дослідженнями поліції. Але вони співзвучні європейським концепціям щодо створення благ для народу примусово-поліцейськими засобами.

За свідченнями дослідників [12] поліцейстика майже винятково розвивається в стінах університетів: Львівського (заснований 1661), Харківського (1805), Університету Святого Володимира в Києві (1834), Новоросійського в Одесі (1865) і Чернівецького (1875). За першим загальним Статутом російських університетів (1804) вона викладається у межах політичного права на відділеннях моральних і політичних наук.

Найбільш відомою роботою того періоду вважається книга Людвіга Кондратовича Якоба (Ludwig Heinrich von Jakob, 1759 – 1827) "Принципи законодавства про поліцію і поліцейські установи" (Grundsätze der policeygesetzgebung und der policeyanstalten), яка була видана у 1809 році німецькою мовою у Харкові. Також є сенс згадати роботи Петра Миколайовича Гуляєва (1729 – 1854) "Право і обов'язки градської і земської поліції і всіх взагалі жителів Російської держави" (1824); Миколи Федоровича Рождественського (1802 – 1872) "Підстави державного благоустрою, із застосуванням до російських законів" (1840); Івана Васильовича Платонова (1803 – 1890) "Вступні поняття до вчення про благоустрій і благочинство державне" (1856).

Мабуть першим здобутком вітчизняної поліцейстики є теорія суспільного права Василя Миколайовича Лешкова (1810 – 1881), яка викладена в роботі "Руський народ і держава" (1858)

¹ Моль у роботі "Наука поліції на засадах правової держави" (1832 – 1834) робить спробу адаптувати існуючу поліцейстику до прогресивних поглядів на сутність правової держави. Берг у семитомній роботі "Довідник німецького поліцейського права" (1799 – 1806) виклав нове розуміння поняття "поліція". За його концепцією сферою діяльності поліції є лише безпека суспільства і особистості. Штейн у роботі "Вчення про управління" (1865-1868) фактично переробив поліцейське право на нове вчення про управління. Він визначив суб'єктами управлінської діяльності не лише уряд (як вважали ортодоксальні поліцейсти), а й інші державні структури. Гнейст у роботі "Самоврядування, общинний устрій і адміністративні суди Англії" (1860) "відкрив" континентальній Європі змістовність місцевого самоврядування, як вбудованого в державно-управлінський механізм інструменту децентралізації влади, на фазі переходу до правової держави.

[13]. За його баченням, нормативна регламентація безпеки життя, благоустрою, сфери громадських справ є одним із засобів юридичного оформлення прав особистості. Система норм, за якими вона здійснюється, утворює особливу публічну галузь права – суспільне право. З цього випливає, що держава забезпечує добробут за допомогою: а) поліцейського права і б) суспільного права. Не важко побачити, що у своєму розвитку ця теорія виводить на звуження сфери права поліцейського, аж до його заміни правом суспільним.

Не даремно відомий російський адміністративіст Костянтин Степанович Бельський вважає, що теорія суспільного права створила передумови виникнення російського адміністративного права. Зі свого боку маємо підкреслити, що наведена клаузула є правомірною і до українського адміністративного права [14].

У 1863 році новий загальний статут Імператорських Російських університетів передбачив створення на юридичних факультетах кафедр поліцейського права і викладання, як складових цього права: а) вчення про безпеку, або законів благочинія і б) вчення про добробут, або законів благоустрою.

Наступна реформація поліцейського права знайшла відображення в університетському Статуті 1884 року. Цей статут зберігає на юридичних факультетах кафедри поліцейського права і відповідну навчальну дисципліну, але не вимагає структурувати її викладання по двох фіксованих частинах.

Вітчизняна наукова думка, збагачена західноєвропейськими концепціями вільної ринкової економіки і правової держави, виходить на нове розуміння взаємодії публічної адміністрації з громадянським суспільством і породжує критичні оцінки щодо перспектив існування поліцейського права.

Так чи інакше про необхідність його реформації пишуть Микола Християнович Бунге (1823 – 1895) "Поліцейське право" (1869); Іван Юхимович Андрєєвський (1831 – 1891) "Поліцейське право" (1871); Іван Трохимович Тарасов (1849 – 1929) "Основні положення Лоренца Штейна по поліцейському праву у зв'язку з його вченням про управління" (1874); Михайло Михайлович Шпилевський (1837 – 1883) "Поліцейське право як самостійна галузь правознавства" (1875); Афіноген Якович Антонович (1848 – 1917) "Курс державного благоустрою. Поліцейське право" (1889); Микола Мартиніанович Цитович (1861 – 1919) "Підручник науки поліцейського права" (1891) та інші.

Так, Михайло Михайлович Шпилевський писав, що зміст науки поліцейського права являє строкату суміш, складену з клаптиків, вирваних з різних галузей правознавства, та й не тільки правознавства, але й всіляких галузей знання, починаючи з лісівництва і закінчуючи педагогікою. Лев Йосипович Петражицький (1867 – 1931) вважав поліцейське право недоречністю, називав його хаотичним зібранням різнорідних суджень на різні теми без певного наукового методу, без якісних наукових рамок і меж. Зазначені обставини створили умови, які забезпечили ескалацію доктрини адміністративного права.

Діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації.

Третім видом суспільної діяльності, яка вплинула на формування адміністративного права, є діяльність щодо обмеження вільного розсуду адміністрації в її стосунках з людиною. Такі обмеження є найважливішою ознакою правової держави.

На тривалому цивілізаційному шляху – від античності до постмодерну – люди спробували знайти справедливу форму державного устрою, у який би закон став домінантою життя, визнавався обов'язковою настановою як для суспільства так і для влади, обмежував адміністративне свавілля, гарантував громадянам неупередженість розгляду правових питань.

До цього пошуку причетні мислителі античності Солон, Платон, Аристотель, Полібій; автор системи механістичного матеріалізму Томас Гоббс (1588 – 1679); засновник західного лібералізму Джон Локк (1632 – 1704); фундатор класичного варіанту теорії розподілу влад Шарль Луї де Монтеск'є (1689 – 1755); поборник ідеї прямого народного правління Жан-Жак Руссо (1712 – 1778); родоначальник німецької класичної філософії Іммануїл Кант (1724 – 1804).

Їхні погляди згенерували апіорне розуміння правової держави, яке згодом було втілено в законодавство. Перш за все йдеться про Конституцію США від 17 вересня 1787 року (перша писана буржуазна Конституція) і Конституції Франції періоду Великої французької революції (1789 – 1799): 1791, 1793 (якобінська), 1795 років.

Особливе місце в низці первинних документів, які заклали нормативні підвалини щодо розбудови правової держави, займає "Декларація прав людини і громадянина". Вона була прийнята 26 серпня 1789 р. постановою Французьких Національних зборів і оголосила природними і невід'ємними правами людини свободу, власність, безпеку і опір пригнобленню. Декларація і сьогодні є базовим документом французького права, що підтверджено Конституцією від 4 жовтня 1958 року. 16 липня 1971р. Конституційна рада Франції визнала Декларацію юридично обов'язковим документом, порушення якого прирівнюється до неконституційності.

Конституційні норми цього періоду забороняють законодавчій владі видавати закони, які перешкоджають здійсненню природних права громадян; визначають, що роль уряду полягає у забезпеченні користування природними правами громадян; у разі порушення урядом прав громадян правом і обов'язком останніх визнають непокору.

На цьому нормативному матеріалі категорія "правова держава" перетворюється з філософсько-правової кабалістики на своєрідну калькуляцію практичного державотворення, а знання щодо неї виводяться з перманентної рефлексії на рівень досліджень правової дійсності.

Результат нормативних нововведень виявляється в новому погляді на сутність управління, яка концентрується в тезі: управлінська діяльність повинна базуватись на законі і здійснюватись на основі чіткого визначення: а) прав і обов'язків людини щодо держави; б) прав і обов'язків держави щодо людини.

Упорядкованість управлінської діяльності шляхом нормативного закріплення взаємних прав і обов'язків між державою і громадянином постає генетичним витоким доктрини, на базі якої сформувалась нова юридична галузь – адміністративне право. Вона є найбільш характерним критерієм, за яким розмежовуються поліцейське і адміністративне право, а також поліцейська і правова держава.

Можна вважати, що адміністративне право в його класичному розумінні зароджується тоді, коли всемогутності держави були протиставлені права людини і громадянина, коли революційні перетворення змінили "підданого" на "громадянина". З цього моменту адміністративне право розвивається як інструмент обмеження вільного розсуду адміністрації і захисту громадянина перед адміністрацією. Становлення такого розуміння адміністративного права в різних країнах припало на різні історичні періоди. У Франції воно було пов'язано з революційними подіями 1789–1799 років і виникненням відповідного законодавства. Для країн з абсолютистськими монархіями це перша частина XIX століття [15, 18].

Таким чином, адміністративне право виникає як інструмент, по-перше, обмеження вільного розсуду державної адміністрації в її стосунках з людиною, по-друге, захисту людини від неправомірних дій адміністрації.

Впровадження в теорію юриспруденції і соціальну практику базових положень адміністративного права (нормування управлінської діяльності; обслуговування адміністрацією потреб суспільства; відповідальності адміністрації перед громадянином) стало важливим етапом розбудови доктрини правової держави. Держави – у якій право є основою громадянської свободи, в якій адміністрація функціонує у визначених правових рамках, у якій держава несе юридичну відповідальність перед громадянином за свої діяння.

Інституціонально-правовий розвиток ідея про юридичну відповідальність держави перед громадянином отримала у формуванні адміністративної юстиції (адміністративних судів). Наукове обґрунтування провідної ролі адміністративного судочинства в розбудові правової держави значною мірою базується на: а) ідеях загального адміністративно-правового учення німецького вченого О. Сарвея, який зазначав, що адміністративна юстиція є передумовою адміністративного права, а адміністративне право не існує без судочинства; б) дослідженнях змісту правової держави також німецького вченого О. Бера, який писав, що держава може

вважатися правовою тільки тоді, коли публічне право встановлюється законом, а публічне управління підпорядковується судочинству [16, 19–21].

У Росії практичні заходи адміністративно-правового змісту запроваджуються в ході реформ 60 – 80 років XIX ст. Подібно до французької Державної Ради і Вищого адміністративного суду Пруссії, повноваження верховної судової інстанції в адміністративних справах почав виконувати Урядовий сенат. З 1890 року починають функціонувати місцеві органи адміністративної юстиції. Це губернські (утворюються у кожній губернії) Присутствія по земських і міських справах. Їх очолювали губернатори. Крім губернатора, до Присутствія входили: віце-губернатор, керуючий казенною палатою, прокурор окружного суду та інші посадові особи.

Результатом наукового осмислення цієї практики стало формування доктринальних положень адміністративного права в юриспруденції Російської імперії. Віктор Вікторович Івановський (1854 – 1926) з цього приводу зазначає, що наука адміністративного права виникла і почала розвиватися під безпосереднім впливом західноєвропейської літератури. Подальший їх розвиток пов'язаний з дослідницькою роботою перш за все І.Ю. Андреевського та І.Т. Тарасова. Так, у 1873 році виходить перший том енциклопедичного словника із статтею І.Ю. Андреевського "Адміністративний суд", у 1888 році – робота І.Т. Тарасова "Краткий нарис науки адміністративного права (конспект лекцій)". У 1903 році виходить праця Володимира Матвійовича Гессена (1868 – 1919) "Лекції з адміністративного права".

Остаточна трансформація старого поліцейського права в адміністративне відбувається в трудах Аркадія Івановича Єлістратова [5; 17; 18]. Він, мабуть, першим із правників порушує питання про конкретизацію відповідальності казни (держави) за неправомірні дії чи бездіяльність чиновників. На його думку формою такої відповідальності має бути відшкодування приватній особі заподіяних збитків.

Останній в історії Росії внесок у практику розбудови адміністративно-правових інституцій робить Тимчасовий уряд. 30 травня 1917 року він приймає Положення про суди в адміністративних справах. Відповідно до нього в кожен повіт призначається адміністративний суддя зі своїм діловодством. У губернських містах засновувалися адміністративні відділення при окружних судах. Підставою приведення в дію інституту адміністративної юстиції було будь-яке порушення діями влади суб'єктивних прав громадянина, який міг знайти захист в адміністративному суді і бути відновленим у своїх правах у повному обсязі. З цієї метою суд мав право звертатися до адміністративних органів з прямими приписами і заборонами, якщо це необхідно для відновлення законного порядку або права скаржника.

Але уже в жовтні цього ж року на зміну "старому порядку" прийшов новий, революційний порядок. Адміністративно-правова теорія того часу, формат якої вже визначали адміністративна юстиція і нормативне регулювання діяльності органів управління, не вписувалась у концепт революційної законності, яка будувалась здобутках диктатури пролетаріату, етатистських цінностях і ідеях державоцентризму.

Полеміка між науковою доктриною, що містила в собі підґрунття для розбудови правової держави, і сформульованими ідейними керівниками радянської юриспруденції завданнями, була вирішена миттєво – адміністративне право було двічі репресовано. Воно виключалось з навчальних планів і програм після революції (повернулось до них у 1922 р.) і 1928 році, коли в Московському університеті була закрита однойменна кафедра, яку очолював А.І. Єлістратов. Вдруге адміністративне право повернулось до університетів у 1938 році. Але це було вже інше право.

Адміністративне право стає правом тоталітарної держави, яке обґрунтовує підпорядкованість політичній владі усіх сторін життя суспільства і людини, всебічність державного контролю, централізацію управління. Адміністративна юстиція починає сприйматися як синонім адміністративного оскарження.

Визнання України незалежною правовою державою і закріплення в нормах Конституції положення про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність, обумовили необхідність оновлення адміністративно-правової доктрини. Важливий етап цього процесу

пов'язується з Концепцією адміністративної реформи в Україні, яка була введена в дію Указом Президента України від 22 липня 1998 року. Концепція визначила, що основою реформаторських зусиль є зміна взаємовідносин держави і громадянина. У їх новій парадигмі державі відведена функція своєрідного "сервісного центра" по обслуговуванню інтересів особи, а адміністративному праву – функція юридичного забезпечення такого обслуговування.

Сьогодні адміністративне право пододало управлінський догмат у визначенні своєї сутності і розуміється як галузь, яка генетично пов'язана з практикою захисту прав людини юридичними засобами.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Gasser S.P. Einleitung zu den Oekonomischen Politischen und Cameral-Wissenschaften, Halle, 1729; J. Ch. Dithmar: Einleitung in der Oekonomische, Policei-und Cameral-Wissenschaft, Frankfurt ad der Oder, 1731. Наведено по монографії: J.Ch. Pauly. Die Entstehung des Polizeirechts als wissenschaftliche Disziplin: Ein Beitrag zur Wissenschaftsgeschichte des öffentlichen Rechts (Виникнення поліцейського права як наукової дисципліни. Внесок в історію науки публічного права). – Universität Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann, 2000.
3. Маркс К. Капитал. Предисловие ко второму изданию // К. Маркс, Ф. Энгельс. Сочинения. Изд. 2, т. 23. – М.: Изд-во политической литературы, 1960. – 920 с.
4. Рулан Н. Историческое введение в право / Н. Рулан – М.: Nota Bene, 2005 – 668 с.
5. Елистратов А.И. Основные начала административного права / А.И. Елистратов. – М.: Леман, 1914. – 512 с.
6. Горбунов А.В. Методологические основы дисциплин, изучающих деятельность государства / А.В. Горбунов. – М.: Кушнерев, 1906. – 220 с.
7. Драго Р. Административная наука / Р. Драго. – М.: Прогресс, 1982. – 246с.
8. Назва на німецькій: "Grundsätze der Polizei, Handlung und Finanzwissenschaft". У перекладі Матвія Гавриловича Гаврилова (1759 – 1829) на російську (1787): "Начальные основания полиции или благочиния".
9. Дерюжинский В.Ф. Полицейское право: пособие для студентов / В.Ф. Дерюжинский. – СПб.: Сенат. тип., 1908. – 552 с.
10. Пушкарев Л.Н. Юрий Крижанич: Очерк жизни и творчества /Л.Н. Пушкарев. – М.: Наука, 1984. – 213 с.
11. Кафенгауз Б.Б. И.Т. Посошков. Изд. 2-е. / Б.Б. Кафенгауз. – М.: Изд-во АН СССР, 1951. – 204 с.
12. Гриценко І.С. Поліцейське право в університеті Святого Володимира / І.С. Гриценко, В.А. Короткий. – К.: Либідь. – 2010. – 440 с.
13. Лешков В.Н. Русский народ и государство / Сост., предисл., примеч. А.Д. Каплина / Отв. ред. О.А. Платонов / В.Н. Лешков – М.: Институт русской цивилизации, 2010. – 688 с.
14. Бельский К.С. Выдающийся русский ученый-полицист В.Н. Лешков / К.С. Бельский // Государство и право. – 1966. – №11. – С. 127-136.
15. Фіночко Ф.Д. Виникнення засад адміністративного права: від поліцейського до адміністративного права // Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: Юридична думка, 2007. – 592 с.
16. Старилев Ю.Н. Курс общего административного права. Том 1. История. Наука. Предмет. Нормы / Ю.Н. Старилев. – М.: Норма, 2002. – 728 с.

17. Елистратов А.И. Административное право: лекции / А.И. Елистратов. – М.: Тип. Т-ва И.Д. Сытина, 1911. – 235 с.
18. Елистратов А.И. Вопросы административного права / А.И. Елистратов. – М.: Т-во Тип. А.И. Мамонтова, 1916. – 193 с.

УДК 342.6: 351.82

ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ ЯК ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Комзюк А.Т., д.ю.н., професор

*Навчально-науковий інститут права та масових комунікацій
Харківського національного університету внутрішніх справ*

Здійснено аналіз стану та шляхів оптимізації системи органів державної влади як напрямку удосконалення державного управління, зокрема, з функціональної оптимізації Кабінету Міністрів України як вищого органу у системі органів виконавчої влади, а також деяких заходів, що супроводжують реалізацію Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Ключові слова: оптимізація, органи державної влади, державне управління.

Комзюк А.Т. ОПТИМИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ КАК ПРИОРИТЕТНОЕ НАПРАВЛЕНИЕ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ / Учебно-научный институт права и массовых коммуникаций Харьковского национального университета внутренних дел, Украина

Проведен анализ состояния и путей оптимизации системы органов государственной власти как направления усовершенствования государственного управления, в частности, по функциональной оптимизации Кабинета Министров Украины как вышестоящего органа в системе органов исполнительной власти, а также некоторых мер, которые сопровождают реализацию Указа Президента Украины «Об оптимизации системы центральных органов исполнительной власти».

Ключевые слова: оптимизация, органы государственной власти, государственное управление.

Komzyuk A.T. OPTIMIZATION OF THE SYSTEM ORGAN EXECUTIVE AUTHORITIES AS PRIORITY DIRECTION OF THE IMPROVEMENT OF STATE MANAGEMENT / Educational-scientific institute of right and mass communications Har'kov national university of the internal deals, Ukraine

The assaying of a status and trajectories of optimization of bodies of state power as directions of betterment of public administration, in particular, on the functional optimization of Cabinet council of Ukraine as higher body in system of enforcement authorities, and also some standards which one track with implementation of the Presidential decree of Ukraine «About optimization of system of central enforcement authorities» is made.

Key words: optimization, bodies of state power, state controls.

Проблема удосконалення системи суб'єктів державного управління в Україні набула актуальних ознак ще з часів становлення сучасної незалежної держави. Застарілий апарат державного управління майже республіканського зразка минулого століття, орієнтований на абсолютне підпорядкування союзним органам управління, за останні двадцять років так і не було доведено до рівня кращих світових зразків. До того ж, і загальна світова економічна та фінансова кризи, що зачепили й Україну, примусили до негайного пошуку шляхів забезпечення та стабілізації держави, в тому числі й у напрямку удосконалення державного управління.

У широкому розумінні під державним управлінням розуміють управління суспільними групами, організаціями та інститутами, що мають відношення до законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, але серед яких найбільш важливе місце займає саме виконавча влада. Система державного управління у вузькому чи власному розумінні включає уряд, центральні органи виконавчої влади та місцеві державні адміністрації. Так, відповідно до ст.113 Конституції України [1] вищим органом у системі органів виконавчої влади є Кабінет Міністрів України, відповідальний перед Президентом України, підконтрольний і підзвітний Верховній

Раді України. Кабінету Міністрів України підпорядковані міністерства та інші центральні органи виконавчої влади. Виконавчу владу в областях і районах, містах Києві та Севастополі здійснюють місцеві (обласні та міські) державні адміністрації.

Варто зазначити, що необхідність побудови досконалої управлінської системи, а в подальшому – й оптимізації органів державної влади – свого часу була переконливо обґрунтована В.Б. Авер'яновим [2]. І таке завдання сьогодні все ще потребує свого вирішення. Цьому надзвичайно важливому науковому напрямку реформування органів державної влади присвячено низку наукових праць. Разом із тим певне коло питань, пов'язаних з останніми змінами в структурі органів виконавчої влади в Україні, так і не отримали належного наукового висвітлення. Тому метою статті є аналіз стану та шляхів оптимізації органів виконавчої влади як напрямку удосконалення державного управління.

На нашу думку, потреба в удосконаленні системи органів державного управління є неодмінним, супровідним елементом самого існування органів державної влади, оскільки цього вимагає процес демократизації України. Можна згадати, що певними шляхами удосконалення в рамках проведення адміністративної реформи вважалося становлення нового типу взаємовідносин виконавчої влади, упорядкування адміністративних послуг, перейняття європейського досвіду регулювання адміністративних процедур, реальне забезпечення захисту прав громадян у сфері виконавчої влади тощо.

Але, наприклад, щодо оптимізації органів державної влади вже у 2002 році мова йшла не тільки про те, що системний розгляд управлінських об'єктів завжди передбачає пошук і визначення можливостей та напрямів їх подальшого розвитку й оптимізації, але й що спеціальний науковий аналіз проблем функціонування суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні дав змогу дослідникам зробити висновок про недоцільність механічного збільшення чи зменшення системи цих суб'єктів. Її оптимізація передбачає формування системи на основі функціонального та міжгалузевого принципів (це стосується спеціалізованих органів), при цьому галузевий принцип має використовуватися для формування внутрішньоструктурних підрозділів. Серед основних тенденцій розвитку системи суб'єктів адміністративної юрисдикції в Україні можна виділити: зміну загальних її розмірів (оптимальна мінімізація суб'єктів); усунення дублювання в процесі діяльності; обмеження кола суб'єктів, уповноважених застосовувати найбільш «репресивні» заходи адміністративного стягнення, тощо [2, с. 20, 624-625]. Тобто, насамперед йшлося про такий механізм означеної оптимізації, як недоцільність механічного збільшення чи зменшення системи суб'єктів та формування системи на основі функціонального та міжгалузевого принципів.

На нашу думку, такий підхід є дещо обмежувальним, тому що оптимізація обмежувалась тільки зміною загальних розмірів суб'єктів адміністративної юрисдикції, що полягала в їх мінімізації. А міжгалузевий принцип формування системи, до речі, так більше ніде і не згаданий, фактично було зведено до територіально-галузевого принципу [2, 593].

Як відомо, створення будь-якого державного органу відбувається виключно під функції, у яких є потреба в державі. Тому при аналізі тієї чи іншої державної структури з огляду на заплановану її оптимізацію (реформування) треба виходити зі сталості існування державного органу, що відображає постійну необхідність у цьому органі та його важливість, а також наявності для нього тих чи інших функцій тепер вже в реаліях сучасного часу. При цьому цілком логічна відсутність якихось функцій впливає на потребу в існуванні й самого державного органу.

Тут можна також нагадати, що при значній кількості функцій органу вони можуть групуватись за певними ознаками, відповідно до чого та до чинної практики в державному органі за ієрархічним підпорядкуванням створюють департаменти, управління, відділи тощо.

Так, наприклад, Кабінет Міністрів України відповідно до ст.116 Конституції України [1] забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечує проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики; політики у сферах праці й зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; розробляє і здійснює загальнодержавні програми

економічного, науково-технічного, соціального і культурного розвитку України; забезпечує рівні умови розвитку всіх форм власності; здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону; розробляє проект закону про Державний бюджет України і забезпечує виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подає Верховній Раді України звіт про його виконання; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; організовує і забезпечує здійснення зовнішньоекономічної діяльності України, митної справи; спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади; виконує інші функції, визначені Конституцією та законами України, актами Президента України.

Разом із тим діяльність Кабінету Міністрів України детально регламентується Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 07.10.2010 р. № 2591-VI [3]. І частина 2 ст.1 цього Закону прямо визначає, що Кабінет Міністрів України здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів Автономної Республіки Крим та місцеві державні адміністрації, спрямовує та координує роботу цих органів, тобто, законодавчо закріплюється структурна ланка «Кабінет Міністрів України – міністерства – інші центральні органи виконавчої влади».

Але простий аналіз відповідності перелічених вище завдань Кабінету Міністрів України, передбачених ст.116 Конституції України [1], та «основних» завдань того ж самого Кабінету Міністрів України, закріплених ст.2 згаданого Закону [3], свідчить про наявні прогалини. Зокрема, до ч.2 ст.2 Закону [3] фактично додане завдання-функція «створення сприятливих умов для вільного і всебічного розвитку особистості»; до ч.3 ст.2 цього Закону – додане забезпечення «бюджетної політики» та ін.; до ч.4 ст.2 Закону – розроблення і виконання загальнодержавних програм «охорони довкілля, а також розроблення, затвердження і виконання інших державних цільових програм»; до ч.5 ст.2 Закону включене відсутнє в Конституції України завдання-функція – «забезпечення державної підтримки науково-технічного та інноваційного потенціалу держави».

Разом із тим з цього переліку із Закону зникло таке конституційно визначене завдання-функція Кабінету Міністрів України, як розробка проекту Закону про Державний бюджет України і забезпечення виконання затвердженого Верховною Радою України Державного бюджету України, подання Верховній Раді України звіту про його виконання, яке є в ст.116 Конституції України. Аналогічно, до ч.7 ст.2 Закону включено «забезпечення заходів з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій», відсутнє в ч.7 ст.116 Конституції; в ч.10 ст.2 Закону замість «здійснює інші повноваження», як передбачено в Конституції України, йдеться про «виконання інших функцій».

Але, як відомо, «функції» та «повноваження» не є синонімічними, повноваження – це право, надане кому-небудь для здійснення чогось, права, надані особі або підприємству органами влади; функції – це робота кого-, чого-небудь, обов'язок, коло діяльності когось, чогось [4, с. 1000, 1552]. Тобто, по-перше, на нашу думку, неприпустимою є заміна конституційно визначеного права Кабінету Міністрів України на його діяльність або навіть обов'язок. По-друге, як відомо [5], бюджетна політика, так само як податкова, інвестиційна, соціальна та митна, є складовою фінансової політики держави, і далеко не рівнозначна їй. По-третє, у свою чергу, структурно-галузева політика є складовою економічної політики держави [6, 120]. По-четверте, при відтворенні в Законі України «Про Кабінет Міністрів України» конституційних норм потребує на повернення раніше зазначена теза про розробку проекту Закону про Державний бюджет України та звітування.

До речі, як не дивно, але колишній Закон України «Про Кабінет Міністрів України» від 16.05.2008 р. № 279-VI взагалі не містив дублювання конституційного завдання-функції щодо здійснення інших повноважень, визначених Конституцією та законами України, актами Президента України. Аналогічні зауваження за цією та іншими позиціями можна висунути й до попереднього Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 21.12.2006 р. № 514-V.

Звідси, виходячи з наведеного нами стисло аналізу функцій Кабінету Міністрів України, які,

як встановлено, у сукупності відповідають його призначенню як вищого органу в системі органів виконавчої влади, у цілому можна говорити про деяку функціональну (але поки ще не структурну) оптимізацію Уряду. Щодо структурної оптимізації міністерств, то деякі слушні думки щодо цього наведені в Плані модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [7].

У найзагальнішому вигляді можна навести деякі міркування й стосовно інших державних органів в системі виконавчої влади України.

Так, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади України здійснюють керівництво дорученими сферами суспільного життя, несуть відповідальність за їх розвиток і в межах своїх повноважень видають акти, організують і контролюють їх виконання.

Місцеві державні адміністрації на відповідних територіях відповідно до ст.119 Конституції України забезпечують: виконання Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади; законність і правопорядок; додержання прав і свобод громадян; виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку, програм охорони довкілля, а в місцях компактного проживання корінних народів і національних меншин – також програм їх національно-культурного розвитку; підготовку та виконання відповідних обласних і районних бюджетів; звіт про виконання відповідних бюджетів та програм; самоврядування; реалізацію інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Згідно з «Планом модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування», розробленим Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу у 2010 році [7, 14], недоліками спроб попереднього упорядкування системи органів влади визнаються низький рівень впорядкованості конгломерату органів виконавчої влади, що пов'язують з різноманітним наявним організаційно-функціональним статусом органів влади; відсутністю чіткого зв'язку між закріпленим функціоналом органу та його назвою і статусом у системі центральних органів виконавчої влади; слабкою підтримкою ефективної відомчої координації і контролю через неадекватний розподіл функціоналу між органами; слабким статусом міністрів як політично відповідальних осіб, що не в останню чергу визначається наявністю розвиненого інституту «віце-прем'єрства», значною кількістю органів – не міністерств, напряму підзвітних Кабінету Міністрів України, розповсюдженими політичними призначеннями на керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби.

Відповідно, висувались пропозиції щодо упорядкування системи центральних органів виконавчої влади через її реконструкцію і приведення до трирівневої схеми: Кабінет Міністрів України (перший рівень); міністерства України; національні комісії з регулювання (другий рівень); державні служби, державні інспекції та державні агентства (третій рівень).

З метою удосконалення державного управління доцільними визнавалися такі напрямки оптимізації:

- упорядкування системи органів виконавчої влади;
- раціональне поєднання функцій;
- уніфікація найменувань органів виконавчої влади, що дозволяє обмежити кількість найменувань, що використовуються для позначення типів органів у системі виконавчої влади;
- ліквідація органів, які не виконують функцій адміністративного характеру;
- упорядкування системи підзвітності та підконтрольності [7, 14-18].

Наприкінці 2010 року з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання, підвищення ефективності державного управління

Президентом України було видано Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» за № 1085/2010 [8]. Відповідно до нього було створено 16 міністерств, а також низку служб, агентств, інспекцій, інших центральних органів виконавчої влади, центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом. До останніх, наприклад, віднесено Антимонопольний комітет України та ін. Наразі новостворена система проходить свою апробацію, і робити висновки про її досконалість чи недосконалість ще не час. Хоча доцільність деяких нововведень викликала сумніви вже відразу після видання Указу (наприклад, відповідність запроваджених змін чинному законодавству України).

При цьому особливе місце в процесі оптимізації системи державних органів надається нормативно-правовому забезпеченню шляхом прийняття Закону України «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади», постанови Кабінету Міністрів України «Про систему центральних органів виконавчої влади України»; постанов Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України», «Про затвердження типового регламенту взаємодії між центральними органами виконавчої влади, типових регламентів міністерства, державної служби, державної інспекції і державного агентства», «Про затвердження типових вимог до формування положень про міністерство, державну службу, державну інспекцію і державне агентство», «Про утворення Комісії з реалізації реформи системи центральних органів виконавчої влади України» та ін.

Варто звернути увагу на той факт, що зроблені кроки з реформування органів виконавчої влади поки що торкнулися тільки їх центральної ланки. На місцях виконавча влада продовжує здійснюватися місцевими державними адміністраціями, оптимізація системи та правового статусу яких ще попереду.

Підсумовуючи, зазначимо, що оптимізація органів виконавчої влади цілком обґрунтовано може розглядатись як один із напрямків удосконалення системи державного управління. А її започаткування наприкінці 2010 року та подальша пролонгація, як можна сподіватись, приведе до очікуваних позитивних державних перетворень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 07.10.2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
5. Составляющие финансовой политики государства [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.finansistio.ru/finansy/sostavlyayuschie_finansovoj_politiki_gosudarstva.
6. Адміністративне право України: основні поняття: навчальний посібник / за заг. ред. доктора юридичних наук, професора І.П. Голосніченка. – К.: ГАН, 2005. – 232 с.
7. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. авт. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін.; за заг. ред. Т. Мотренка]. – К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 396 с.
8. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.

МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ПРОДОВОЛЬСТВА УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ АНТИКРИЗОВОГО АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ЕКОНОМІКИ

Крикун В.Б., к.н. з держ. управління, доцент

Національний університет державної податкової служби України

Дана стаття присвячена дослідженню напрямів вдосконалення адміністративно-правового регулювання в сфері АПК з боку Міністерства аграрної політики та продовольства. Визначено пріоритетну роль стимулювання розвитку агропромислового комплексу в процесі виходу України зі стану економічної кризи. Піддано аналізу основні недоліки адміністративно-правового регулювання в даній сфері, що стоять на заваді ефективному розвитку АПК в Україні. Обґрунтовано необхідність внесення ряду змін та доповнень до спеціального законодавства.

Ключові слова: антикризове адміністративно-правове регулювання, фінансово-економічна криза, АПК, Міністерство аграрної політики та продовольства України, виконавча влада.

Krikun V.B. MINISTRY AGRARIAN POLITICIANS AND FOOD UKRAINES AS SUBJECT OF THE REALIZATION ANTICRISIS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN SPHERE OF THE ECONOMY / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

Данная статья посвящена исследованию направлений совершенствования административно-правового регулирования в сфере АПК со стороны Министерства аграрной политики и продовольствия. Определена приоритетная роль стимулирования развития агропромышленного комплекса в процессе выхода Украины из экономического кризиса. Подвергнуты анализу основные недостатки административно-правового регулирования в данной сфере, которые мешают эффективному развитию АПК в Украине. Обоснована необходимость внесения ряда изменений и дополнений к специальному законодательству.

Ключевые слова: антикризисное административно-правовое регулирование, финансово-экономический кризис, АПК, Министерство аграрной политики и продовольствия Украины, исполнительная власть.

Krikun V.B. MINISTRY AGRARIAN POLITICIANS AND FOOD UKRAINES AS SUBJECT OF THE REALIZATION ANTICRISIS ADMINISTRATIVE-LEGAL REGULATION IN SPHERE OF THE ECONOMY / National university of the state tax service of Ukraine, Ukraine

This article is devoted to research of ways to improve administrative and legal regulation in the field of AIC by the Ministry of Agricultural Policy and Food. Determined the priority role of stimulating the development of agriculture in the process of emerging from the economic crisis in Ukraine. Analyzed the main shortcomings of the administrative and legal regulation in this area, which hinder the effective development of agriculture in Ukraine. Grounded the necessity of making a number of amendments to specific legislation.

Key words: anti-crisis administrative and legal regulation, financial-economic crisis, AIC, Ministry of Agricultural Policy and Food of Ukraine, executive power.

Вихід України зі стану економічної кризи, а також відновлення втрачених позицій на світових ринках значною мірою залежить від використання нашою державою свого потенціалу в аграрному секторі економіки. Саме сільськогосподарське виробництво може стати тією сферою, що виступить ключовою нішею України на світовому ринку якісної та конкурентоспроможної продукції та допоможе вивести національне господарство нашої держави на новий технологічний рівень.

Аграрний сектор залишається доволі особливою галуззю економіки, що характеризується залежністю сільськогосподарського виробництва як від природно-кліматичних умов, так і від глибини державного втручання. Сучасний вплив держави на сільське господарство України, з одного боку, є доволі значним, а з іншого – недостатньо ефективним. Аграрна економічна політика впродовж трансформаційного періоду характеризувалась здебільшого переважанням тактичних, а не стратегічних цілей, а регулювальна діяльність держави не мала системного і послідовного характеру [1, 164].

За інформацією Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН (FAO), з 2001 року у світі спостерігається тенденція до зростання цін на продовольство, що продовжиться також і в майбутньому. Попит з боку споживачів у країнах, що швидко розвиваються (Китай, Індія, Латинська Америка) буде рости й надалі, адже населення в цих регіонах продовжує зростати і їх купівельна спроможність підвищується. Водночас, пропозиція в даній сфері зазнає коливання у зв'язку з постійним скороченням природних ресурсів, зниження темпів зростання

врожайності на деякі сировинні товари, а також скороченням посівних площ та погіршенням якості ґрунтів у світі.

Попри такі невтішні прогнози щодо продовольчої безпеки у світовому масштабі, ООН відзначає значний потенціал зростання в таких регіонах як Африка, Центральна Азія, Латинська Америка та особливо виділяє Україну. Але експерти зазначають, що неодмінною умовою реалізації даного потенціалу в нашій державі виступає підвищення врожайності сільськогосподарських культур, запровадження нових технологій, а також скорочення виробничих втрат, що неможливо реалізувати без збільшення інвестицій та виваженої державної політики в цій сфері [2, 12].

Досягнення поставлених завдань значною мірою залежить від належного адміністративно-правового регулювання, що спрямовуватиметься на подолання кризових явищ в аграрному секторі та стимулюватиме його зростання. Головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, політики у сфері сільського господарства та з питань продовольчої безпеки держави виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України (далі – Мінагрополітики).

Враховуючи зазначене вище, **актуальність** цього дослідження обґрунтовується значною перспективністю розвитку аграрного сектору економіки в процесі подолання кризових явищ, а також суттєвою потребою вдосконалення адміністративно-правового регулювання в даній сфері.

Відповідно, **метою** статті є визначення ролі Міністерства аграрної політики та продовольства України в процесі реалізації антикризового адміністративно-правового регулювання в економіці, аналіз сучасного стану та ефективності реалізації його компетенції, а також пошук шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання в тих сферах державної політики, де назване міністерство виступає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади.

Здійснення адміністративно-правового регулювання в сфері АПК розглядалося в **працях таких вчених**, як: Білецька Н.В., Жаліло Я.А., Клименко І.В., Кобута І.В., Косенко В.В., Курило В.І. У той же час, особливості реалізації Мінагрополітики антикризових заходів адміністративно-правового характеру, на жаль, не були достатньою мірою розглянуті зазначеними науковцями.

Згідно з нормами Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України, основними завданнями даного центрального органу виконавчої влади виступає формування та забезпечення реалізації:

- державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу та забезпечення продовольчої безпеки держави;
- державної політики у сферах сільського господарства, тваринництва, садівництва, насінництва, розсадництва, виноградарства, харчової і переробної промисловості (далі – галузі агропромислового виробництва), інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу та сільськогосподарського машинобудування;
- державної політики в галузях рибного господарства та рибної промисловості, охорони, використання та відтворення водних живих ресурсів, регулювання рибальства та безпеки мореплавства суден флоту рибного господарства; ветеринарної медицини, безпечності харчових продуктів та кормів, у сферах карантину та захисту рослин, охорони прав на сорти рослин;
- державної політики з питань земельних відносин, топографо-геодезичної і картографічної діяльності, лісового та мисливського господарства, якості та безпеки сільськогосподарської продукції, насіння і садивного матеріалу, біологічної і генетичної безпеки сільськогосподарських рослин і тварин, родючості ґрунтів [3].

Отже, саме до компетенції Мінагрополітики входить формування та реалізації антикризових заходів, що допоможуть спрямувати розвиток АПК у напрямку виходу зі стану кризи. У той же час, найважливішими на даному етапі розвитку сільськогосподарської галузі держави принципами державного управління нею є: державний аграрний протекціонізм; цільова

державна підтримка сільського господарства; забезпечення продовольчої безпеки; рівність усіх форм господарювання; поєднання економічних і соціальних цілей.

Підставою для такого твердження слугує значимість галузі як потужного економічного напрямку в економічній системі України, що забезпечить не лише розвиток власне галузі як виробництва, а й відновлення соціальної складової аграрної сфери в цілому – зайнятості сільського населення та створення сучасної соціально-побутової інфраструктури на селі [4, 25].

Конкретизуючи об'єкт дослідження, зауважимо, що під поняттям агропромисловий комплекс (АПК) слід розуміти міжгалузеве утворення, яке включає сільськогосподарські та інші галузі господарства і функціонує на основі широко розвинених і урегульованих нормами права інтеграційних та коопераційних зв'язків. Він охоплює виробництво засобів виробництва для сільського господарства і тісно пов'язаних із ним галузей, їх матеріально-технічне забезпечення і виробниче обслуговування, усі стадії виробництва і реалізації сільськогосподарської продукції та її переробки [5, 40].

Серед основних проблем, що негативним чином впливають на стан розвитку АПК та перспективи його виходу зі стану кризи, виділяють наступні:

- скорочення вартісних та кількісних показників забезпеченості сільського господарства основними засобами (наприклад, забезпеченість сільськогосподарських підприємств машино-тракторним парком за період 2000-2010 рр. знизилась до 47,4%, зернозбиральних комбайнів – на 50,2%, сівалок – до 54,8% у порівнянні з 1990 р.);
- нерозвиненість інфраструктури заготівлі та збуту сільгосппродукції, що обумовлює значні втрати сільськогосподарської продукції під час зберігання та транспортування продукції;
- низька ефективність використання сільгоспугідь, переважання екстенсивних методів ведення господарювання;
- збільшення собівартості як вирощування, так і реалізації сільськогосподарської продукції;
- низький рівень матеріально-технічного забезпечення аграрних підприємств, їх низька капіталоозброєність та капіталооснащеність, що перешкоджає прискоренню оновлення їх матеріально-технічної бази та підвищення конкурентоспроможності;
- відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції (насамперед зерна), що призводить до непаритетного розподілу прибутків між сільськогосподарськими товаровиробниками та торговельними компаніями;
- невідповідність вітчизняної продукції сільського господарства міжнародним стандартам якості та санітарним нормам;
- незавершеність реформування земельних відносин, мораторій на купівлю-продаж земель сільськогосподарського призначення, що стримує формування і розвиток господарств на основі концентрації земельної власності в оптимальних розмірах у ефективних власників;
- неринкові управлінські методи з боку держави; систематичне введення експортних квот на вивіз продукції сільського господарства, що значно дестабілізує ситуацію на ринку та дискредитує Україну як надійного партнера в сфері міжнародної торгівлі [6, 23-24].

Вирішення наведених вище проблем у функціонуванні АПК в умовах кризи повинно бути визнане пріоритетними цілями і функціями як всієї системи державного управління загалом, так і включені до напрямів пріоритетної роботи Мінагрополітики. Окрім цього, механізм державної підтримки товарного сільськогосподарського виробництва повинен передбачити чітке законодавче закріплення видів державної підтримки, визначення переліку органів державної влади, уповноважених здійснювати таку діяльність, а також закріпити прозорі процедури надання державної підтримки [7, 12].

Зважаючи на те, що до компетенції Мінагрополітики входить формування та забезпечення реалізації державної аграрної політики, спрямованої на розвиток агропромислового комплексу, за доцільне вважаємо піддати аналізу Закон України «Про основні засади державної аграрної

політики на період до 2015 року» [8], положення якого визначають розвиток агропромислового комплексу пріоритетним у межах національної економіки.

Зокрема, серед основних пріоритетів державної аграрної політики виділяються наступні:

- забезпечення в сільськогосподарському виробництві прибутку на авансований капітал не нижче середнього рівня по економіці держави;
- створення умов для реалізації та захисту прав селян на землю, формування ринкових земельних відносин, охорони земель;
- посилення соціального захисту сільського населення, встановлення заробітної плати та пенсійного забезпечення працівників сільського господарства не нижче середнього рівня в галузях економіки держави;
- розроблення і запровадження державних та регіональних програм комплексного розвитку сільських територій, удосконалення державної підтримки розвитку підприємництва з метою розв'язання проблеми зайнятості сільського населення;
- державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва на основі кооперації та інтеграції;
- запровадження сучасних механізмів і методів формування прозорого ринку сільськогосподарської продукції, продовольства, капіталу, зокрема виробничих ресурсів та робочої сили;
- державна підтримка суб'єктів аграрного сектору шляхом концентрації державних ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку, формування сприятливої цінової, фінансово-кредитної, податкової та бюджетної політики, забезпечення раціональних міжгалузевих економічних відносин;
- створення сприятливих умов для реалізації експортного потенціалу аграрного сектору економіки;
- створення умов для закріплення в сільській місцевості кваліфікованих спеціалістів сільського господарства, освіти, культури, охорони здоров'я та побутового обслуговування;
- удосконалення системи державного управління, ефективне поєднання загальнодержавної і регіональної політики в аграрному секторі.

Якщо визначати основний напрям реалізації державної аграрної політики серед наведених вище, то перевагу слід надавати тим, що найбільше стосуються безпосереднього сільськогосподарського виробництва, а також вирішення ключових проблем АПК, наведених на початку статті. У свою чергу, посткризовий розвиток менш пов'язаних з виробництвом сфер (посилення соціального захисту сільського населення, державна підтримка розвитку конкурентоспроможного сільськогосподарського виробництва і т.д.) буде повною мірою залежати від ефективності здійснення саме виробництва, отримання прибутку сільськогосподарськими підприємствами.

На наше переконання, держава в особі уповноважених органів у першу чергу повинна створити належні умови для функціонування виробництва (доступне кредитування виробників сільськогосподарської продукції, сприятлива податкова політика на середньострокову перспективу, передбачуваність державної експортно-імпоротної політики, а також відкритість, прозорість та конкурентний характер ринку продукції аграрного сектору). Виходячи з цього, вважаємо за доцільне більшої уваги в основних засадах державної аграрної політики на період до 2015 року надати заходам, які б стимулювали власну ініціативу виробників, а не вирішували проблеми за них. Зокрема, вважаємо невиправданою позицію законодавця, згідно з якою передбачається надання пріоритетності частковій компенсації кредитних ставок лише в разі значного перевищення облікових ставок, а також здійснення бюджетного фінансування виробників на умовах пріоритетності власних коштів (пункт 9 ч.2 статті 4 зазначеного Закону).

Вважаємо, що компенсація державою кредитних ставок за виданими кредитами на розвиток та оновлення основних фондів аграрного сектору повинна застосовуватися незважаючи на розмір облікової ставки. Крім того, поняття «значне перевищення облікових ставок» носить оціночний характер, що фактично ускладнює його застосування на практиці.

Вимагає вдосконалення також пункт 11 ч.2 статті 4 Закону України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року», присвячений переоснащенню матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств, що передбачається здійснити шляхом удосконалення довготермінового кредитування, часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки за рахунок Держбюджету, системи фінансового лізингу, підтримки розвитку інфраструктури матеріально-технічного забезпечення.

Ми переконані, що на період реалізації основних напрямів аграрної політики механізм часткової компенсації вартості складної сільськогосподарської техніки за рахунок Державного бюджету України буде використати надзвичайно проблематично через брак необхідних коштів та складну процедуру таких заходів. Більш обґрунтованим, виступає компенсація за рахунок коштів Державного бюджету процентних ставок за кредитами, отриманими на придбання складної сільськогосподарської техніки.

Як було зазначено на початку статті, важливою проблемою у процесі функціонування сільськогосподарського виробництва виступає відсутність цілісного прозорого ринку сільгосппродукції (насамперед зерна), що призводить до несприятливого розподілу прибутків між сільськогосподарськими товаровиробниками та торговельними компаніями. У даному випадку ми вважаємо неприпустимим з боку уповноважених органів державної влади застосовувати імперативні методи впливу на суспільні відносини в даній сфері. Більш обґрунтованим виступає встановлення граничних мінімальних закупівельних цін на сільськогосподарську продукцію, а також використання механізмів формування державного резерву з боку Державного агентства резерву України, основним завданням якого виступає реалізація державної політики у сфері державного матеріального резерву шляхом забезпечення роботи з формування, розміщення, зберігання, використання, поповнення та освіження (поновлення) запасів державного матеріального резерву [9].

Підтверджують нашу позицію щодо необхідності застосування закупівель в державний резерв, як один із методів стабілізації цін на сільськогосподарську продукцію й положення Закону України «Про державний матеріальний резерв», де однією з основних функцій даного органу виконавчої влади визначено надання державної підтримки окремим галузям народного господарства з метою стабілізації економіки у разі виникнення диспропорції між попитом і пропозицією на внутрішньому ринку [10]. Саме такі диспропорції виникають у періоди збору врожаю зернових в Україні, що викликає невідповідне заниження закупівельних цін на аграрну продукцію. Отже, ринкові інтервенції Державного агентства резерву України, спрямовані на стабілізацію цін, змогли б зменшити негативні наслідки нерозвиненості ринкової інфраструктури збуту сільськогосподарської продукції в Україні.

Таким чином, для здійснення належного адміністративно-правового регулювання в аграрному секторі економіки необхідним виступає внесення змін до чинного спеціального законодавства. Зокрема, за доцільне вважаємо внести наступні зміни до Закон України «Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року»:

- викласти пункт 9 ч.2 статті 4 в такій редакції: «розвиток фінансово-кредитних механізмів, у першу чергу тих, що передбачають здійснення компенсації кредитних ставок за кредитами, виданими на розвиток та оновлення основних фондів аграрного сектору, формування фонду кредитної підтримки сільськогосподарських товаровиробників та гарантій повернення кредитів, а також створення належної ринкової фінансової інфраструктури»;
- пункт 11 ч.2 статті 4 викласти в такій редакції: «переоснащення матеріально-технічної бази сільськогосподарських підприємств шляхом удосконалення довготермінового кредитування, компенсації за рахунок коштів Державного бюджету процентних ставок за кредитами, виданими на придбання складної сільськогосподарської техніки, системи фінансового лізингу»;

- ч.3 статті 4 доповнити пунктом 10 такого змісту: «використання механізмів формування державного резерву з боку Державного агентства резерву України з метою стабілізації цін у випадку виникнення диспропорцій між попитом і пропозицією на ринку аграрної продукції».

Таким чином, слід зробити загальний висновок, що Мінагрополітики здійснює адміністративно-правове регулювання в сфері економіки, яка повинна стати пріоритетною при виході України зі стану функціонування кризових явищ. Як вітчизняні, так і зарубіжні науковці та експерти наголошують на одночасному існуванні серйозних структурних та організаційних проблем і диспропорцій вітчизняного АПК, але й водночас звертають увагу на його значні перспективи при належному державно-владному впливі. Для посилення антикризового впливу державної аграрної політики Мінагрополітики повинне скоригувати механізм державної підтримки сільськогосподарських виробників з метою стимулювання їх власної ініціативи та ефективного використання бюджетних коштів. Доцільним виступає також скасування невинуватених бар'єрів, що ускладнюють процес застосування державної підтримки виробників аграрної продукції. Внесення запропонованих нами змін до законодавства допоможе значною мірою підвищити ефективність стимулюючих заходів в АПК з боку держави.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білецька Н.В. Бюджетна підтримка сільського господарства в системі державного регулювання аграрного сектора України / Н.В. Білецька // Науковий вісник НЛТУ України. – 2010. – № 20.6 – С. 163-169.
2. The State of Food Insecurity in the World: Annual report of the Food and Agriculture Organization of the United Nations 2011 // Rome: FAO, 2011. – 55 p.
3. Про Положення про Міністерство аграрної політики та продовольства України: Указ Президента України від 23.04.2011 № 500/2011 // Офіційний вісник України - 2011 р., № 31, стор. 16, стаття 1326, код акту 56141/2011
4. Курило В.І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В.І. Курило; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – К., 2008. – 39 с.
5. Юридична енциклопедія: В 6 т. / НАНУ. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – Київ: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. – Т.1: А-Г. – 1998. – 672 с.
6. Жаліло Я.А. Розвиток аграрного виробництва як передумова забезпечення продовольчої безпеки України: аналітична доповідь // Я.А. Жаліло [Ред.], О.В. Собкевич, В.М. Русан. – К.: НІСД, 2011. – 39 с.
7. Марченко С.І. Організаційно-правові питання товарного сільськогосподарського виробництва в Україні: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / С.І. Марченко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2008. – 17 с.
8. Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року: Закон України від 18.10.2005 № 2982-IV // Офіційний вісник України від 23.11.2005 – 2005 р., № 45, стор. 11, стаття 2826, код акту 34299/2005
9. Про Положення про Державне агентство резерву України: Указ Президента України від 13.04.2011 № 463/2011 // Офіційний вісник України від 26.04.2011 – 2011 р., № 29, стор. 324, стаття 1269, код акту 56062/2011
10. Про державний матеріальний резерв: Закон України від 30.07.2010 р. N 51/97-ВР // Офіційний вісник України - 1997 р., № 8, том 1, стор. 89.

НОВИЙ ЗАКОН УКРАЇНИ "ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА" – НОВІ ПРАВОВІ КОЛІЗІЇ ТА СУПЕРЕЧНОСТІ ?!

Кузьменко О.В., д.ю.н., професор

Національна академія внутрішніх справ

У статті здійснюється аналіз нового Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», виокремлюються його суттєві недоліки.

Ключові слова: іноземець, особа без громадянства, перетинання, перебування.

Кузьменко О.В. НОВЫЙ ЗАКОН УКРАИНЫ «О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ИНОСТРАНЦЕВ И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА» – НОВЫЕ ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ?! / Национальная академия внутренних дел, Украина

В статье осуществляется анализ нового Закон Украины «О правовом статусе иностранцев и лиц без гражданства», выделяются его существенные недостатки.

Ключевые слова: иностранец, лицо без гражданства, пересечение, пребывания.

Kuzmenko O.V. NEW LAW OF UKRAINE «ABOUT LEGAL STATUS OF FOREIGNERS AND STATELESS PERSONS» – NEW LEGAL CONFLICTS AND CONTRADICTIONS?! / National academy of internal affairs, Ukraine

In the article is analyzed new law of Ukraine «About legal status of foreigners and stateless persons», is highlighted its major drawbacks.

Key words: foreigners, stateless persons, crossing, stay.

Одними з суттєвих перепон на шляху України до довгострокового динамічного соціально-економічного зростання є перманентне зменшення чисельності населення країни та значний відплив з країни працездатного населення через структурні відповідності між структурно-кваліфікаційними характеристиками пропозиції та попиту на ринку праці. Випереджаюче скорочення трудових ресурсів нації, яке наростає внаслідок цього, веде до зростання потреби в іноземній робочій силі та обумовило значне збільшення протягом останніх двох років потоків неконтрольованої тіньової міграції в Україну. Незаконна міграція вже давно набула транснаціонального характеру. Проблема ця для нашої країни є особливо актуальною – адже внаслідок свого географічного положення вона виступає своєрідним транзитним мостом, що поєднує Азію та Європу.

На сьогодні остаточно не визначено механізми регулювання міграційних потоків та ефективної протидії нелегальній міграції, а також запобігання її негативних проявів. Разом з тим сьогодні запроваджена система примусових заходів, які застосовуються суто до іноземців та осіб без громадянства. Нещодавно прийнятий Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» [1] від 22 вересня 2011 року, яким встановлено розгалужений перелік видів відповідальності, які застосовуються до згаданих суб'єктів. Наприклад, даним нормативним актом встановлено, що до іноземців та осіб без громадянства може бути застосовано такий вид примусу, як "повернення осіб, яким не дозволено в'їзд в Україну" (ст.14), де передбачено, що іноземці та особи без громадянства, яким не дозволяється в'їзд в Україну, при спробі в'їзду в Україну в пункті пропуску через державний кордон України не перетинають державний кордон України та в найкоротший строк повертаються в державу, з якої вони прибули, або в державу, яка видала паспортний документ.

У разі неможливості негайного повернення іноземця або особи без громадянства вони перебувають у пункті пропуску через державний кордон України до їх повернення.

У той же час законодавцем встановлено, що пункт пропуску через державний кордон - це спеціально виділена територія на залізничних і автомобільних станціях, у морських і річкових портах, в аеропортах (на аеродромах) з комплексом будівель, споруд і технічних засобів, де здійснюються прикордонний, митний та інші види контролю і пропуск через державний кордон осіб, транспортних засобів, вантажів та іншого майна [2]. Відповідно на цій території є спеціалізовані споруди (пункти тимчасового тримання), де утримуються особи, які порушили законодавство України про державний кордон. Треба відзначити, що затриманих в адміністративному порядку та затриманих за підозрою у вчиненні злочину тримають у камерах ППТ до трьох діб [3]. З наведеного виникає зразу декілька запитань: по-перше, що законодавець розуміє під поняттям "найкоротший час", з вищевикладеного можливо передбачити, що він не

може перевищувати трьох діб, але цей термін може бути замалим для повернення на батьківщину, за різних причин: відсутність коштів, міст у літаку тощо, тоді де необхідно утримувати зазначену категорію суб'єктів?; по-друге, у законі не врегульовано особливості державного фінансування щодо повернення іноземних громадян та осіб без громадянства, яким не дозволяється в'їзд в Україну, у Законі України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» не передбачено видатків на реалізацію цієї процедури, відсутня вона і в проекті Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік» (реєстр. № 9000).

Ч.2 ст.14 визначено, що іноземці та особи без громадянства в разі незаконного перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України затримуються та в разі, якщо порушення ними законодавства України не передбачає кримінальної відповідальності, повертаються до країни попереднього перебування у встановленому порядку. Тобто до них застосовується адміністративний примус у вигляді відповідальності за порушення законодавства України (Розділ III зазначеного закону України). Цей інститут також має значні протиріччя щодо правового регулювання та реалізації.

Так, ст.24 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначено, що якщо в іноземця або особи без громадянства немає підстав для тимчасового перебування, строк її перебування скорочується.

Скорочення терміну перебування є видом адміністративного примуса, але не є видом адміністративної відповідальності, оскільки, по-перше, ст.24 КУпАП не встановлює такий вид адміністративної відповідальності. Хоча треба визнати, що має місце законодавча практика щодо доповнення переліку адміністративних стягнень (ст.24 КУпАП) іншими видами. Разом із тим, адміністративні стягнення повинні бути передбачені в санкціях статей КУпАП, а також Законах України, якими врегульована відповідна сфера, а на сьогодні жодна з санкцій правових норм не передбачає такого виду відповідальності.

Одночасно викликає питання процесуальна регламентація застосування такого виду відповідальності. Ч.2 ст.24 передбачено, що рішення про скорочення строку тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України приймається територіальними органами Державної міграційної служби України або органами СБУ. Не зрозуміло, яким чином ці органи будуть виконувати свої повноваження, якщо рішення про притягнення до адміністративної відповідальності за ст.203, 204-206-1 КУпАП приймають районні, районні в місті, міські чи міськрайонні суди (судді), зазначені суб'єкти мають право тільки проводити розслідування за матеріалами справи. Тобто в КУпАП не передбачена можливість винесення рішення щодо притягнення до адміністративної відповідальності переліченими суб'єктами, а «скорочення терміну» визначається, нагадаємо, законодавцем як вид відповідальності. Поряд із цим законодавець взагалі виключив можливість Державної прикордонної служби (як одного з домінуючих у цій сфері суб'єктів) застосовувати даний вид адміністративного примусу.

У випадку, якщо визнавати скорочення терміну перебування як припинювальний захід, що оперативно вирішує конфліктну ситуацію, то дійсно при застосуванні його до іноземних громадян або осіб без громадянства конфлікт найчастіше вичерпується остаточно. Певною мірою можна стверджувати, що цей захід стоїть на межі власне заходів припинення і адміністративних стягнень (Кодекс про адміністративні правопорушення Казахстану визнає скорочення терміну перебування як основний так і додатковий вид адміністративного стягнення).

У той же час сьогодні законодавцем також не врахована можливість ініціювання застосування даного адміністративного засобу за клопотанням фізичних та юридичних осіб, які приймають іноземного громадянина або особу без громадянства. Разом із тим ст.32 передбачено, що «фізичні або юридичні особи, які запрошували чи приймали іноземців та осіб без громадянства за рішенням суду в установленому законом порядку відшкодовують витрати, завдані державі внаслідок видворення зазначених іноземців та осіб без громадянства». Тобто даним правовим актом виключається можливість запрошуваної сторони ініціювати попереджувальні дії, які запобігають можливості скоєння проступків. Законодавцем також не визначається конкретний строк, після якого особа, якій скоротили строк перебування, повинна негайно покинути країну.

Одночасно в новому Законі України визначено такі спеціалізовані види відповідальності, як: добровільне повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну; примусове повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну; примусове видворення.

Розглянемо їх зміст. **Добровільне повернення на батьківщину** передбачає те, що іноземці та особи без громадянства, які отримали повідомлення про відмову у визнанні біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, що втратили або позбавлені статусу біженця або додаткового захисту і не використали права на оскарження таких рішень, а також особи, які отримали повідомлення про відхилення скарги про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, і не використали права на його оскарження до суду, особи, які отримали рішення суду про підтвердження рішення про відмову в оформленні документів для вирішення питання щодо визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту в Україні, повинні добровільно повернутися в країну походження або третю країну.

Даний вид адміністративного примусу викликає ряд запитань: по-перше, як термін «добровільне» може співвідноситися з адміністративним примусом? По-друге, який механізм впливу розроблений законодавцем у разі невиконання даного специфічного заходу.

Ч.2 ст.25 Закону України «Про правовий статус іноземців» встановлює, що іноземці та особи без громадянства можуть добровільно повернутися на батьківщину, «якщо не мають законних підстав для перебування в Україні або які не можуть виконати обов'язок виїзду з України, не пізніше дня закінчення відповідного строку їх перебування у зв'язку з відсутністю коштів або втратою паспортного документа можуть добровільно повернутися в країну походження або третю країну». Але не зрозуміло, як дані суб'єкти повинні виконати зазначене розпорядження, якщо в них немає коштів? Одночасно виникає питання, навіщо особам, які добровільно повертаються на батьківщину додаткове рішення територіального органу виконавчої влади про добровільне повернення? Окрім зазначеного дозволу законодавець передбачає «видачу довідки про особу, яка добровільно повертається. Зазначена довідка є підставою для тимчасового перебування іноземця та особи без громадянства на території України на строк до завершення процедури добровільного повернення. У разі завершення процедури добровільного повернення така довідка вилучається або визнається недійсною». З цього приводу є не зрозумілим, навіщо видумувати додаткові документи, якщо в особі є паспорт і віза, яка має відповідний термін перебування? Навіть у випадку відсутності візи у іноземця або особи без громадянства є рішення про добровільне повернення іноземця та особи без громадянства, яке, на нашу думку, є документом, що підтверджує законність перебування іноземця або особи без громадянства на певний строк.

Ч.5 ст.25 встановлює, що строк здійснення процедури добровільного повернення не повинен перевищувати 60 днів. Але не зрозуміло, хто буде кормити та забезпечувати вказаних суб'єктів протягом такого значного терміну? Тим більше, що більшість з іноземних громадян та осіб без громадянства підпадають під категорію осіб, які зверталися за отриманням статусу біженця або особи, яка потребує тимчасового захисту і їх справи вже розглядалися протягом двох місяців, у крайніх випадках трьох місяців [4].

І останнє, добровільне повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну визначається як вид відповідальності, разом із тим відповідальність та безпосередньо адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, спеціальна форма негативного реагування держави в особі уповноважених органів на відповідну категорію протиправних діянь, у результаті якої особи, які скоїли протиправні вчинки, повинні відповісти перед уповноваженим органом публічного управління за свої неправомірні вчинки і понести адміністративне стягнення в установлених законом формах і порядку.

Натомість суб'єкти, які повинні добровільно покинути країну, не вчиняли протиправних вчинків, у більшості випадків не понесли адміністративні стягнення, тобто тоді даний вид примусу в жодному випадку не можна віднести до системи заходів відповідальності.

У той же час, під **примусовим поверненням іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну** (ст.26) розуміється, що іноземець або особа без

громадянства можуть бути примусово повернуті в країну походження або третю країну, якщо їхні дії порушують законодавство про правовий статус іноземців та осіб без громадянства або суперечать інтересам забезпечення національної безпеки України чи охорони громадського порядку, або якщо це необхідно для охорони здоров'я, захисту прав і законних інтересів громадян України за рішенням Державної міграційної служби України, органу Служби безпеки України або органу охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України), з подальшим повідомленням протягом 24 годин прокурору про підстави прийняття такого рішення. У рішенні про примусове повернення зазначається строк, протягом якого іноземець або особа без громадянства повинні виїхати з України. Зазначений строк не повинен перевищувати 30 днів з дня прийняття рішення.

Рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства, може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Строк заборони щодо подальшого в'їзду в Україну обчислюється з дня винесення такого рішення. Рішення про примусове повернення може бути оскаржено до суду.

Виокремлення такого виду примусу також викликає ряд питань. По-перше, у чому різниця примусового повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну від адміністративного видворення? На нашу думку, розмежування міститься в тому, що:

- 1) адміністративне видворення – це вид адміністративного стягнення, який визначений у КУпАП, а примусове повернення – це вид адміністративного примусу, хоча визнається законодавцем як захід відповідальності, у той же час не наділений ознаками останнього;
- 2) суб'єктами, юрисдикція яких розповсюджується на реалізацію цих видів примусу. У першому випадку це є Державна міграційна служба України, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства; у другому випадку – за рішенням Державної міграційної служби України, органів СБУ або органів охорони державного кордону до іноземців та осіб без громадянства може бути застосований такий вид примусу, як «примусове повернення на батьківщину»;
- 3) іноземець або особа без громадянства самостійно залишають територію України в строк, зазначений у рішенні про примусове повернення; при адміністративному видворенні - Державна міграційна служба України, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України примусово повертає особу до країни походження. У той же час взагалі не зрозумілим є припис, якій міститься в ст.32 «іноземці та особи без громадянства, які відповідно до рішення суду підлягають примусовому видворенню за межі України, *відшкодовують витрати*, пов'язані з видворенням, в установленому законом порядку. Якщо зазначені іноземці та особи без громадянства *не мають коштів для відшкодування витрат*, пов'язаних із видворенням їх за межі України, видворення здійснюється за рахунок державного бюджету». З наведеного стає зовсім незрозумілим доцільність існування інститутів «примусового повернення іноземних громадян та осіб без громадянства в країну походження або третю країну та примусового видворення».

По-друге, рішення про примусове повернення іноземців та осіб без громадянства може супроводжуватися заборонаю щодо подальшого в'їзду в Україну строком на три роки. Одночасно щодо примусового видворення офіційно такої заборони в'їзду законодавець не передбачає. Хоча, саме цей вид стягнення тяжіє щодо застосування поряд з собою застосування вищезгаданого примусового заходу.

Інститут **примусового видворення** викликає не менше питань, ніж попередні заходи примусу.

Нагальним та невирішеним є питання щодо використання назви цього виду адміністративного стягнення. Так, КУпАП у ст.24 встановлює, що законами України може бути передбачено *адміністративне видворення* за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Ст.30 Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» визначає «*примусове видворення іноземців та осіб без громадянства*». Ст.183-5 КАС України [5] зазначено, що «*позовні заяви іноземців та осіб без громадянства щодо оскарження рішень про їх видворення, а також позовні заяви органів внутрішніх справ, органів охорони державного кордону або Служби безпеки України про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства і затримання їх у зв'язку з таким видворенням подаються до окружного адміністративного суду*». Тобто з наведеного видно, що КАС України визнаються терміни «*видворення*» та «*примусове видворення*». Отже, законодавцю негайно необхідно визначитися з термінологією щодо даного виду стягнення та виправити існуючу колізію.

Разом із тим, законодавець у ст.30 досліджуваного закону встановлює, що Державна міграційна служба України, органи охорони державного кордону (стосовно іноземців та осіб без громадянства, які затримані ними в межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України) або органи Служби безпеки України можуть лише на підставі винесеної за їх позовом постанови адміністративного суду примусово видворити з України іноземця та особу без громадянства, якщо вони не виконали в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або якщо є обґрунтовані підстави вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення, крім випадків затримання іноземця або особи без громадянства за незаконне перетинання державного кордону України поза пунктами пропуску через державний кордон України та їх передачі прикордонним органам суміжної держави. Рішення суду про примусове видворення іноземців та осіб без громадянства може бути оскаржено. Державна міграційна служба України або орган охорони державного кордону на підставі відповідного рішення з наступним повідомленням протягом 24 годин прокурора розміщує іноземців та осіб без громадянства в пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України.

Ч.4 ст.30 даного закону встановлено, що іноземці та особи без громадянства перебувають у пунктах тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають на території України, протягом строку, необхідного для виконання рішення суду про примусове видворення, але не більш як дванадцять місяців. Рішення суду про примусове видворення іноземця або особи без громадянства виконується територіальним органом Державної міграційної служби України, а стосовно іноземців та осіб без громадянства, затриманих ним у межах контрольованих прикордонних районів під час спроби або після незаконного перетинання державного кордону України, – органом охорони державного кордону. Контроль за правильним і своєчасним виконанням рішення про примусове видворення здійснюється органом, за чийм позовом суд прийняв рішення про примусове видворення. З метою контролю за виконанням іноземцем або особою без громадянства рішення про примусове видворення службові особи органу охорони державного кордону або центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері міграції, здійснюють супровід такого іноземця або особи без громадянства.

Державна міграційна служба, службова особа якого супроводжувала іноземця та особу без громадянства, яку примусово видворено за зверненням органу Служби безпеки України, інформує такий орган про виконання рішення про примусове видворення. У той же час визначено, що зазначений орган, а також орган Служби безпеки України або орган охорони державного кордону забезпечує проведення дактилоскопії іноземців та осіб без громадянства, а в разі потреби взяття інших біометричних даних відповідно до закону.

Вищевикладене дає можливість говорити про нелогічність запроваджених інститутів «примусового повернення» та «примусового видворення», склалась думка, що законодавець шукав вихід, яким чином спростити процедуру примусового видворення і запропонував інститут примусового повернення, який не потребує судового розгляду справи, має менш складну процедуру, та фінансові затрати.

Отже, на превеликій жаль, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» не вирішив та не відповів на значний перелік питань, що існували і потребували регламентації в сфері міграції, та вніс ще більше правових колізій та суперечностей, що потребують негайного вирішення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України від 22 вересня 2011 № 3773 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Про затвердження Положення про пункти пропуску через державний кордон та пункти контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2010 р. № 751 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Інструкції про порядок тримання осіб, затриманих органами Державної прикордонної служби України в адміністративному порядку за порушення законодавства про державний кордон України і за підозрою у вчиненні злочину: Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби від 30 червня 2004 року № 494 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту: Закон України від 08 липня 2011 року № 3671 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
5. Кодекс адміністративного судочинства від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV: станом на 21 серп. 2009 р. // Офіційний вісник України. – 2005. – № 32. – Ст. 1918. – 26 серп.

УДК 342.9.03

ПІДСТАВИ ДЛЯ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ МИРНИХ ЗІБРАНЬ У ПРАКТИЦІ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Куйбіда Р.О., к.ю.н. доцент

Київський національний університет імені Тараса Шевченка

Середа М.Л., експерт

Центр політико-правових реформ

У статті наведено результати дослідження практики адміністративних судів щодо підстав для обмеження свободи мирних зібрань і акцентовано увагу на проблемних тенденціях розвитку цієї практики.

Ключові слова: свобода мирних зібрань, заборона мирних зібрань, адміністративні суди, судової практика.

Куйбіда Р.А., Середа М.Л. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ МИРНЫХ СОБРАНИЙ В ПРАКТИКЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ СУДОВ / Киевский национальный университет имени Тараса Шевченко, Центр политико-правовых реформ, Украина

В статье приведены результаты исследования практики административных судов по применению оснований для ограничения свободы мирных собраний и акцентировано внимание на проблемных тенденциях развития этой практики.

Ключевые слова: свобода мирных собраний, запрет мирных собраний, административные суды, судебная практика.

Kuybida R.A., Sereda M.L. FOUNDATION FOR LIMITATION OF FREEDOM OF PEACEFUL COLLECTIONS IN PRACTICE OF ADMINISTRATIVE COURTS / Kiev national university of the name Taras Shevchenko, Center of politiko-pravovykh reforms, Ukraine

The article deals with the results of research administrative courts' case-law on grounds for restriction of freedom of peaceful assembly and the problematic trends in the court practice.

Key words: freedom of peaceful assembly, prohibition of peaceful assembly, the administrative courts, case-law.

Право збиратися мирно є одним зі способів вільного вираження поглядів, зокрема, з метою привертання уваги на місцевому, загальнодержавному чи навіть міжнародному рівні до суспільних проблем та потреб. Для влади мирні зібрання мають бути одним із індикаторів суспільної думки, з урахуванням якої слід проводити свою політику. Для людини – це один зі способів відстоювання своїх прав і свобод або позиції. Для громадськості і міжнародної спільноти – рівень забезпечення свободи мирних зібрань є мірилом демократії.

Свобода мирних зібрань гарантується Конституцією України та низкою міжнародних документів і може бути обмежена *судом* 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. Таким чином, основним з ключових показників дотримання і захисту цієї свободи є саме судова практика щодо застосування цих підстав.

Питанням правового регулювання свободи мирних зібрань в Україні велику увагу приділяють М. Буроменський, С. Головатий, М. Денісова, П. Рабінович, Р. Тополевський, Т. Фулей, Р. Романов, О. Совгіря, Н. Шукліна, В. Яворський та ін. Цю свободу розглядають переважно в контексті філософсько- і конституційно-правових досліджень або під кутом зору міжнародних стандартів прав людини.

Предметом цього дослідження стали рішення українських адміністративних судів усіх рівнів у справах про обмеження права на мирні зібрання (до уваги бралася практика передусім за останні три роки). Дослідження дало можливість виявити цікаві тенденції і зробити висновки щодо відповідності практики адміністративних судів конституційним і міжнародним засадам у цій сфері.

Забороняючи проводити мирні зібрання, суди найчастіше бачать загрозу інтересам національної безпеки та громадського порядку у випадках:

- 1) наявності «недоліків» у повідомленні про мирний захід, пов'язаних із «несвоєчасністю» подання, «вадами» заяви (відсутність інформації про відповідальну особу, кількість учасників, часу проведення тощо), проведенням зібрання в «недозволеному» місці;
- 2) наявності одночасних заходів – збігу мирних зібрань у часі та місці проведення з офіційними заходами органів державної влади чи місцевого самоврядування, заходами інших організацій, контрдемонстрацій, запланованого перебування поблизу місця проведення масового заходу перших осіб держави чи високих іноземних гостей;
- 3) неспроможності органів влади забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою тощо.

Зазначені обставини, які українські суди використовують як підстави для обмеження свободи мирних зібрань, на наш погляд, з огляду на конституційні вимоги та міжнародні стандарти є недопустимими.

Неналежне повідомлення. Суди не мають однакових критеріїв вирішення питання про те, яке повідомлення є завчасним. Одні суди досі послуговуються Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР» від 28 липня 1988 р. Наприклад, Одеський окружний адміністративний суд постановою № 17889562 від 1 вересня 2011 р. заборонив мирне зібрання, *«оскільки відповідне повідомлення про проведення зазначеного заходу було подано на адресу позивача з порушенням встановленого Указом Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних ходів і демонстрацій у СРСР» десятиденного строку»*.

В інших випадках суди керуються Рішенням Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. №4рп/2001 у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання. Так, Окружний адміністративний суд Автономної Республіки Крим у постанові № 10701594 від 2 липня 2010 р. дійшов висновку, що здійснення повідомлення за один день до заходу *«дає можливість органу виконавчої влади вжити заходи щодо забезпечення громадського порядку»*, тому визнав, що відповідачі завчасно сповістили орган про проведення мітингу. Водночас за подібних обставин Окружний адміністративний суд м. Севастополя в постанові № 9650806 від 22 травня 2010 р. дійшов висновку, що: *«відповідачка повідомила Ленінську районну державну адміністрацію*

міста Севастополь ... про намір проведення пікету ... за три дні до його проведення, що позбавляє позивача, як орган виконавчої влади, здійснити всі необхідні заходи для підготовки проведення даного пікету».

На наш погляд, несвочасне повідомлення або навіть неповідомлення про проведення масового заходу самі по собі не можуть бути причиною його заборони, оскільки зібрання поки воно має мирний характер не може бути незаконним. Повідомлення слугує гарантією реалізації права на мирні зібрання і покладає на відповідні органи влади обов'язок щодо здійснення «*підготовчих заходів, зокрема, для забезпечення безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингу, походу чи демонстрації, підтримання громадського порядку, охорони прав і свобод інших людей*» (з рішення Конституційного Суду у справі щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання від 19 квітня 2001 р.). Такої ж позиції дотримується Європейський суд з прав людини, який у справі «Сергій Кузнецов проти Росії» [1] зазначив, що: «*підпорядкування мирних зібрань процедурі повідомлення чи легалізації не порушує, як правило, сутність права, оскільки метою процедури є посприяти владі вжити обґрунтовані і належні заходи, щоб гарантувати мирне проведення будь-яких зборів, мітингів або інших акцій політичного, культурного чи іншого характеру*» (п.42 рішення). Водночас «*свобода брати участь у мирному зібранні має таке велике значення, що до особи не можна застосовувати санкції – навіть у вигляді найменшого дисциплінарного покарання за участь у незабороненому зібранні, якщо лише ця особа не вчинить дії, які заслуговують на засудження*» (п.43 рішення). Повідомлення за вісім днів до заходу замість десяти, на думку Суду, не могла вплинути на підготовку влади до акції пікетування.

Таким чином, проведення мирного зібрання без повідомлення чи з неналежним повідомленням саме по собі не створює загрози національній безпеці чи громадському порядку, так само як і не створює такої загрози те, що люди збираються в театрі, аби подивитися виставу, чи масово їздять громадським транспортом, чи просто компанією зустрічаються, щоб відсвяткувати якусь подію. Це просто знімає з органів влади відповідальність за завчасне забезпечення більш сприятливих умов проведення мирного заходу (наприклад, обмежити рух транспорту у відповідному місці, встановити біоуалети тощо).

Часто суди знаходять певні недоліки в оформленні заяви-повідомлення про мирне зібрання, на підставі чого забороняють його проведення. Прикладом заборони мирного зібрання через недоліки заяви може бути постанова Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим № 15259285 від 8 травня 2011 р., у якій одним з аргументів заборони мирного зібрання стало те, що організатори не визначали відповідальну особу, період проведення та кількості осіб, які мали брати в ньому участь, що «*унеможливорює вжиття відповідному органу необхідних заходів з забезпечення громадського порядку, прав і свобод як учасників масового заходу так і сторонніх осіб*».

На жаль, з подібною позицією погоджуються і суди апеляційної інстанції. Так, Вінницький апеляційний адміністративний суд в ухвалі № 15955868 від 28 квітня 2011 р. підтвердив правильність заборони мирних зборів, оскільки у заяві: «*відповідач не вказав орієнтовну кількість учасників та відповідального за проведення вищевказаного заходу, а також не зазначено час закінчення вказаного заходу. За таких обставин, колегія суддів погоджується з тим, що відповідач не дотримався вимог Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 року № 9306-ХІ «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР».*

Мало того, Вищий адміністративний суд України в одній зі справ підтримав суди нижчих інстанцій, які заборонили мирне зібрання через те, що організатор повідомив Кабінет Міністрів України, а не орган місцевого самоврядування (див. ухвалу № 18370124 від 15 вересня 2011 р.).

У деяких регіонах місцеві ради прийняли локальні правові акти (положення) про порядок проведення мирних зібрань. Наприклад, у Херсоні таким порядком встановлено, що, проводячи тривалі акції, у повідомленні має бути обов'язково передбачено, яким чином з акції буде вивозитися сміття, аби не порушувати правила благоустрою м. Херсон. Деякі суди застосовують і такі локальні акти, які начебто прийняті в межах повноважень відповідної ради. Наприклад, Херсонський окружний адміністративний суд у постанові № 11636833 від 8 жовтня

2010 р. заборонив пікет в *«інтересах громадського порядку»* та з метою *«запобігання заворушенням та захисту прав і свобод громадян та інших осіб»*, оскільки *«в порушення передбачених Порядком №1140 норм відповідачем не було зазначено в заяві методів та форм забезпечення прибирання сміття та інших заходів для уникнення порушень Правил благоустрою міста, забезпечення біотуалетів, що унеможлиблює в свою чергу проведення довготривалих заходів»*.

Часто органи місцевого самоврядування своїми локальними актами обмежують місце для проведення мирних зібрань – або визначають перелік місць, де їх можна проводити, або перелік місць, де мирні зібрання не допускаються. Суди часто застосовують такі обмеження, хоч вони і не засновані на законі.

Як приклад можна назвати постанову Полтавського окружного адміністративного суду №17873555 від 12 серпня 2011 р., якою було заборонено пікет міської ради, оскільки *«відповідно до рішення Виконавчого комітету Полтавської міської ради від 09.02.2000 року № 50 "Про визначення постійного місця проведення об'єднання громадян, осередками політичних партій та громадянами заходів, пов'язаних з залученням великої кількості людей" ... визначено територію біля стадіону "Ворскла" постійним місцем проведення масових заходів»*.

Локальні акти, які обмежують місця проведення мирних зібрань, також застосовують і суди вищих інстанцій. Так, Київський апеляційний адміністративний суд в ухвалі № 11546054 від 29 вересня 2010 р. застосував рішення Київської міської ради від 29 червня 2000 р. №225/946 *«Про особливості організації і проведення культурно-масових заходів та загальнодержавних свят у центральній частині м. Києва»*, згідно з яким *«в центральній частині м. Києва дозволяється проводити культурно-масові заходи тільки загальнодержавного значення в дні національних свят»*.

На жаль, солідарний із судами нижчих інстанцій і Вищий адміністративний суд України: *«Правильним є посилання апеляційного суду на Положення про проведення масових заходів у м. Дніпропетровську, затверджене рішенням виконавчого комітету Дніпропетровської міської ради від 10.07.2008 року № 1966, яким для проведення масових заходів визначені певні місця на території міста, які відповідають вимогам забезпечення громадського порядку при проведенні даних заходів»* (див. ухвалу № 9818152 від 25 травня 2010 р.).

На наш погляд, орган місцевого самоврядування, приймаючи акти, які встановлюють не передбачені Конституцією та законами України обмеження, виходять за межі своєї компетенції. Адже кожне громадське місце має бути відкрите для проведення мирних зібрань [2]. А суди у свою чергу застосовують не передбачені Конституцією України підстави для заборони мирних зібрань, що не засновані на законі.

Одночасні заходи. Проведення одночасних заходів в одному й тому ж місці учасниками з протилежними поглядами – це одна з найбільш розповсюджених підстав для заборони мирних зібрань в Україні. Суди майже завжди стають на бік органів влади і забороняють проводити контрзаходи через *«небезпеку порушення громадського порядку»*.

Так, наприклад, у постанові Харківського окружного адміністративного суду № 4734536 від 23 квітня 2009 р. суд зазначив, що *«знаходження в один і той же час в одному і тому ж місці великої кількості осіб з різко протилежними поглядами може призвести до порушень громадського порядку та призвести до заворушень та скоєння злочинів»*. Така ж позиція притаманна і судам вищих інстанцій. Наприклад, в ухвалі Дніпропетровського апеляційного адміністративного суду № 15027520 від 17 березня 2011 р. вказано, що суд *«врахував можливість некоректного висловлювання учасників однієї політичної сили на адресу іншої, небажання кожного окремого індивіда поважати політичні, громадянські погляди свого опонента, що, у свою чергу, може призвести до виникнення суперечки, а з урахуванням кількості учасників, яких планується залучити до участі в акціях, не виключено, що такі дії можуть призвести до непередбачуваних наслідків»*.

Вищий адміністративний суд України підтримує позицію судів нижчих інстанцій: *«Судом першої інстанції встановлено, що заявки на проведення масових акцій в місті Києві, в одному і тому ж самому місці, в один і той же день та час було подано різними політичними партіями,*

громадськими організаціями, які мають протилежні політичні погляди на певні історичні події і які стосуються України, його народу, що може призвести до заворушень і злочинів, загрози здоров'ю населення, правам і свободам мешканців міста Києва. Зазначеним обставинам суд дав правильну правову оцінку» (ухвала № 3059440 від 29 січня 2008 р.).

Судова практика заборони контрдемонстрацій «стимулює» органи влади за допомогою кишенькових організацій штучно створювати таку підставу. Деякі органи ухитряються завчасно підготувати повідомлення від імені такої організації, а при отриманні заявки від «небажаного» організатора у повідомлення кишенькової організації вписується ті самі час та місце, і воно реєструється раніше.

Водночас міжнародні стандарти вимагають від держави сприяти безпечному проведенню контрдемонстрацій, а не забороняти їх. Так, у Керівних принципах щодо свободи мирних зібрань БДПЛ ОБСЄ вказано:

«У разі надходження повідомлень про проведення двох чи більше зібрань в одному й тому самому місці слід докласти максимум зусиль для забезпечення їх проведення. Особливу увагу необхідно приділяти обов'язку держави запобігати зриву основного зібрання в разі організації інших зібрань на знак незгоди з основним зібранням».

Зазначений принцип послідовно проводиться в практиці Європейського суду з прав людини. Так, у справі “Станков і об'єднана організація македонців Іллінден проти Болгарії” [3] Суд зазначив, що *«якщо будь-яка ймовірність напруги і гарячого обміну думками між протилежними групами в ході демонстрації буде підставою для її заборони, суспільство буде позбавлене можливості почути інші погляди з будь-якого питання, яке посягає на думку більшості»*, а в справі “Оллінгер проти Австрії” взагалі наголосив на допустимості одночасних контрдемонстрацій: мітинг Оллінгер був протестом проти діяльності “Товариства IV”, і тому проведення його в один і той самий час із заходом “Товариства IV” було необхідно для вираження цієї ідеї [4].

Як приклад урахування цих позицій можна навести рішення українського суду, яким було дозволено контрдемонстрації. Так, Окружний адміністративний суд АРК вказав, що: *«згідно з практикою Європейського суду з прав людини право на мирні заходи не може бути обмежене у випадку наявності іншої групи людей, які мають альтернативні погляди, ніж організатори мирного заходу. У таких випадках влада має не забороняти запланований захід, але забезпечити реалізацію права на проведення також і альтернативного зібрання та охорону громадського порядку відносно усіх учасників»* (постанова № 18950062 від 4 листопада 2011 р.).

На жаль, українські суди практикують заборону мирних зібрань, якщо вони якимось чином перетинаються з офіційними чи іншими заходами незалежно від того, на що спрямовані такі мирні зібрання. Досить часто при цьому в мирному зібранні відсутня і протилежна мета з офіційними заходами або іншим мирним зібранням, це може бути якесь альтернативне святкування чи просте мирне зібрання на зовсім іншу тематику.

Наприклад, Окружний адміністративний суд міста Києва в постанові № 14214174 від 21 січня 2011 р. заборонив проведення мітингу на Майдані Незалежності одночасно з офіційним святкуванням, *«оскільки святкування Дня Соборності України на Майдані Незалежності передбачає присутність різноманітної техніки, що в сукупності з мітингуючими може призвести до їх травмування, загрожує громадському порядку, а також унеможливить проведення святкувань на Майдані Незалежності».*

З аналогічних підстав низка окружних адміністративних судів у столиці та регіонах заборонили деяким організаціям святкувати День незалежності України. Так, наприклад, Херсонський окружний адміністративний суд це мотивував у такий спосіб: *«Святковий день передбачає збільшення концентрації населення в місті, в тому числі на площі Свободи, тому у разі проведення вказаної акції з боку міської влади буде неможливо належним чином забезпечити охорону правопорядку, а також організувати належну медичну допомогу, тому що в разі проведення акції значна кількість працівників правоохоронних органів і медичних установ будуть задіяні в проведенні свята. Окрім цього, концентрація населення в святковий день*

несе за собою обов'язок органів місцевого самоврядування забезпечити вільний рух і відпочинок громадян» (постанова № 18140626 від 23 серпня 2011 р.).

Інший, більш комічний, приклад: Полтавський окружний адміністративний суд у постанові № 17873555 від 12 серпня 2011 р. зазначив, що мітинг біля міської ради з метою привернення уваги громадськості до проблем корупції «буде відбуватися напередодні та в день проведення футбольного матчу... Цей матч планує відвідати велика кількість уболівальників з усієї країни, які, враховуючи значне суспільно-політичне напруження, високий резонанс подібних масових зібрань, психоемоційний стан учасників заходів, можуть приєднатися до учасників акції або до викликаних їхніми діями порушень громадського порядку». Таким чином, суд фактично презюмував, що учасники мирного зібрання будуть порушувати громадський порядок, хоча підстав для такого висновку не навів.

Якщо заявки на проведення мирних зібрань надійшли від різних організаторів, суди частіше забороняють проведення масових заходів усім заявникам (наприклад, постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 9204905 від 13 жовтня 2009 р.), дещо рідше – надають перевагу тому, хто швидше подав повідомлення (наприклад, рішення Херсонського окружного адміністративного суду № 11350351 від 9 вересня 2010 р.).

У першому випадку суди часто посилаються на положення Закону «Про об'єднання громадян», відповідно до якого всі об'єднання є рівними перед законом, а суди, що надають перевагу тому, хто подав повідомлення раніше, зазвичай посилаються на місцеві підзаконні акти, а інколи на принцип «розумності».

Поширеною є практика заборони мирних зібрань у разі проведення офіційних візитів високих іноземних гостей або підготовки до них. Наприклад, встановлюючи обмеження в реалізації права на мирні зібрання «з метою захисту національних інтересів», Окружний адміністративний суд м. Києва в постанові № 124703183 від 5 жовтня 2010 р. дійшов висновку, що проведення мирного заходу «може призвести до скасування відвідань делегацією запланованих об'єктів, та як наслідок скасування офіційного візиту Президента Словачької Республіки, що може призвести до погіршення дипломатичних відносин між країнами». До речі, штамп про можливість «погіршення дипломатичних відносин між країнами» не вперше використовується столичним окружним судом. У постанові від 8 липня 2010 р. № 11770554 його «зуміли» застосувати до візиту Президента Європейської Ради Германа Ван Ромпея.

Не менш винахідливим виявився суд, коли заборонив проведення мирних зібрань у зв'язку з тим, що «проведення відповідачами масових заходів біля приміщення Адміністрації Президента України негативно вплине на імідж столиці України, що зумовить негативне враження вищих посадових осіб іноземних держав про країну в цілому» (постанова Окружного адміністративного суду м. Києва № 11803531 від 21 жовтня 2010 р.).

Такої ж позиції дотримуються і суди апеляційної інстанції. Зокрема Київський апеляційний адміністративний суд у рішенні № 6423880 від 23 вересня 2009 р. зазначив: «Враховуючи те, що дата проведення акції співпала з офіційними візитами в Україну президентів Угорської Республіки та Республіки Мальта, колегія суддів приходить до висновку про правомірність вжиття судом заходів обмеження права на мирне зібрання шляхом заборони проведення акції потерпілих від дій ГІБК «Еліта-Центр», оскільки дане питання вирішувалося судом в інтересах національної безпеки».

Однак проведення мирних зібрань і офіційних заходів за участю іноземних високопосадовців саме по собі не дає підстав для твердження про загрозу національній безпеці. Згідно із Сіракузькими принципами тлумачення обмежень і відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, посилення на інтереси національної безпеки для виправдання заходів щодо обмеження прав можливе лише в тому випадку, коли заходи вживаються для захисту існування держави, її територіальної цілісності або політичної незалежності від застосування сили чи загрози її застосування.

Неспроможність органів влади. Трапляються випадки, коли суди погоджуються із доводами позивачів, що проведення мирного зібрання обумовить необхідність стягнення в район проведення масового заходу додаткових підрозділів міліції. А це може сприяти вчиненню правопорушень в інших районах міста, а отже, створить загрозу громадському порядку.

Фактично в такий спосіб суди констатують, що міліція нездатна виконати свій основний обов'язок із забезпечення правопорядку.

Так, Окружний адміністративний суд міста Севастополя у рішенні № 15954294 від 8 травня 2011 р. заборонив акцію з роздавання привітальних листівок до Дня перемоги (кількість учасників – до десяти), зазначивши, що *«в управлінні Міністерства внутрішніх справ України в місті Севастополі відсутня можливість забезпечити охорону громадського порядку на заявленому мітингу у зв'язку з тим, що усі сили міліції управління ... будуть задіяні до охорони громадського порядку згідно з розпорядженням голови Севастопольської міської державної адміністрації»*, що стало причиною заборони масового заходу.

До подібного висновку дійшов і Вищий адміністративний суд України, який підтримав заборону шахтарям у проведенні маршу-реквієму через те, що на цей час *«заплановані урочистості, на які очікується прибуття Президента України та інших високопосадових осіб, а це унеможливить надійне забезпечення порядку на двох масових заходах одночасно»* (ухвала № 16528045 від 27 травня 2011 р.)

Водночас слід звернути увагу і на позитивні приклади вирішення цього питання. Так, у постанові Львівського окружного адміністративного суду № 5820746 від 18 вересня 2009 р. вказано: *«Твердження позивача про те, що виконавчий комітет Львівської міської ради та Львівське міське управління ГУ МВС України у Львівській області не зможуть забезпечити належну безпеку учасників акції та підтримання громадського порядку не береться до уваги. Відповідно до вимог статті 2 Закону України «Про міліцію» одним з основних завдань міліції є охорона і забезпечення громадського порядку. Фактично з пояснень представника позивача вбачається, що від суду вимагається прийняття рішення з метою забезпечення громадського порядку, що не є завданням суду. Завданням суду є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин... Невиконання чи неналежне виконання суб'єктом свого обов'язку, передбаченого законом, не може бути підставою для обмеження конституційних прав інших осіб. Неналежне виконання своїх обов'язків відповідними особами, зокрема, по забезпеченню безпеки акцій та підтриманню громадського порядку, тягне передбачену законом відповідальність»*. Також гідною для наслідування є позиція Окружного адміністративного суду м. Севастополя, що обов'язок забезпечувати громадський порядок лежить на органах влади: *«всі питання щодо забезпечення громадського порядку, прав та свобод інших людей покладено на позивача, а не на організатора громадських заходів»* (постанова № 14151808 від 28 січня 2011 р.).

Сумнівною виглядає позиція судів, які забороняють мирне зібрання через його можливий вплив на рух транспорту чи пішоходів. Це знову-таки завдання влади, передусім міліції, подбати про те, щоб люди не виходили на проїжджу частину, або обмежити рух транспорту під час проведення заходу, визначивши об'їзні шляхи.

Прикладом заборони мирних зібрань з цієї підстави є постанова Харківського окружного адміністративного № 10276545 від 6 липня 2010 р. який заборонив проведення ходи та мітингу представників сексуальних меншин, оскільки *«запланований відповідачем масовий захід не узгоджується з інтересами мешканців територіальної громади міста Харкова, які не беруть участі в цьому заході, в частині реалізації права на відпочинок і розумно безперешкодне пересування містом»*. Аналогічне мотивування можна знайти і в постанові цього ж суду № 7040758 від 8 грудня 2009 р., який заборонив марш проти нелегальної міграції, внаслідок *«можливого порушення прав значно більшої кількості осіб порівняно з учасниками запланованого відповідачем масового заходу»* (порушення прав суд також побачив у створенні певних перешкод у пересуванні містом).

Такої ж позиції дотримується і Окружний адміністративний суд м. Києва, який заборонив проведення мітингу, оскільки це *«призведе до зниження пропускної спроможності проїзної частини..., утворенню заторів та аварійних ситуацій, що негативно вплине на рівень безпеки дорожнього руху»*.

У зв'язку з цим потрібно навести позицію Європейського суду з прав людини, який у справі «Сергій Кузнецов проти Росії» зазначив, що *«будь-яка демонстрація в громадському місці неминуче, до певної міри порушує загальний перебіг життя, включаючи перешкоди для*

дорожнього руху, і органам влади слід проявити певну терпимість відносно мирних зібрань» [5]. Стосовно ж зауваження про те, що, дозволяючи мирне зібрання, порушуються інтереси значно більшої групи людей, ніж при його забороні, суд у справі “Баранкевич проти Росії” вказав: «Це було б несумісним з цінностями, які лежать в основі Конвенції, якби використання меншістю прав, закріплених в Конвенції, залежало б від схвалення більшістю» [6].

Не менше дивує, коли суди забороняють проведення пікетів та мітингів біля органів влади, бо це начебто перешкоджатиме діяльності відповідного органу. Прикладом такої заборони може бути рішення Дніпропетровського окружного адміністративного суду № 3643859 від 20 березня 2009 р.: *«На думку суду, встановлення наметового містечка для розміщення 2000 учасників безстрокової акції біля адміністративної будівлі Криворізької міської ради створить перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади міста Кривого Рогу»*. Фактично йдеться про заборону громадянам вільно висловлювати свою думку щодо роботи цих органів і створення штучного бар’єру для діалогу суспільства з владою.

Цю позицію підтримав Дніпропетровський апеляційний адміністративний суд (ухвала № 9798014 від 10 лютого 2010 р.): *«судом першої інстанції правомірно враховано, що проведення акції біля центрального входу в будівлю виконкому Криворізької міської ради може створити перешкоди для здійснення звичайної діяльності органів місцевого самоврядування територіальної громади міста Кривого Рогу»*.

В іншій справі суди першої, апеляційної та касаційної інстанцій заборонили правозахисній спілці проводити пікетування служби безпеки посилаючись на те, що *«З урахуванням режимності роботи Служби безпеки, пікетування адміністративного приміщення СБУ в Дніпропетровській області може зашкодити виконанню завдань, покладених на СБ України, оскільки до участі в акції можуть приєднатися інші громадяни, які розділяють погляди учасників акції. Тому в певний період часу кількість учасників може збільшитися до невизначеної кількості осіб»*. (див. ухвалу Вишого адміністративного суду України № 9818152 від 25 травня 2010 р.)

Фактично в обох випадках суд заборонив громадянам висловлювати свою думку з суспільно важливого питання за місцезнаходженням органу, щоб публічно донести її до адресата. З огляду на це слід звернути увагу на позицію Європейського суду з прав людини у справі «Фельдек проти Словаччини», що *«сприяння вільній політичній дискусії є дуже важливою рисою демократичного суспільства. Він приділяє найбільше уваги свободі вираження поглядів у контексті політичної дискусії та вважає, що для виправдання обмежень політичних висловлювань потрібні дуже серйозні підстави. Якщо дозволяти широкі обмеження політичних висловлювань, в окремих випадках це, безсумнівно, впливатиме на повагу до свободи вираження поглядів взагалі у цій державі» [7].*

Іноколи суди перекладають обов’язок із забезпечення дотримання правил благоустрою із органів влади на організаторів мирних зібрань. Наприклад, посилаючись на локальні акти, Херсонський окружний адміністративний суд постановою № 11636833 від 8 жовтня 2010 р. заборонив пікет в *«інтересах громадського порядку»* та з метою *«запобігання заворушенням та захисту прав і свобод громадян та інших осіб»*, оскільки *«в порушення передбачених Порядком №1140 норм відповідачем не було зазначено в заяві методів та форм забезпечення прибирання сміття та інших заходів для уникнення порушень Правил благоустрою міста, забезпечення біотуалетів, що унеможлиблює у свою чергу проведення довготривалих заходів»*.

На наш погляд, застосовувати такі акти не можна, оскільки вони звужують обсяг конституційного права громадян на мирні зібрання шляхом встановлення штучних умов, необхідних для реалізації громадянам такого права. Крім того, як слушно зазначив Окружний адміністративний суд м. Севастополя в рішенні № 14151808 від 28 січня 2011 р. *«всі питання щодо забезпечення громадського порядку, прав та свобод інших людей покладено на позивача, а не на організатора громадських заходів»*.

Проведений аналіз судової практики дає можливість зробити такі **висновки і рекомендації**.

Суди застосовують національне законодавство щодо свободи мирних зібрань без урахування міжнародних стандартів. Цьому сприяє й відсутність спеціального закону, який відповідав би

цим стандартам. Суди застосовують акти законодавства Радянського Союзу і підзаконні акти органів місцевого самоврядування, які обмежують конституційне право на мирні зібрання.

Усупереч міжнародним стандартам суди забороняють мирні зібрання в разі збігу їх з іншими заходами, у тому числі контрдемонстрації; у зв'язку з формальними недоліками в повідомленні про мирне зібрання; через проведення зібрання в «недозволеному» громадському місці; через надуману неспроможність органів влади забезпечити громадський порядок, безпеку руху транспорту чи пішоходів, дотримання правил благоустрою тощо.

Для подолання недоліків судової практики необхідно організувати регулярні навчання суддів адміністративних судів щодо міжнародних стандартів зі свободи мирних зібрань. Судову практику також доцільно скоригувати через розроблення і прийняття Закону України «Про свободу мирних зібрань», який би відповідав міжнародним стандартам і захищав громадян від зловживань із боку місцевих органів влади, судів та правоохоронців.

ЛІТЕРАТУРА

1. Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04: рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 2008 р.
2. Пп.«Е» п.7 Спільного висновку Венеціанської комісії та ОБСЄ/БДПЛ щодо свободи мирних зібрань в Україні від 19 жовтня 2010 р. / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD\(2010\)033-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2010/CDL-AD(2010)033-e.pdf) (англ. мовою).
3. Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria, заяви № 29221/95 і 29225/95: рішення Європейського суду з прав людини від 2 жовтня 2001 р., п. 107.
4. Ollinger v. Austria. заява №76900/01: рішення Європейського суду з прав людини від 29 червня 2006 р., п. 43-45.
5. Sergey Kuznetsov v. Russia, заява № 10877/04: рішення Європейського суду з прав людини від 23 жовтня 2008 р., п. 44.
6. Barankevich v. Russia, заява № 10519/03: рішення Європейського суду з прав людини від 26 липня 2007 р., п. 31.
7. Feldek v. Slovakia, заява № 29032/95: рішення Європейського суду з прав людини від 12 липня 2001 р., п. 83.

УДК 342.725 (477)

УКРАЇНЬКА МОВА В УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПОГЛЯД ПРАВОНАВЦЯ

Курило В.І., д.ю.н., професор, академік АН ВО України, Заслужений юрист України

Національний інститут біоресурсів та природокористування України

У статті здійснюється аналіз правових засад використання української мови в публічній сфері суспільних відносин в Україні.

Ключові слова: українська мова, державна мова, національності, мова національних меншин, статус.

Курило В.И. УКРАИНСКИЙ ЯЗЫК В УКРАИНСКОМ ОБЩЕСТВЕ: ВЗГЛЯД ПРАВОВОДА / Национальный институт биоресурсов и природопользования Украины, Украина

В статье осуществляется анализ правовых основ использования украинского языка в публичной сфере общественных отношений в Украине.

Ключевые слова: украинский язык, государственный язык, национальности, язык национальных меньшинств, статус.

Kurylo V.I. UKRAINIAN LANGUAGE IN UKRAINIAN SOCIETY: VIEW OF LAWYER / National institute of life and environmental sciences of Ukraine, Ukraine
 In the article is analyzed of legal principles for using of Ukrainian language in the public sphere of social relations in Ukraine.

Key words: Ukrainian language, official language, ethnicity, language, minority, status.

Дискусії щодо української мови на третьому десятку державної незалежності на теренах, які носять назву УКРАЇНА, як це не дивно і не соромно для українців, штучно нагнітаються в нашому суспільстві. Разом із тим, відповідь на так зване «проблемне питання», з позиції права, може дати аналіз нормативно-правових актів, які врегульовують питання використання мов у нашій державі.

Так, стаття 10 Конституції України встановлює, що державною мовою в Україні є українська мова:

- ч.1 – Держава забезпечує всебічний розвиток і функціонування української мови в усіх сферах суспільного життя на всій території України;
- ч.2 – В Україні гарантується вільний розвиток, використання і захист російської, інших мов національних меншин України;
- ч.4 – Застосування мов в Україні гарантується Конституцією України та визначається законом.

Практика суспільного життя в нашій державі, яка ґрунтується на історичних передумовах, породила різне розуміння наведеної статті Основного Закону України. Насамперед це пояснюється різними мовними традиціями територій держави: якщо західна частина України говорить українською мовою, то південна і східна в повсякденному житті користуються, переважно, російською, а, наприклад мешканці АПК практично взагалі не володіють українською. Звідси і різне не лише розуміння норм Конституції України стосовно мови, а й різне мовне світосприйняття громадян однієї країни. Зазвичай таке становище і явище є цілком закономірним з огляду на політику русифікації, яка протягом декількох століть мала місце на більшій території сучасної Української держави. Необхідність однорідного тлумачення норм Конституції України щодо застосування мов у публічній сфері суспільного життя стала причиною конституційного подання 51 народного депутата України про офіційне тлумачення положень ст.10 Конституції України щодо застосування державної мови органами державної влади, органами місцевого самоврядування та використання її у навчальному процесі в навчальних закладах України (справа про застосування української мови). У Рішенні Конституційного Суду України від 14 грудня 1999 р. № 10-рп/99 за даним поданням зазначається, що положення про українську мову як державну міститься в розділі I „Загальні засади” Конституції України, який закріплює основи конституційного ладу в Україні. Поняття державної мови є складовою більш широкого за змістом та обсягом конституційного поняття "конституційний лад". Іншою його складовою є, зокрема, поняття державних символів. Право визначати і змінювати конституційний лад в Україні належить виключно народові (ч.3 ст.5 Конституції України). Положення ст.10 Конституції України, як і інших статей розділу I „Загальні засади”, можуть бути змінені тільки в порядку, передбаченому її статтею 156, шляхом прийняття закону, який затверджується всеукраїнським референдумом.

Публічними сферами, у яких застосовується державна мова, охоплюються насамперед сфери здійснення повноважень органами законодавчої, виконавчої та судової влади, іншими державними органами та органами місцевого самоврядування (мова роботи, актів, діловодства і документації, мова взаємовідносин цих органів тощо). До сфер застосування державної мови можуть бути віднесені також інші сфери, які відповідно до ч.5 ст.10 та п.4 ч.1 ст.92 Конституції України визначаються законами.

Зокрема, відповідно до чинних законів питання застосування української мови визначено щодо розгляду звернень громадян; діяльності Збройних Сил України; видання друкованої продукції, призначеної для службового та ужиткового користування, що розповсюджується через державні підприємства, установи і організації (бланки, форми, квитанції, квитки, посвідчення, дипломи тощо); висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації; оформлення митних документів тощо. Володіння державною мовою є обов’язковою умовою для прийняття до громадянства України. Згідно з чинним Законом Української РСР „Про мови в Українській РСР” (8312-11) від

28 жовтня 1989 р. службові особи державних органів, установ і організацій повинні володіти українською мовою.

Порядок застосування мов згідно з п.4 ч.1 ст.92 Конституції України визначається виключно законами України.

Шляхом конституційного та законодавчого закріплення унормовується застосування української мови як державної.

Таким чином, положення Конституції України зобов'язують застосовувати державну – українську мову як мову офіційного спілкування посадових і службових осіб при виконанні ними службових обов'язків, у роботі та в діловодстві тощо органів державної влади, представницького та інших органів Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, а також у навчальному процесі в державних і комунальних навчальних закладах України.

Резолютивну частину свого рішення КС України виклав так:

1. Положення ч.1 ст.10 Конституції України, за яким "державною мовою в Україні є українська мова", треба розуміти так, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (ч.5 ст.10 Конституції України).

Поряд із державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

2. Виходячи з положень ст.10 Конституції України та законів України щодо гарантування застосування мов в Україні, у тому числі в навчальному процесі, мовою навчання в дошкільних, загальних середніх, професійно-технічних та вищих державних і комунальних навчальних закладах України є українська мова.

У державних і комунальних навчальних закладах поряд із державною мовою відповідно до положень Конституції України, зокрема ч.5 ст.53, та законів України, у навчальному процесі можуть застосовуватися та вивчатися мови національних меншин.

3. Рішення Конституційного Суду України є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим.

Таким чином, найвища судова інстанція конституційної юрисдикції, рішення якої є обов'язковим до виконання на території України, остаточним і не може бути оскарженим, поставила правову крапку в дискусії щодо використання української мови, визнавши, що українська мова як державна є обов'язковим засобом спілкування на всій території України при здійсненні повноважень органами державної влади та органами місцевого самоврядування (мова актів, роботи, діловодства, документації тощо), а також в інших публічних сферах суспільного життя, які визначаються законом (ч.5 ст.10 Конституції України). Тобто, на підставі зазначеного Рішення КС України мовою адміністративних правочинів як таких, що мають місце в публічній сфері, є державна мова.

Разом із тим, КС України визнав, що **поряд** (виділено мною, Курилом В.І.) із державною мовою при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування можуть використовуватися російська та інші мови національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України.

Очевидно, що наведене Рішення базується на нормах Конституції України, що досліджено вище. Основним законодавчим актом з означеного питання є спеціальний закон – Закон України „Про мови в Українській РСР” від 28 жовтня 1989 р. № 8312-11 зі змінами, внесеними згідно із Законами України № 75/95-вр від 28 лютого 1995 р. та № 594-IV від 06 березня 2003 р. На реалізацію цієї конституційної норми направлені статті 10, 18, 19 зазначеного Закону, які, з метою детального їх аналізу, доцільно навести повним текстом.

Стаття 10. Мова актів органів державної влади та управління

Акти найвищих органів державної влади та управління Української РСР приймаються українською мовою і публікуються українською і російськими мовами.

Акти республіканських міністерств і відомств, місцевих органів державної влади та управління Української РСР приймаються і публікуються українською мовою, а в разі необхідності – публікуються і іншою національною мовою.

Написи на печатках, штампах, штемпелях, офіційних бланках державних, партійних, громадських органів, підприємств, установ і організацій в Українській РСР виконуються українською мовою або українською і російськими мовами.

Стаття 18. Мова судочинства

Судочинство в Українській РСР здійснюється українською мовою.

У випадках, передбачених у ч.2 ст.3 цього Закону, судочинство може здійснюватися національною мовою більшості населення тієї чи іншої місцевості, а у випадках, передбачених у частині третій цієї ж статті, – мовою, прийнятною для населення даної місцевості.

При розгляді в судах кримінальних і цивільних справ особам, які беруть участь у справі і не володіють мовою судочинства, забезпечується право ознайомлення з матеріалами справи, участь у судових діях через перекладача, право виступати в суді рідною мовою.

Слідчі і судові документи вручаються особам, які беруть участь у справі, на їхню вимогу, у перекладі рідною мовою або іншою мовою, якою вони володіють.

Стаття 19. Мова провадження у справах про адміністративні правопорушення

Провадження у справах про адміністративні правопорушення в Українській РСР здійснюється українською мовою.

У випадках, передбачених у частині другій статті 3 цього Закону, провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється національною мовою більшості населення тієї чи іншої місцевості, а у випадках, передбачених у частині третій цієї ж статті, – мовою, прийнятною для населення даної місцевості.

Якщо особа, що притягається до адміністративної відповідальності, не володіє мовою, якою здійснюється провадження, вона може виступати рідною мовою і користуватись допомогою перекладача.

Проте слід акцентувати увагу, що:

1) зазначений Закон України приймався за часів СРСР, держави, якої сьогодні не існує на політичній карті планети, а тому деякі його норми є значною мірою застарілими, такими, що не відображають суспільно-політичних реалій сьогодення (наприклад, наведена ч.2 ст.19 зазначеного закону), зокрема, з огляду на мононаціональну сутність держави Україна, попри багатонаціональний склад її народу. Така авторська позиція ґрунтується на змісті преамбули того самого Закону України „Про мови в Українській РСР”, та, звичайно, на змістовому навантаженні прийменника „поряд”, яке подане в новітніх мовних джерелах, а саме:

- **Українська мова є одним із вирішальних чинників національної самобутності українського народу.**
- **Українська РСР забезпечує українській мові статус державної з метою сприяння всебічному розвитку духовних творчих сил українського народу, гарантування його суверенної національно-державної майбутності.**
- **Виховувати в громадян, незалежно від їхньої національної належності, розуміння соціального призначення української мови як державної в Українській РСР (виділено мною Курилом В.І.), а російської мови як мови міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР – обов’язок державних, партійних, громадських органів та засобів масової інформації республіки. Вибір мови міжособового спілкування громадян Української РСР є невід’ємним правом самих громадян.**

Брати до уваги тезу про російську мову як мову міжнаціонального спілкування народів Союзу РСР є неправомірним, оскільки зазначеного в ній суб’єкта правовідносин – СРСР уже не існує;

2) абзац пункту 1 Рішення КС України щодо можливості використання при здійсненні повноважень місцевими органами виконавчої влади, органами АРК та органами місцевого

самоврядування поряд з державною мовою російської та інших мов національних меншин у межах і порядку, що визначаються законами України, викликає низку питань у площині практичного правозастосування. Наприклад, якщо в місцях компактного проживання інших національностей – болгар, венгрів, гагаузів, молдаван, румунів та інших буде винесено рішення органу позасудової адміністративної юрисдикції чи суду у адміністративній справі на мові національної меншини, то це, у разі оскарження такого рішення по інстанціях викличе певну, чи навіть значну, проблему при розгляді адміністративної справи у вищих інстанціях. Крім того, у правовій державі, зміст якої задекларований у ст.1 Конституції України, акти державної влади, одними з видів яких є адміністративні правочини, повинні відігравати і правовиховну функцію як складову соціальної. З огляду на сказане, теза преамбули названого Закону України про покликання Української держави виховувати у громадян, незалежно від їхньої національної належності, розуміння соціального призначення української мови як державної в Українській РСР (правильно назвати – в Україні), хоча законодавцем до сьогодні не внесено відповідних змін у термінологію цього Закону України), набуває надзвичайно актуального і важливого значення щодо мови адміністративних правочинів. Очевидно, що останні є одним із інструментів реалізації державою своєї політики, чинником правового виховання своїх громадян, а, відтак, і підвищення їх правосвідомості. Розмежування цих категорій і понять призводить до послаблення соціальних основ держави, її життєздатності.

Крім того, тлумачення змісту прийменника „поряд” у сучасній українській мові таке: ПОРЯД. *перен.* Разом, спільно, одночасно з ким-, чим-небудь. 2. *у знач. прийм., з оруд. в. та прийм. „з” або в род. в. без прийм.* Указує на просторову близькість, суміжність кого-, чого-небудь із кимсь, чимсь; біля, поруч, коло. // *тільки з оруд.в. та прийм. „з”.* Указує на суміжні або одночасні дії, а також на особи чи предмети, що перебувають у спільній або одночасній дії; разом, одночасно. ПОРЯД з тим, (з цим) – одночасно, разом з чим-небудь), що робить абсурдним та безпідставним розуміння і пояснення деякими політиками терміну „поряд” як аналога „замість” у змісті вищенаведених нормативно-правових актів. Очевидно, що прийменник „поряд” у тексті нормативно-правових актів означає „одночасну, спільну дію”. Іншими словами, вживання української мови є обов’язковим, а інші мови можуть використовуватися разом з українською мовою.

Безумовно, така думка щодо мови адміністративних правочинів може викликати досить бурхливі дискусії. З цього приводу хотілося б зауважити, що завжди слід розмежовувати приватно-правову сферу та публічно-правову сферу використання мови. У цьому випадку йдеться про публічну складову феномена використання мови, а тому стає очевидним: якщо ми хочемо мати державу, яка має назву Україна, є правовою і цивілізованою, то публічна сфера застосування мови повинна відображати сутність самої держави, її самобутність, традиції, що не заперечує захист державою інших мов, їх вслякий розвиток.

З огляду на зазначене, єдино правильним і законним є використання в публічній сфері в Україні **виключно державної – української мови**, що забезпечить збереження України як незалежної, цивілізованої та правової держави та української нації як державотворчої нації.

УДК 340.134.001.8

СТАН НАУКОВОЇ РОЗРОБКИ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ КАТЕГОРІЇ «ПРАВОВА ПОЛІТИКА» В СУЧАСНІЙ ЮРИДИЧНІЙ НАУЦІ

Лапка О.Я., к.ю.н., доцент

Національна академія внутрішніх справ

У статті характеризується сучасний стан та перспективи наукової розробки поняття «правова політика» в Україні. Аналізуються загальноправові підходи щодо тлумачення його змісту в сучасній юридичній науці.

Ключові слова: правова політика, юридична наука.

Лапка О.Я. СОСТОЯНИЕ НАУЧНОЙ РАЗРАБОТКИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КАТЕГОРИИ «ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА» В СОВРЕМЕННОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКЕ / Национальная академия внутренних дел, Украина

Характеризуется современное состояние и перспективы научной разработки понятия «правовая политика» в Украине. Анализируются общеправовые подходы толкования его содержания в современной юридической науке.

Ключевые слова: правовая политика, юридическая наука.

Лапка О.Я. STATUS OF RESEARCH AND DEVELOPMENT TRENDS CATEGORY "LEGAL POLICY" IN CONTEMPORARY LEGAL SCIENCE / National academy of internal affairs, Ukraine

Characterized by a modern state and prospects of scientific development concept of "legal policy" in Ukraine. Examines the general legal interpretation of its contents come near to the modern legal science.

Key words: legal policy, legal science.

В умовах перманентної трансформації правової системи України, що триває з моменту здобуття державного суверенітету і до теперішнього часу, визначальну соціальну роль мала б відігравати правова політика як один із правових засобів державної політики, що має власний юридичний зміст, соціальне призначення в правовому житті суспільства. Однак у пострадянській юридичній науці дане поняття знаходиться на етапі наукової розробки та, як наслідок, поза сталого понятійно-категоріального апарату юристів.

У зазначеному контексті проілюструємо основні чинники, що обґрунтовують актуальність вирішення проблем, пов'язаних із невизначеністю теоретико-правової характеристики поняття «правова політика» в сучасній юридичній науці.

По-перше, дана політика націлена на упорядкування та удосконалення сфери дії та буття права, яке у свою чергу здатне за допомогою юридичного інструментарію (правових засобів) оптимізувати всі без винятку сфери суспільного життя, включаючи найбільш «болючі» для кожного пересічного українця – економічну, соціальну, екологічну.

По-друге, актуальність досліджуваної тематики пояснюється необхідністю вироблення концепції даної політики на теоретико-методологічному (науковому) та державницькому (практично-прикладному) рівнях. Вирішення поставлених проблем ускладнене подвійною природою досліджуваного поняття, оскільки правова політика – це політика, що ґрунтується та обумовлюється правом, а також – це право, яке використовується як юридичний засіб для владарювання та обмеження влади.

Вважаємо, що ґрунтуючись на вищезазначених концептуальних положеннях, правова політика могла б сприйматися суспільством у якості єдиної загальнонаціональної політики у сфері права, діяльністю, спрямованою на побудову ефективного законодавства та практику його застосування, і одночасно, бути інструментарієм для розвитку правовідносин відповідно до сучасних соціальних запитів населення.

Разом із тим, такий підхід дозволить визначитися із цілями правової політики, як соціальних орієнтирів розвитку держави та суспільства, і загалом стане фундаментом для розробки *політико-правового механізму регулювання суспільних відносин*.

Додатковим аргументом щодо актуальності та необхідності наукової розробки сутності та змісту правової політики свідчить відсутність на дану тему фундаментальних монографічних досліджень вітчизняних теоретиків права, незважаючи на функціонування в Україні Інституту правової політики. Однак окремим аспектам досліджуваної теми присвячені небагаточисельні наукові статті таких правників, як: Ю. Барабаша [1], О. Бідея [2], Л. Герасінової, М. Панова [3], М. Почтового [4], В. Селіванова [5], С. Юрлова [6]. Вагомий вклад у розробку сучасних проблем правової політики внесли російські вчені-правознавці, зокрема С. Алексеєв [7], М. Байтін, Н. Ісаков [8], А. Коробова [9], А. Малько, М. Матузов [10], О. Рибаків, Р. Саркісов, І. Сердюкова [11], В. Сирих, Л. Стешенко [12] та ін.

Недостатня увага сучасних фахівців до стану наукової розробки теорії правової політики негативно позначається на динаміці удосконалення механізму правового регулювання та розвитку правової системи суспільства [13].

Причини складеної ситуації вбачаємо в тому, що для розробки юридичного поняття «правова політика» та включення його в активний обіг юридичної науки, важливе значення має усвідомлення однієї обставини. А саме факту, що така розробка відбувається за аналогією з

конструювання найбільш складних юридичних понять і категорій, які вимагають одночасного використання двох основних методів дослідження.

До того ж, аналогічні правові поняття формуються в процесі професійного усвідомлення юридичної практики та побудові теоретичної конструкції (моделі) на рівні свідомості у формі думки, із використанням способів аналізу, синтезу, теоретичного конструювання та загалом аналітичної юриспруденції.

До специфічних особливостей, які характеризують сучасний стан і визначатимуть подальший процес розробки юридичного поняття «правова політика», слід віднести:

По-перше, утворення поняття «правова політика», пов'язане із синтезом як деяких сталих теоретичних уявлень про правову політику, так і висновків, зроблених галузевими юридичними науками. Однак стрімкий розвиток галузевих юридичних наук випереджає можливості теоретичного усвідомлення та узагальнення результатів наукового пізнання правової політики у відповідних галузях знань. Особливо це стосується науки кримінальне право, у складі якої утворилось самостійне вчення про кримінальну політику, та науки кримінально-виконавчого права, у яких достатньо розроблені питання політики держави у сфері виконавчого покарання.

Таким чином, якщо правова політика – об'єктивно існуюче соціальне явище, що активно вивчається галузевою юриспруденцією, то є потреба в науковому пізнанні цього явища на загальнотеоретичному рівні.

По-друге, зміна ціннісної системи суспільства підвищує рівень вимог до якісної характеристики правової політики держави, спонукає до модернізації та переосмислення сутності, змісту та ролі правової політики в правовому житті суспільства. Відповідне завдання вимагає концептуалізації окремих поглядів, уявлень та їх синтезування в науково оформлену думку на рівні правової доктрини (підходу).

Інакше кажучи, ми повинні сформулювати науково обґрунтоване ставлення до правової політики, як до механізму або до процесу, та сформулювати категоріальне позначення нашого предмета дослідження.

По-третє, формулювання поняття «правова політика» відбувається не тільки як модель відображення правової дійсності, але і як ідеальна конструкція, як імперативна схема правового регулювання суспільства та побудови правової системи, яка має на меті удосконалити, підвищити ефективність правової дійсності.

У контексті зазначеного важливо підкреслити, що вимога чіткості, формальної визначеності ставиться до всіх без виключення правових конструкцій, у тому числі і до правової політики.

Із врахуванням викладених вище теоретико-методологічних положень і здійснюється в даній роботі наукове дослідження проблем правової політики.

Безперечно, що можна виокремити й інші вимоги до досліджуваного феномена, але принципово важливим є те, що правова політика отримує статус повноцінного наукового поняття лише в тому випадку, якщо вона здійснить сходження від абстракції – ідеї до реальності і знайде свою об'єктивацію в правовій дійсності.

Між тим, правова політика традиційно не сприймалася в наукових колах як реально існуюче явище. Відповідний термін нерідко використовувався достатньо формально, без навантаження його будь-якою змістовною конкретикою і глибинного наукового аналізу змісту, сутності позначеного ним наукового поняття.

Відповідне розуміння правової політики, безперечно, мало певний сенс, але не розкривало глибинний зміст цього феномена.

Аналіз юридичної літератури свідчить про полісемантичність поняття «правова політика», але разом із тим дозволив виділити декілька принципово відмінних підходів щодо його наукового тлумачення.

По-перше, у правознавстві правова політика історично розглядалась як прикладна наука, що покликана оцінювати діюче законодавство та сприяти розробці більш досконалого права (Б. Кістяковський, Н. Коркунов, С. Муромцев, Л. Петражицький та ін.).

Наприклад, Б. Кістяковський писав, що, з точки зору правової політики, необхідно перш за все знаходити та встановлювати норми для задоволення виникаючих потреб або втілення нових уявлень про правове та неправове [9, 36].

По-друге, цим поняттям переважно позначалася політика «у сфері права», а пізніше, політика, яка реалізується «за допомогою права» або «за допомогою правових засобів». Що дозволило ведучому спеціалісту з відповідної тематики, професору А. Мальку та іншим правознавцям зробити важливий висновок про те, що ті види державної політики (конституційна, кримінальна, сімейна, фінансова, податкова, банкова та ін.), які реалізуються «за допомогою дії права», є різновидами правової політики.

Першим серед пострадянських науковців, хто розробляв поняття правової політики у відповідному ключі, був російський професор М. Матузов, на думку якого, правова політика тому і називається правовою, що вона, по-перше, ґрунтується на праві; по-друге, здійснюється правовими методами; по-третє, охоплює головним чином правову сферу діяльності; по-четверте, підкріплюється, коли це потрібно, силовим началом, примусом; по-п'яте, являється публічною, офіційною; по-шосте, відрізняється нормативно-організаційними началами. У будь-яких випадках, – завершує він, – право виступає базовим і цементуючим елементом правової політики [14, 7].

Відповідний підхід суттєво поглибив уявлення про правову політику, розширив можливості сфери реалізації такої «політики», зробив її більш логічною, надав обґрунтування правомірності виокремлення правової політики в самостійне політико-правове явище. Але, разом із тим, його не можна назвати бездоганним, оскільки в даному випадку відбувається змішування поняття права як інструмента політики і політики, що здійснюється перш за все за допомогою права. Напевне, при такому підході не врахована відмінність між державною політикою, що здійснюється в правовій формі, яка може мати широкий спектр прояву (економіка, культура та ін.), і правовою політикою, де право, залишаючись інструментом політичного впливу, саме є його об'єктом.

По-третє, словосполучення «правова політика» використовувалось спеціалістами як синонім виразів «легітимна політика», «законна політика». Інколи цим терміном охоплюється законність, легітимність не самої політики в цілому, а засобів та методів, що використовуються в ній. Іншими словами, на думку, наприклад, К. Шундікова, Ю. Пермякова та ін., якщо політика здійснюється в рамках закону, вона може претендувати на те, щоб її вважали правовою. І, навпаки, політика, що реалізується не на законній підставі, називатися правовою не повинна [9, 30].

Справді, у процесі дискусії на тему правова політика можна вживати для її характеристики вищезазначені епітети, але як окремі специфічні риси (властивості), притаманні досліджуваному поняттю, такі, що не вичерпують його зміст.

По-четверте, у науці теорія держави та права правова політика тлумачиться як діяльність держави по створенню ефективного механізму правового регулювання або вживається в сенсі здійснюваної державою діяльності у сфері правового регулювання, у правовому просторі [13, 107].

Коментуючи таку точку зору, фахівець з відповідної тематики А. Коробова, зокрема пише, що, по-перше, правова політика оцінюється тут виключно з позитивістської точки зору, отже однобічно. По-друге, оскільки механізм правового регулювання – це система правових засобів (норм права, правовідносин, правозастосовних актів), за допомогою яких держава здійснює правовий вплив на суспільні відносини, навряд чи можна зводити правову політику тільки до створення системи таких засобів. Напевно, правова політика охоплює більш широке коло правових явищ, тому потребує і більш широкого тлумачення [9, 41-42].

По-п'яте, під правовою політикою традиційно розуміється навчальна дисципліна.

По-шосте, існують чисельні погляди науковців на зміст поняття «правова політика», де автори виділяють одну з її сторін, але в контексті діяльності певних суб'єктів права. Наприклад, А. Демідов вважає, що правова політика – це діяльність держави, направлена на розвиток системи законодавства, застосування та охорону права; М. Ісаков, що це – діяльність держави та

громадських об'єднань, направлена на визначення стратегії та тактики правового розвитку суспільства, забезпечення прав і свобод людини й громадянина, побудову правової держави [13].

Вважаємо, що такий спосіб формулювання понять для позначення тих чи інших правових явищ є прийнятним, оскільки ґрунтується на ознаках досліджуваного феномена. Наукову дискусію можна вести, лише на рахунок обґрунтованості включення того чи іншого суб'єкта права до відповідного наукового поняття.

По-сьоме, на думку О. Рибаківа, поняття правової політики має вузький та широкий зміст. У першому випадку під нею розуміють розробку та реалізацію тактики та стратегії в галузі створення та застосування права на загальних принципах гуманізму. У другому, правова політика як система ідей, цілей, заходів та способів втілюється в діяльності державних і муніципальних органів, громадських об'єднань, окремих осіб, які забезпечують функціонування та вироблення правового механізму, направленого на реалізацію інтересів, прав і свобод особи у взаємодії з її обов'язками. Правова політика, – вважає О. Рибаків, – іде від особи, служить їй [14].

Безперечною перевагою даного поняття являється те, що правова політика має власні цілі та завдання. Разом із тим, воно має два методологічні недоліки. Перш за все, правова політика постає як макрополітика, що вбирає всі інші види політики, що безперечно не так. Окрім того, «загальні принципи гуманізму» в різні історичні епохи та в різних правових культурах постають неоднаковими. Тому права та свободи особи «у взаємодії з її обов'язками» являються метою правової політики далеко не завжди.

Розподіл політики на правову, тобто здійснювальну правовими засобами, і неправову, (здійснювальну поза правової форми) можливе, але не може бути основою для виділення правової політики як різновиду політики в загальносоціальному сенсі. Такі її різновиди різняться не за формою свого здійснення, а змістом, направленістю, специфічними засобами реалізації.

Загалом проведений аналіз свідчить про те, що більшість авторів визнає важливість та необхідність формування та подальшого функціонування цього феномена як правової дійсності, роблять спроби усвідомити його, сформувані наукове уявлення і показати власне бачення його специфічних рис. Однак, з іншої сторони, аналіз показує значний діапазон уявлень правників про правову політику. Відповідно, факт існування варіативності змістовного навантаження (трактовок) поняття «правова політика» спонукає до думки, що в науці ще не склалося цілісного уявлення про сутність, структуру та в цілому ознаки правової політики, не напрацьований загальний підхід і, як наслідок – відсутня загальноприйнята її концепція [13, 108-109].

Такий стан наукової розробки можна пояснити певними чинниками, що продукують багатозначність трактовок правової політики. До таких факторів слід віднести:

1. Невиробленість у сучасній науці єдиного тлумачення сутності системоутворюючих елементів поняття «правова політика», а саме правових явищ, що позначаються словами «політика» і «право».
2. Різноманітна наукова трактовка співвідношення (взаємозв'язку) права і політики. Від домінування права і до повного підкорення його політиці.
3. Специфіка галузі знань, у межах якої досліджується феномен правова політика – політологія або юриспруденція. І відповідно – акцент на політичному або юридичному аспектах правової політики.
4. Мета використання поняття «правова політика», наприклад, для позначення явища суспільного життя (державної політики у сфері правового регулювання) або для позначення навчальної дисципліни (Основи правової політики держави).
5. Рівень фаховості суб'єкта пізнання.
6. Ступінь розробленості правового явища.
7. Труднощі пізнавального характеру, що пов'язані із складністю природи походження правової політики, її структури.

Сучасний стан ступеня наукової розробленості проблем правової політики дозволяє зробити висновок про те, що вона поки не відповідає об'єктивному запиту та потребам у цьому феномені правової дійсності. У зв'язку з чим все гостріше відчувається необхідність глибинного його усвідомлення на загальнотеоретичному рівні та формування як цілісного наукового поняття, наділеного якісно новими характеристиками. Відомості про правову політику мають переважно констатуючий характер, без належного наукового обґрунтування, методологічного підґрунтя для зроблених висновків. Між тим стійку зацікавленість до розробки поняття «правова політика» науковці загальної теорії права стали виказувати лише наприкінці 90-х років ХХ ст. У цей час з'явилися перші кандидатські дисертації на відповідну тему. У ході наукової дискусії провідні вчені висловили ідею про необхідність утвердження поняття «правова політика» в якості загальнотеоретичної категорії, ствердились у думці про перспективність подальшої розробки відповідної проблеми в межах юридичної науки. На сучасному етапі можливо лише казати про те, що у юридичній науці і перш за все в галузі загальної теорії права, розробляються окремі аспекти правової політики, систематизуються положення, які торкаються її змістовної характеристики, завдань та цілей у правовому житті суспільства. Вважаємо, що на етапі наукової розробки правової політики як загальнотеоретичної категорії, найбільш вираженим його розумінням є те, що пропанують у співавторській праці провідні теоретики в галузі права Н. Матузов і А. Малько. На їхню думку, правова політика – це науково обґрунтована, послідовна та системна діяльність державних і муніципальних органів по створенню ефективного механізму правового регулювання, по цивілізованому використанню юридичних засобів у досягненні таких цілей, як найбільш повне забезпечення прав і свобод людини й громадянина, укріплення дисципліни, законності та правопорядку, формування правової держави та високого рівня правової культури у житті суспільства і держави [14, 8].

Хоча, як нами зазначалося вище, такий підхід є небездоганним і обмежений позитивістським праворозумінням.

ЛІТЕРАТУРА

1. Барабаш Ю. Правова політика у сфері прав людини: шляхи підвищення ефективності / Ю. Барабаш // Право України. – 2009. – № 4. – С. 55-60.
2. Бідей О. Основні пріоритети правової політики України / О. Бідей // Підприємництво, господарство і право: Щомісячний науково-практичний господарсько-правовий журнал. – 2007. – № 3. – С. 100-103.
3. Панов М. Правова політика як універсальний феномен соціального буття / М. Панов, Л. Терасіна // Право України. – 2005. – № 8. – С. 36-40.
4. Почтовий М.М. Про поняття «правової політики» в загальній теорії права / М.М. Почтовий // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 6 (67). – С. 95-99.
5. Селіванов В. Правова політика України (деякі теоретичні питання сутності, змісту та технології) / В. Селіванов // Право України: юрид. журн. – 2001. – № 12. – С. 6-14.
6. Орлов С.Ф. Особливості правової політики в Україні / С.Ф. Орлов // Державотворення та правотворення в Україні. – 2008. – С. 192-195.
7. Алексеев С.С. Основы правовой политики в России: курс лекций / С.С. Алексеев. – М.; Екатеринбург: Де-Юре, 1995. – 376 с.
8. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики: дисс...доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 / Исаков Николай Васильевич. – Ростов-на-Дону, 2004. – 412 с.
9. Коробова А.П. Правовая политика: понятие, форм реализации, приоритеты в современной России: дис. канд. юр. наук: спец. 12.00.01 / Коробова Александра Петровна. – Самара, 2000. – 275 с.
10. Матузов Н.И. Российская правовая политика: курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М.: Норма. 2003. – 367 с.

11. Сердюкова И.Г. Международно-правовая политика современной России в сфере осуществления прав и законных интересов человека: общетеоретический аспект: дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.01 / Сердюкова Ирина Геннадиевна. – Краснодар, 2008. – 154 с.
12. Стешенко Л.А. Правовая политика России в сфере национальных отношений: теоретическое и историко-правовое исследование: дисс...доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 / Стешенко Людмила Алексеевна. – Москва, 2003. – 318 с.
13. Исаков Н.В. Правовая политика современной России: проблемы теории и практики [Электронный ресурс]: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.01 / Николай Васильевич Исаков. – М.: РГБ, 2005 (Из фондов Российской Государственной Библиотеки).
14. Муромцев Г.И. Правовая политика: специфика понятия и ее преломление в постсоветской России / Г.И. Муромцев [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Muromtsev1/index.html>.

УДК 347.918

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО СТАТУСУ ТРЕТЕЙСЬКИХ СУДДІВ

Литвин Н.А., к.ю.н., ст. наук. співробітник

*Науково-дослідний центр з проблем оподаткування
Національного університету державної податкової служби України*

У статті автором розглядаються окремі питання правового статусу третейського судді, його особливості, права та обов'язки.

Ключові слова: третейський суд, третейський суддя, права, обов'язки.

Литвин Н.А. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТРЕТЕЙСКИХ СУДЕЙ / Научно-исследовательский центр по проблемам налогообложения Национального университета государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье автором рассматриваются отдельные вопросы правового статуса третейского судьи, его особенности, права и обязанности.

Ключевые слова: третейский суд, третейский судья, права, обязанности.

Litvin N.A. SEPARATE QUESTIONS OF LEGAL STATUS OF REFERENDARIES / Research center on the problems of taxation of the National university of government tax service of Ukraine, Ukraine

The author investigates problems of arbitral tribunal legal status and its features, rights and duties in the article.

Key words: arbitral tribunal, arbitrator, rights, duties.

Концепція Адміністративної реформи в Україні [1], Стратегія реформування системи державної служби в Україні [2] та Концепція вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [3] визначають основні та надійевіші заходи реформування державної служби, судової системи України щодо визначення статусу державних службовців. Професійні судді є державними службовцями, а третейські судді на відміну від професійних не вважаються державними службовцями, тому аналіз проблем, пов'язаних із формуванням складу третейського суду, на нашу думку, необхідно здійснювати через поняття статусу третейського судді.

Третейський суд – орган, який здійснює третейське провадження розгляду справи, але щодо вирішення спору, то його здійснюють конкретні особи – судді третейських судів, від професіоналізму та людських якостей яких залежить, наскільки вірним буде винесене ними рішення. Права і свободи людини і громадянина, що закріплені Конституцією України, у достатній мірі досліджувалися науковцями як у межах конституційного права, так і в межах адміністративного права. Тому сьогодні актуальним є питання визначення правового статусу третейського судді, з'ясування напрямів удосконалення його правового регулювання та

тенденцій розвитку юридичних гарантій по забезпеченню реалізації його прав і обов'язків, що обумовлені специфікою даного правового статусу.

У теорії права визначено правовий статус окремих груп суб'єктів права: президента, народних депутатів, керівників і працівників виконавчих органів, державних службовців, професійних суддів та інших суб'єктів. Але правовий статус третейського судді мало досліджений у вітчизняній науці.

Значний внесок у розвиток теорії правового статусу особи зробили вітчизняні та зарубіжні вчені-юристи, серед яких С.С. Алексєєв, Д.Н. Бахрах, Ю.П. Битяк, С.М. Братусь, М.В. Вітрук, В.М. Горшенев, С.Д. Гусарев, М.І. Іншин, О.В. Литвин, Н.І. Матузов, В.М. Манохін, В.В. Мальков, В.В. Мозоль, Л.М. Москвич, Н.Р. Нижник, В.І. Новосолов, Р.С. Павловський, Ю.А. Петров, Ю.Д. Притика та ін.

Питання правового статусу третейських суддів на сучасному етапі в Україні досить актуальне, тому що третейський суддя – основний виконавець третейського провадження, який одноосібно або в складі третейського суду вирішує спори, які передаються йому на розгляд.

Дослідження правового статусу третейського судді ставить своїм завданням з'ясувати його особливості, права і обов'язки, характерні ознаки, властиві тільки статусу.

Статус судді в державі і суспільстві в цілому традиційно розглядається в сучасному світі як найточніший показник розвиненості правових засад, основним критерієм усвідомлення та сприйняття конкретним соціумом цінностей правової держави, громадянського суспільства [4, 11; 5].

У період проведення судової реформи особливого значення набуває удосконалення законодавчого врегулювання та наукове визначення статусу як професійного судді, так і третейського судді.

При призначенні чи обранні третейського судді особа наділяється особливою роллю – можливістю розглядати правові спори і конфлікти, підвідомчі третейським судам, що виникають у суспільстві та державі в цілому.

У громадянському суспільстві суддям як персональним носіям судової влади надаються виняткові можливості, що дозволяють забезпечити належне (незалежне, об'єктивне, повне, неупереджене) відправлення функцій судової влади [6, 91-102]. Ці можливості повинні надаватися і третейським суддям, оскільки відповідно до Закону України „Про третейські суди” (далі – Закон) завданням третейського суду є захист майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних чи юридичних осіб шляхом всебічного розгляду та вирішення спорів, тобто ці судді також повинні забезпечувати належне, об'єктивне, повне, неупереджене виконання своїх функціональних обов'язків.

Третейський суддя – це ключова фігура третейського провадження. Саме третейський суддя (судді) вирішує спірні правовідносини, що передаються на розгляд до третейського суду. При формуванні статусу третейського судді, суддя наділяється повноваженнями виключно волею сторін, які звернулися до третейського суду.

Як на нашу думку, то при характеристиці правового статусу третейського судді потрібно мати на увазі не правовий статус суддівської посади, яку він займає на момент розгляду спору, а правовий статус людини, яка отримала повноваження щодо конкретного спору. Дане положення набуває особливого значення в умовах формування громадянського суспільства, налагодження соціальних відносин між його членами, між ними і правовою державою. Безперечно, статус не може існувати без посади, більше того, посада визначає позицію носія статусу в судовій системі та соціальній системі в цілому, хоча такої посади, як третейський суддя, не існує. Але без особистості, безпосереднього виконавця третейського судового процесу неможливо віднайти статус.

Крім того, правова природа діяльності третейських суддів передбачає від них більш особистісного характеру, тобто бути незацікавленими в результаті вирішення спору, мати визнані сторонам знання, досвід, ділові та моральні якості необхідні для вирішення спору.

Таким чином, правовий статус третейського судді – це правова категорія, що характеризує права, обов'язки та гарантії їх реалізації, а також обмеження, які у своїй сукупності

забезпечують реалізацію третейським суддею повноважень у рамках функцій і завдань третейського суду.

Для забезпечення надійності правового статусу третейського судді необхідно чітко теоретичне визначення і детальне закріплення в національному законодавстві всіх структурних елементів, що становлять зміст цієї правової категорії.

Одним з елементів правового статусу третейського судді є його права і обов'язки. Ці поняття розкривають зміст правомірної поведінки третейського судді при здійсненні ним діяльності та встановлюють її конкретний вид та міру. Права і обов'язки третейського судді завжди існують у певних межах – періоду володіння статусом, реалізуються в конкретних правовідносинах, що виникають в умовах здійснення ними певних функцій особи, яка вирішує спір у третейському суді.

Наділення третейського судді правовими можливостями щодо вирішення спору в третейському суді залежить від особистісних якостей і здібностей третейського судді, яким закон надає обов'язкового характеру. Так, особливістю діяльності третейського судді є наявність у людини, яка обрана чи призначена на цю посаду, певних безумовно необхідних і юридично обов'язкових якостей і здібностей, що забезпечують належне виконання відповідних функцій. Тому в структуру поняття правового статусу третейського судді необхідно включити такий елемент, як правосуб'єктність. Зміст даного правового поняття становить юридична характеристика особи третейського судді, її якостей і здібностей з точки зору відповідності тим характеристикам, що визначені в законодавстві як необхідні для ефективної реалізації наданих правових можливостей.

Таким чином, основними чинниками, що складають зміст правового статусу третейського судді, на наш погляд, слід визнати:

- права;
- обов'язки;
- повноваження;
- правосуб'єктність третейського судді;
- гарантії дотримання прав і обов'язків.

Щоб більш повно з'ясувати зміст правового статусу третейського судді необхідно всебічне наукове дослідження юридичної природи та змісту цих правових понять.

Сутність службових прав як внутрішнього змісту досліджуваного поняття полягає в можливості нормативно визначити вид [7, 108] та міру [8, 11, 13] можливої (допустимої) поведінки особи, наділеної статусом носія судової влади. Законодавець через категорію „службові права судді” встановлює не тільки міру (межі, обсяг) поведінки судді, а й конкретний її вид. Тобто службові права судді передбачають міру конкретно визначеної поведінки людини, наділеної статусом посадової особи судової влади. Ці права є додатковими, оскільки вони завжди існують у рамках певного тимчасового проміжку — періоду володіння статусом, реалізуються у конкретних правовідносинах і їм завжди кореспондуються чийсь обов'язки [9, 127].

Але ж третейські судді обираються і призначаються сторонами і не мають службових прав, але в міру своєї діяльності при обранні їх для розгляду спору сторонами на них покладаються певні права і обов'язки. Які? Нам потрібно це з'ясувати.

Права третейського судді в певних межах залежать від його волі і свідомості, особистого інтересу, особливо при їх використанні. Третейський суддя може відмовитися від використання наданих йому правових можливостей, не вчиняти передбачених законом дій чи, навпаки, наполягати на них. Він може за своїм власним розсудом вчиняти чи не вчиняти передбачені законом дії, використовувати надані можливості в повному обсязі чи частково, у порядку, найбільш зручному для задоволення свого інтересу. Наявність реалізації свого особистого інтересу є основним критерієм розмежування прав і повноважень третейського судді. Хоча не можна не погодитися з тим, що в певних випадках таке розмежування є досить штучним.

Щодо прав третейського судді, то їм характерна така особливість: приналежність конкретної особи в якості третейського судді, визначена нормами чинного законодавства. Ця

приналежність забезпечується державою та правом можливості обрання або призначення даної особи на посаду третейського судді. Обсяг прав визначається своєрідністю правового статусу третейського судді та забезпечується спеціальними гарантіями, які захищаються в адміністративному, судовому та іншому встановленому законом порядку.

Приймаючи до уваги розподіл прав професійного судді, зроблений у своєму дисертаційному дослідженні Москвич Л.М., виділяємо власне бачення прав третейського судді:

- а) права, що забезпечують особливий правовий статус третейського судді і його захист права на:
- повагу професійної честі і гідності;
 - захист від незаконного тиску з метою прийняття рішень, які суперечать нормам закону;
- б) права, що сприяють безпосередньому виконанню професійних обов'язків:
- самостійність прийняття рішення в межах своїх повноважень;
 - створення і забезпечення необхідних умов для здійснення професійної діяльності та інші права, передбачені національним законодавством;
- в) права, що надають допомогу реалізувати належні йому конституційні права і свободи:
- правовий захист;
 - одержання матеріальної винагороди за свою працю;
 - навчання і підвищення кваліфікації;
 - інші права, передбачені національним законодавством.

Право на повагу професійної честі і гідності третейського судді. Поважати професійну честь і гідність третейського судді – означає визнавати особу третейського судочинства правомочною представляти захист майнових і немайнових прав та охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб шляхом всебічного розгляду та вирішення спорів відповідно до закону і не вчиняти будь-яких дій, які заподіюють шкоду або перешкоджають здійсненню професійних функцій.

Тому, як на нашу думку, на сьогодні існують деякі прогалини законодавчого регулювання щодо діяльності третейських судів, зокрема в частині щодо визнання поваги до професійної честі і гідності третейського судді. Держава повинна гарантувати захист професійної честі і гідності третейського судді від будь-яких проявів неповаги. Некоректне ставлення до суду як у приміщенні суду, так і за його межами повинно каратися відповідно до закону.

З правом третейського судді на повагу професійної честі і гідності тісно пов'язане право третейського судді на захист від незаконного тиску з метою прийняття рішень, які суперечать нормам закону.

Набуваючи статусу судді, суб'єкт вступає в певні правовідносини з державою, суспільством, членами професійної групи, іншими посадовими особами і громадянами. Особливе становище судді потребує чіткого нормативного врегулювання таких правовідносин шляхом закріплення не тільки прав, а й обов'язків.

Тлумачний словник визначає „обов'язок” як те, що підлягає безумовному виконанню, як те, що необхідно для виконання внаслідок суспільної вимоги чи внутрішнього спонукання [10, 742]; як передбачену, належну поведінку суб'єкта [11].

Більшість учених під юридичним обов'язком розуміють установлену законом міру соціально необхідної, найбільш розумної і доцільної поведінки [12, 151; 13, 147], забезпечену можливістю застосування примусових заходів до суб'єкта такої поведінки за невиконання обов'язку [14, 62; 15, 62].

Третейські судді, виконуючи свої обов'язки, повинні мати чітке уявлення про свою діяльність і її соціальну значущість, її організованість, її інформаційну забезпеченість, компетентність керівництва третейського суду. Сукупність цих уявлень виступає як усвідомлена база соціально необхідного способу діяльності.

Обов'язки третейського судді повинні містити урегульовані нормами права вимоги щодо

необхідної його поведінки.

Однією з найважливіших категорій етики, що виражає моральні обов'язки судді стосовно держави, суспільства, конкретної людини, в інтересах якої здійснюється правосуддя, є професійний обов'язок. Особливість професійного обов'язку судді полягає в тому, що він має не тільки моральну, а й правову природу. По-перше, він містить у собі як обов'язок, передбачений правовими нормами, так і обов'язок перед суспільством, пов'язаний зі здійсненням професійної діяльності. По-друге, професійний обов'язок усвідомлюється суддею як моральна необхідність і виконується у зв'язку з його переконанням. У цьому аспекті гарантіями його виконання є насамперед моральні чинники – сумління, гідність, справедливість, громадська репутація тощо [16, 70-73].

Отже, призначення обов'язків полягає в забезпеченні реалізації прав суб'єктів, з якими третейський суддя вступає в правовідносини. Кожному обов'язку третейського судді завжди протистоїть чиєсь право, володар якого може в будь-який час висунути вимогу щодо його виконання.

Третейський суддя повинен професійно та сумлінно виконувати свої обов'язки згідно з Конституцією України, законами України, іншими нормативно-правовими актами; наслідувати духовні та моральні цінності, сформовані багатовіковою історією Українського народу: мудрість, мужність, шляхетність; зобов'язаний захищати етичні засади, визначені Кодексом; повинен бути чесним, справедливим, порядним. Своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати довіру громадян до третейських судів; повинен відстоювати честь і гідність як особисту, так і своїх колег, не допускати розголошення недостовірної інформації та упередженої критики на їх адресу та щодо професії взагалі.

Забезпечення виконання цих вимог необхідне при наявності відповідної кваліфікації, досвіду в практиці третейського розгляду спорів, знання іноземних мов, законодавства, правових систем і морального авторитету у відповідних колах [17, 343].

Отже, дії третейського судді можуть бути законними або незаконними, тобто або відповідати вимогам законодавства України або порушувати їх, що є підставою для притягнення судді до юридичної відповідальності.

На підставі вищевказаного вважаємо за можливе виділити такі обов'язки третейського судді: дотримання Конституції України, Закону України „Про третейські суди”, інших законів України при здійсненні розгляду та вирішення спорів у третейському суді; дотримання етичних норм діяльності третейського судді; незалежне та неупереджене виконання своїх функцій.

Порушення норм законодавства України третейським суддею є підставою для визнання рішення судді незаконним. Щодо етичних вимог поведінки третейського судді, то зазначимо, що є необхідність у запровадженні Кодексу етики третейського судді, який буде являти собою сукупність моральних правил поведінки третейського судді, за допомогою яких можна оцінити його дії з погляду таких цінностей, як законність, честь, справедливість, гідність, сумління, людяність, тощо.

Таким чином, неупередженість, незалежність і справедливість винесених рішень третейськими суддями є категорією дій, яких повинен дотримуватися третейський суддя, не допускаючи при цьому будь-яких дій, що можуть заподіяти шкоду, дискредитувати третейський суд чи судову владу в цілому. Принциповим є положення про те, що суддя повинен під час виконання своїх обов'язків будувати свої відносини з учасниками розгляду спору на основі довіри, поваги і співробітництва; толерантно ставитися до різних політичних і релігійних переконань, уникати будь-яких дій, які могли б бути витлумачені громадянами як такі, що порушують закон або стандарти етичної поведінки.

Третейський суддя повинен постійно працювати над удосконаленням свого професійного рівня та здійснювати свої обов'язки, проявляючи ініціативу, творчість і принциповість.

Незалежне та неупереджене виконання своїх функцій у першу чергу передбачає чесність, сумління та самовіддачу третейського судді. Високий рівень професійної майстерності третейського судді залежить не тільки від систематичного підвищення кваліфікації, з набуттям знань, умінь, навичок, а й від належного виконання своїх обов'язків. Але для цього необхідно

створити відповідно умови для забезпечення належного ставлення кожного судді до професійного навчання, самовдосконалення, виховання особи та відповідальності за свій професійний ріст, виконуючи обов'язки третейського судді.

Тому, у зв'язку з відсутністю в Законі статті, яка б визначала обов'язки третейських суддів пропонуємо доповнити Закон новою статтею 18-1 „Обов'язки третейських суддів” у такій редакції:

„Третейські судді зобов'язані:

- при здійсненні розгляду та вирішенні спорів у третейському суді дотримуватися вимог Конституції і законів України, забезпечувати повний, всебічний та об'єктивний розгляд судових справ з дотриманням установлених законом строків;
- не розголошувати відомості та інформацію, таємницю сторін розгляду спору або їх правонаступників, відомості про особисте життя громадян та іншу інформацію, про яку вони довідалися під час розгляду справи в судовому засіданні, для забезпечення нерозголошення якої було прийняте рішення про закрите судове засідання;
- не допускати розголошення недостовірної інформації та упередженої критики на їх адресу та щодо професії взагалі;
- не допускати вчинків і будь-яких дій, що ганьблять звання третейського судді і можуть викликати сумнів у його об'єктивності, неупередженості та незалежності;
- спір повинен розглядатися в максимально короткий строк, не допускаючи при цьому можливість конфлікту між сторонами, рішення, винесене третейським суддею, повинно бути таким, яке не буде в подальшому відмінено або у виконанні якого буде відмовлено у зв'язку з допущеними процесуальними порушеннями;
- наслідувати духовні та моральні цінності, сформовані багатовіковою історією українського народу: мудрість, мужність, шляхетність;
- своїми вчинками, діями, поведінкою зміцнювати довіру громадян до третейських судів.

За допомогою держави закріплення цих обов'язків у Законі повинно передбачити певні гарантії для того, щоб систематичне професійне навчання суддів, удосконалення професійної майстерності стали складовою частиною їх професійної діяльності. Такими гарантіями можуть стати вдосконалена система підбору кадрів, тестування, періодична атестація третейських суддів.

Отже, визначення теоретико-прикладних термінів і понять у сфері правового регулювання статусу третейських суддів, зміни та доповнення до чинного законодавства повинні сприяти удосконаленню діяльності третейських судів, підвищенню ефективності роботи третейських суддів та подальшому розвитку третейських судів, що забезпечить більш ефективний захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
2. Про стратегію реформування системи державної служби в Україні: Указ Президента України від 14 квітня 2000 р. № 599/2000 // Офіційний вісник України. – 2000. – № 16. – Ст. 665.
3. Про Концепцію вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/document/4333.html?PrintVersion>
4. Абросимова Е.Б. Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы / Е.Б. Абросимова. – М.: Ин-т права и публ. политики, 2002. – 160 с.
5. Байдуков В.А. Обеспечение судебной власти в деятельности районного суда: дис. на соиск. науч. степени кандидата юрид. наук: спец. 12.00.11 / Байдуков Виктор Анатольевич; Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург, 1998. – 215 с.

6. Шмавонян Г.А. Конституционное правосудие в системе разделения властей / Г.А. Шмавонян. – М.: МАКС Пресс, 2001. – 172 с.
7. Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе / Н.Г. Александров. – М.: Госюриздат, 1955. – 174 с.
8. Братусь С.Н. Субъекты гражданского права / С.Н. Братусь. – М.: Госюриздат, 1950. – 367 с.
9. Москвич Л.М. Організаційно-правові проблеми статусу суддів: дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук: спец. 12.00.10 / Москвич Лідія Миколаївна; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 2003. – 224 с.
10. Толковый словарь русского языка: В 4-х т. – Т.2 / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. словарей, 1938. – 1039 с.
11. Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка: В 4-х т. – Т. 2. – М.: Изд-во иностр. и нац. словарей, 1955. – 780 с.
12. Матузов Н.И. Правовая система и личность / Н.И. Матузов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1987. – 293 с.
13. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М.: Наука, 1979. – 229 с.
14. Кечекьян С.Ф. Правоотношения в социалистическом обществе / С.Ф. Кечекьян. – М.: Изд-во Академии наук СССР, 1958. – 187 с.
15. Ем В.С. К вопросу о понятии, содержании и сущности правовых обязанностей / В.С. Ем // Вестник МГУ: Сер. 11. Право. – 1981. – № 1. – С. 56 - 62.
16. Горшенев В.М. Юридическая деонтология: [учебное пособие] / В.М. Горшенев, И.В. Бенедик. – К.: Изд-во УМК при Минвузе УССР, 1988. – 80 с.
17. Притика Ю. Теоретичні проблеми захисту прав учасників цивільних правовідносин у третейському суді: дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук: спец. 12.00.03 / Притика Юрій Дмитрович; Київський національний університет ім. Т.Г. Шевченка. – К., 2006 – 632 с.

УДК 351.713: 341.45

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ У КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНОЇ ВЗАЄМОДІЇ

Литвин О.В., к.ю.н., доцент

Національний університет державної податкової служби України

У статті досліджується сучасний стан правового регулювання інформаційного забезпечення міжнародної взаємодії підрозділів податкової міліції органів ДПС України. Також, автором аналізується діюча в державі нормативно-правова база, яка регламентує питання міжнародної взаємодії податкової міліції.

Ключові слова: органи ДПС України, податкова міліція, міжнародна взаємодія, інформаційне забезпечення, модернізація.

Литвин А.В. ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ НАЛОГОВОЙ МИЛИЦИИ В КОНТЕКСТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье исследуется современное состояние правового регулирования информационного обеспечения международного взаимодействия подразделений налоговой милиции системы органов ГНС Украины. Также, автором анализируется действующая в государстве нормативно-правовая база, которая регламентирует вопрос международного взаимодействия налоговой милиции.

Ключевые слова: органы ГНС Украины, налоговая милиция, международное взаимодействие, информационное обеспечение, модернизация.

Litvin A.V. INFORMATIVE-ANALYTICAL ACTIVITY OF TAX MILITIA IN CONTEXT OF INTERNATIONAL CO-OPERATION / National university of government tax service of Ukraine, Ukraine
In the article the modern state is probed legal adjusting of the informative providing of international co-operation of subsections of tax militia of organs of DPS of Ukraine. Also, an author is analyse operating in the state normatively legal base which regulates the question of international co-operation of tax militia.

Key words: organs of DPS of Ukraine, tax militia, international co-operation, informative providing, modernization.

В основі будь-якої усвідомленої діяльності людини лежить інформаційно-аналітична діяльність, яка полягає в отриманні, накопиченні й обробці відомостей про навколишній світ (матеріальні об'єкти і явища), і спрямована на вироблення найкращих (із суб'єктивного погляду) управлінських рішень з організації дій, що забезпечують пристосування до навколишніх умов і існування в них. Саме тому інформаційно-аналітична робота набуває характеру центральної сполучної ланки в діяльності Державної податкової служби загалом та підрозділів податкової міліції зокрема. Предметна ділянка цієї роботи пов'язана насамперед з економікою країни і діяльністю всієї податкової системи України.

Аналітична діяльність правоохоронних органів передусє кримінологічній характеристиці злочинності та відрізняється від останньої більш широким спектром інформаційних і характеризуючих даних. У таких умовах інформаційно-аналітична робота неминує вимагає функціонального виділення, організаційного оформлення і спеціалізації по функціях збору, накопичення, обробки, видачі, аналізу і реалізації інформації в інтересах підготовки варіантів управлінських рішень на різних рівнях. Це і складає сутність поняття інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділів податкової міліції.

На сучасному етапі проблема подолання наслідків транснаціональної економічної злочинності вимагає від податкової міліції налагодження міжнародного співробітництва, одним з основних напрямків якого є взаємний і налагоджений інформаційний обмін між представниками органів державної податкової служби України (далі – органи ДПС України) та суб'єктами міжнародного права (іноземними державами, міжнародними урядовими та неурядовими організаціями і ін.).

Актуальність розгляду питання міжнародної взаємодії податкової міліції в контексті інформаційно-аналітичного забезпечення обумовлюється тим, що порушення податкового законодавства України часто пов'язані із зовнішньоекономічною діяльністю суб'єктів господарювання та мають міжнародний характер і відповідно від результатів удосконалення міжнародної взаємодії податкової міліції із зарубіжними країнами, або уповноваженим правоохоронними органами залежить якісна робота щодо встановлення ділових контактів з метою отримання та обміну інформацією, проведення спільних оперативно-розшукових та кримінально-процесуальних заходів.

Необхідно зазначити, що в закордонних країнах інформаційно-аналітичній роботі органів, які спеціалізуються у сфері оподаткування, та питанням міжнародної взаємодії в зазначеній сфері приділяється велика увага на державному рівні, що дозволило якісно поліпшити фінансовий контроль і значно активізувати боротьбу з податковою злочинністю.

Вагомий внесок у дослідження інформаційного забезпечення діяльності податкових органів України, і зокрема податкової міліції, у контексті міжнародної взаємодії та євроінтеграції зробили наступні дослідники та практики-податківці: М.Я. Азаров, В.І. Антипов, О.М. Бандурка, В.Т. Білоус, М.В. Коваль, П.В. Мельник, Д.Г. Мулявка, М.С. Мазуренко, В.Я. Мацок, Д.Я. Семир'янов, О.М. Розум, П.В. Цимбал, Г.Л. Чигрина та інші.

Грунтовний розгляд питання, яке стосується міжнародної взаємодії податкової міліції не можливий без аналізу таких понять, як “взаємодія” та “координація”.

Так, на думку одних авторів, “взаємодія” та “координація” – це слова-синоніми, які означають погодженість, інші автори взаємодію розуміють як більш широке поняття, ніж координація. У літературі висвітлюються й інші погляди, наприклад, що більш широким поняттям є координація, або координація – це організація взаємодії [9, 2].

У тлумачному словнику В. Даля терміни “взаємодія” і “координація” не зазначаються. Інші тлумачні словники російської і української мови також не мають термінів “взаємодія” і “координація”, оскільки в них ці терміни пояснюються лише в смисловому значенні “погодження”. Автори, які вважають, що взаємодія є більш загальним поняттям, ніж координація, посилаються на філософське визначення поняття взаємного зв'язку і взаємної обумовленості предметів та явищ [10].

Що стосується взаємодії в контексті обміну інформацією про злочини у сфері оподаткування, то, на думку В.В. Лисенка, компетентні органи надають інформацію про порушення податкового законодавства, скоєні юридичними та фізичними особами із зазначенням відомостей про: 1) спосіб податкового правопорушення; 2) наявність рахунків у кредитно-банківських установах та про рух грошових коштів (що на сьогоднішній день є досить проблематичним, якщо врахувати зміни і доповнення до Закону України “Про банки і банківську таємницю”); 3) отримані доходи та суми стягнених податків; 4) наявність власності юридичних та фізичних осіб [3, 107]. Інколи обмін податковою, оперативною та іншою інформацією у сфері протидії та виявлення злочинів у сфері оподаткування може здійснюватися за власною ініціативою сторін, які підписали відповідну угоду. Іноді правоохоронні органи “неохоче йдуть на обмін інформацією або участь у спільних заходах зі своїми колегами із зарубіжних країн, аргументуючи це витіканням інформації, що не тільки знижує ефективність тих чи інших тактичних операцій, але і ставить під загрозу життя оперативних працівників та слідчих” [4, 176].

Нормативно-правовою базою взаємодії органів ДПС України, зокрема і підрозділів податкової міліції з податковими та іншими компетентними органами іноземних держав є:

- 1) міжнародні правові акти щодо уникнення подвійного оподаткування;
- 2) європейські конвенції щодо видачі правопорушників та надання правової допомоги, учасником яких є Україна;
- 3) угода між урядами Республіки Білорусь, Російської Федерації та Кабінетом Міністрів України „Про співробітництво і обмін інформацією в області боротьби з порушеннями податкового законодавства” від 19 жовтня 1999 року, інші міждержавні угоди;
- 4) порядок обміну інформацією за спеціальними запитами, затверджений наказом ДПА України від 18 червня 1997 року № 185 (із змінами і доповненнями, внесеними наказом ДПА України від 25 січня 1999 року № 42);
- 5) інструкція про порядок використання правоохоронними органами можливостей Національного центрального бюро Інтерполу в Україні в попередженні, розкритті та розслідуванні злочинів, затверджена спільним наказом МВС, Генпрокуратури, Служби безпеки, Держкомкордону, Держмитслужби та ДПА України від 9 січня 1997 року, № 3/1/2/5/2/2;
- 6) методичні рекомендації щодо порядку підготовки, передачі та виконання слідчими податкової міліції органів державної податкової служби звернень про правову допомогу в кримінальних справах (Акт Слідчого управління ДПА України від 29 вересня 2000 року № 13/23/17/09-0017);
- 7) лист ДПА України „Про впорядкування міжнародного співробітництва податкової міліції України з компетентними органами іноземних держав” від 22 грудня 1998 року № 15279/10/26-0217;
- 8) лист ДПА України „Щодо організації міжнародного співробітництва територіальних підрозділів податкової міліції ДПА України з питань попередження, розкриття та розслідування злочинів у сфері оподаткування з компетентними органами іноземних держав” від 22 грудня 1998 року № 10610/7/26-5517 та інші відомчі керівні листи та роз'яснення.

На підставі діючої в Україні нормативно-правової бази підрозділи податкової міліції в особі Головного Управління податкової міліції (далі – ГУ ПМ) ДПС України здійснюють координацію міжнародної взаємодії на рівні центральних та обласних апаратів податкової

міліції з компетентними правоохоронними і податковими органами зарубіжних держав з метою попередження, виявлення, розкриття та розслідування правопорушень і злочинів у сфері оподаткування. Для забезпечення зазначених потреб у ГУ ПМ функціонує відділ міжнародного співробітництва, основним завданням якого є отримання інформації та документів із-за кордону про податкові правопорушення суб'єктами фінансово-господарської діяльності.

На сьогодні партнерами міжнародної взаємодії податкової міліції в рамках діючої нормативно-правової бази виступають компетентні органи більш ніж 24 країн світу. Основними суб'єктами міжнародного права, які надають інформацію у відповідь на запити країни є: США, Великобританія, Канада, Китай, Нідерланди, Польща, Румунія, Чехія, Болгарія, Ізраїль, Туреччина та ін. Загалом, ГУ ПМ ДПС України має можливість отримання інформації із понад 65 країн світу.

Необхідно зазначити, що за ініціативою підрозділів податкової міліції України до компетентних органів зарубіжних країн у 2011 році направлено 385 звернень та отримано 154 відповіді та 35 запитів надійшло до ГУ ПМ ДПС від компетентних органів зарубіжних країн. Згідно з інформацією, яка була отримана регіональними підрозділами податкової міліції через канали міжнародного співробітництва, порушено 67 кримінальних справ, по яких встановлено збитків на суму понад 130 млн. грн. [11, 5]. Інформація та матеріали, які передаються від уповноважених органів зарубіжних держав, є офіційними відповідями, які не потребують додаткової легалізації в Україні і можуть використовуватись в якості доказів при провадженні дізнання та досудового слідства підрозділами податкової міліції ДПС України.

Одним із головних моментів організації взаємодії, як вважає Лисенко В.В., щодо протидії податковим правопорушенням є направлення правильно оформленого та змістовного запиту. Щодо форми та змісту запиту встановлені певні вимоги. Запит на отримання інформації повинен містити: 1) назву компетентного органу, що запитує; 2) назву компетентного органу, який виконує запит; 3) виклад суті запиту та його обґрунтування; 4) фактичні обставини справи; 5) кваліфікація злочину відповідно до законодавства держави, що направляє запит; 6) розмір заподіяної шкоди; 7) інша інформація, яка необхідна для виконання запиту. Запит для отримання інформації може направлятися шляхом поштового зв'язку, а також з використанням технічних засобів передачі тексту (факс, електронна пошта). В окремих випадках запит може бути переданий з використанням телефонного зв'язку. Однак необхідно терміново виконати письмове підтвердження усного запиту. Запит до виконання повинен прийматися негайно. У разі необхідності може бути надана додаткова інформація. При неможливості виконати запит терміново повідомляється той компетентний орган, який направляв запит [4, 111]. Ефективне міжнародне співробітництво потребує швидкого обміну інформацією між державами та оперативного використання прохання про надання інформації, що зараз майже неможливо. Широке використання в даному випадку комп'ютерних мереж або інших засобів комунікації могли б значно прискорити процес отримання, обробки та застосування необхідної інформації.

Одним із важливих напрямів міжнародного співробітництва (зокрема і для слідчих підрозділів ДПС України) є використання положень європейських конвенцій з питань кримінального судочинства [4, 116]. У зв'язку із значним поширенням випадків застосування в протидії злочинним проявам допомоги іноземних правоохоронних органів та створення єдиного механізму діяльності, порядок виконання європейських конвенцій знайшов відповідну нормативну регламентацію в "Інструкції про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства" [5].

Так, на думку В.Т. Маляренка, надання та одержання в Україні міжнародної правової допомоги ускладнено, тому що українське процесуальне законодавство не регламентує порядок надання та одержання міжнародної правової допомоги в кримінальних справах [6, 43].

Ще однією причиною, яка вимагає удосконалення міжнародної взаємодії податкової міліції, виступає необхідність протидії виводу суб'єктами фінансово-господарської діяльності грошових коштів в офшорні зони.

Зацікавленість, яку викликають офшорні зони в суб'єктів фінансово-господарської діяльності в Україні пояснюється тим, що більшість офшорних зон має відносно прості вимоги з ліцензування і регулювання діяльності фінансових компаній і інших фірм. Також однією з основних особливостей офшорної зони є поширення пільгового режиму виключно на

нерезидентні компанії, які не здійснюють діяльність на території країни і, що найважливіше, забезпечують ефективний режим збереження фінансової інформації.

Проведення окремих слідчих дій на території зарубіжних держав, отримання відомостей про наявність розрахункових рахунків у банках і про рух коштів на цих рахунках, видача злочинців (екстрадиція), а також взаємодія з правоохоронними органами зарубіжних держав із зазначених питань здійснюється в порядку надання правової допомоги і входить до функцій Генеральної прокуратури України, Служби Безпеки України. Існує відповідний порядок отримання інформації про відкриття за кордоном фізичними і юридичними особами рахунків у зарубіжних банках, а також про рух коштів на цих рахунках. Оскільки така інформація виступає комерційною або банківською таємницею, її одержання можливе тільки після розгляду запиту відповідним правоохоронним органом (прокуратурою, вищим органом юстиції) зарубіжної країни. Територіальні правоохоронні органи з клопотанням про проведення визначених слідчих та інших дій звертаються до Генеральної прокуратури України через прокурорів, які здійснюють нагляд за проведенням досудового слідства чи дізнання. Генеральна прокуратура України готує відповідний запит до центрального органу юстиції (прокуратури) зарубіжної країни з проханням щодо надання правової допомоги у розслідуванні злочинів [4, 131]. Ці питання, як правило, урегульовані угодами про надання правової допомоги між Україною та іншими країнами. На території країн СНД зміст взаємодії правоохоронних органів регламентовано Конвенцією про правову допомогу і правові відносини в цивільних, сімейних і кримінальних справах від 22 січня 1993 року [7].

Перед підготовкою звернення до іноземного компетентного органу працівник податкової міліції повинен мати на увазі, що головним принципом міжнародного співробітництва є взаємна повага та дотримання вимог внутрішнього законодавства країн і супровідних процедур, яким відповідає взаємодія регулюється. Працівнику податкової міліції необхідно чітко усвідомлювати, що запити з боку органів ДПС України є джерелом певної конфіденційної інформації. В іноземних державах ведеться професійна систематизація, аналіз і зберігання будь-якої інформації, у тому числі під час обробки запитів іноземних правоохоронних органів.

Також необхідно звернути увагу на певний факт обмеженості можливостей міжнародного співробітництва ГУ ПМ ДПС України, у контексті недосконалості нормативної бази з питань міжнародної взаємодії та наявності ряду недоліків організаційного плану. Причинами недоліків у процесі міжнародного співробітництва податкової міліції виступають наступні фактори: складна процедура оформлення та надсилання міжнародного запиту; відсутність у достатній кількості положень, роз'яснень та методичних рекомендацій з питань міжнародної взаємодії; недостатня увага працівників до положень нормативно-правових актів та рекомендацій з питань міжнародного співробітництва та ін.

Підсумовуючи вищезазначене, можна виокремити основні шляхи покращення роботи підрозділів податкової міліції в напрямках інформаційно-аналітичної роботи та міжнародної взаємодії, а саме: використання міжнародного досвіду інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності підрозділів податкової міліції; аналіз негативних явищ і тенденцій у зазначеній сфері та подальше їх подолання; проведення додаткових занять з особовим складом підрозділів податкової міліції з метою відпрацювання недоліків, які виникають у процесі міжнародної взаємодії; покращення організаційної роботи, у контексті закріплення відповідних працівників за напрямком міжнародної взаємодії; необхідність у нових методичних рекомендаціях ГУ ПМ ДПС України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Податковий кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2011 року. – № 13–14, 15–16, 17. – Ст. 112.
2. Про Державну податкову службу в Україні : Закон України від 4 грудня 1990 року, № 509-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 6. – Ст. 37.
3. Лисенко В.В. Виявлення податковою міліцією ухилень від сплати податків / В.В. Лисенко. – К.: Парламентське видавництво, 2002. – 168 с.

4. Аркуша Л.И. Основы методики выявления и расследования организованной преступной деятельности при наличии коррумпированных связей: дис... канд. юрид. наук: 12.00.09 / Аркуша Л.И. – Одесса, 2001. – 232 с.
5. Інструкція про порядок виконання європейських конвенцій з питань кримінального судочинства : Наказ Міністерства юстиції, Генеральної прокуратури, Служби безпеки, МВС, ВС, ДПА України, Держдепартаменту виконання покарань від 26.06.1999 року № 34/5/22/130/512/326/73.
6. Малярєнко В.Т. Щодо міжнародного співробітництва у виконанні окремих дій в кримінальних справах / В.Т. Малярєнко // Вісник Верховного Суду України. – № 1 (26). – С. 41–44.
7. Конвенція про правову допомогу і правовідносини у цивільних, сімейних та кримінальних справах: Міжнародний документ від 22.01.1993 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=997_009
8. Семир'янов Д.Я. Міжнародне співробітництво органів податкової міліції України у боротьбі з податковими правопорушеннями Д.Я. Семир'янов // Науковий вісник. Збірник наукових праць Академії державної податкової служби України. – Ірпінь, 2003. – № 1(12). – С. 219–226.
9. Супруненко А.М. Взаємодія оперативних підрозділів податкової міліції з іншими правоохоронними органами в розкритті злочинів: лекція з курсу „Оперативно-розшукова діяльність податкової міліції” / А.М. Супруненко. – Ірпінь, 2004. – 28 с.
10. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М.: Рус. яз., 1998. – Т. 3. – 555 с.
11. Головач А. Наша ефективна робота – запорука економічної безпеки держави та добробуту її громадян / А. Головач // Вісник податкової служби України. – 2011. – № 24. – С. 6–8.

УДК 342.922

ПРО ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Лук'янець Д.М., д.ю.н., доцент

Українська академія банківської справи НБУ

У статті робиться спроба переосмислити традиційні для науки адміністративного уявлення стосовно процесуальної форми адміністративної відповідальності. Спираючись на положення теорії процесуального права доказывается, що адміністративна відповідальність значною мірою реалізується поза процесуальною формою, на основі вільного розсуду осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: адміністративна відповідальність; процесуальна форма; провадження по справах про адміністративні правопорушення.

Лукьянец Д.Н. О ПРОЦЕДУРАЛЬНОЙ ФОРМЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ / Украинская академия банковского дела НБУ, Украина

В статье делается попытка переосмыслить традиционные для науки административного права представления относительно процессуальной формы административной ответственности. Основываясь на положениях теории процессуального права, доказывается, что административная ответственность в значительной мере реализуется вне процессуальной формы, на основе свободного усмотрения лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях.

Ключевые слова: административная ответственность; процессуальная форма; производство по делам об административных правонарушениях.

Lukyants D.N. ON THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY / Ukrainian banking academy of NBU, Ukraine

The article attempts to rethink the traditional science of administrative law views on procedural form of administrative responsibility. Building on the theory of procedural law is proved that the administrative responsibility to a large extent implemented outside the procedural form, based on the free discretion of the persons authorized to consider cases on administrative violations.

Key words: administrative responsibility, procedural form, production of cases on administrative violations.

Процесуальним засадам адміністративної відповідальності присвячено величезну кількість наукових праць. Варто лише згадати, що відповідну проблематику досліджували О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Г.П. Бондаренко, І.Л. Бородін, І.А. Галаган, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін та багато інших вчених-адміністративістів.

Здавалося б у цій сфері вже немає ніяких таємниць, які б могли викликати інтерес дослідників, але розвиток теорії процесуального права дає підстави дає суттєві підстави для сумнівів стосовно непорушності основних положень процесуальної частини теорії адміністративної відповідальності.

І першим питанням, на яке варто звернути увагу є таке: чи дійсно адміністративна відповідальність реалізується в процесуальній формі? На перший погляд питання виглядає дещо абсурдно, адже чи може хтось навіть припускати зворотнє? Але звернемось до деяких положень теорії процесуального права і проаналізуємо з їх позиції положення Кодексу України про адміністративне правопорушення.

Як відзначає О.Г. Лук'янова, процесуальна форма – це сукупність правил. Але не будь-яких правил, а правил процедури. Процедура представляє собою послідовність певних дій, вона має нормативну модель свого розвитку і спрямована на досягнення певних цілей [1, 100].

Найважливішою ознакою процесуальної форми є її відповідність принципам процесуального права, така відповідність передбачає наявність системи гарантій прав осіб, що беруть участь у справі, і виконання завдань процесуального права.

Наступною важливою ознакою процесуальної форми є її чітка і детальна регламентованість процесуальним законодавством. Правила процедури, що складають основу процесуальної форми, мають нормативно закріплену модель статичної і динамічної.

Ще однією ознакою процесуальної форми є її цільова спрямованість, тобто процесуальна форма покликана гарантувати точне досягнення мети процесуальної діяльності – з'ясування об'єктивної істини по справі [1, 100-101].

З точки зору свого складу, процесуальна форма представляє собою систему наступних процесуальних правил: умови, послідовність, строки вчинення дій, церемоніал (розпорядок) розвитку та здійснення процесуальної діяльності, порядок видання і реалізації передбачених процесуальних актів [1, 100-101].

Найбільш поширена в теорії точка зору на структуру провадження по справах про адміністративні правопорушення полягає в тому, що таке провадження складається з трьох обов'язкових та однієї факультативної стадій. До обов'язкових відносять адміністративне розслідування, розгляд справи та виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення. Факультативною є стадія перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Якщо подивитись на положення КУпАП, що, відповідно до теоретичних уявлень, регламентують адміністративне розслідування, то можна побачити, що процедура цього розслідування врегульована досить фрагментарно. Так, статтею 254 КУпАП встановлено, що про адміністративне правопорушення складається протокол. У статті 256 визначено вимоги до протоколу, а у статті 255 визначено осіб, уповноважених складати протоколи. Жодної норми, яка б регламентувала власне діяльність осіб, що уповноважені складати протоколи про адміністративні правопорушення, і, яка передуює складенню протоколу про адміністративне правопорушення, в КУпАП немає.

Очевидно, що згадані норми не регламентують порядку здійснення діяльності уповноважених осіб, а визначають лише окремі моменти, які мають відношення до такої діяльності. Ці норми

не визначають порядку вчинення дій і не визначають параметрів процесу, вони є статичними і ця обставина дає підстави стверджувати, що зазначені норми навіть не є процесуальними.

Більш того, відсутні норми, які б вказували де має складатися протокол про адміністративне правопорушення і часові межі в рамках яких такий протокол має бути складений. Вирішити це питання є можливим лише шляхом поглибленого аналізу норм, які регламентують застосування заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Так, відповідно до статті 259 КУпАП, з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено, наприклад, в міліцію. З цієї норми випливає, що протокол, може бути складений тільки в двох місцях: на місці вчинення правопорушення або в тому місці, куди порушник може бути доставлений відповідно до статті 259 КУпАП. При цьому цей перелік є виключним.

Порядок розгляду про адміністративне правопорушення визначено статтею 279 КУпАП, яка має назву «Порядок розгляду справи про адміністративне правопорушення». Відповідно до цієї статті, розгляд справи розпочинається з оголошення складу колегіального органу або представлення посадової особи, яка розглядає дану справу.

Головуючий на засіданні колегіального органу або посадова особа, що розглядає справу, оголошує, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснює особам, які беруть участь у розгляді справи, їх права і обов'язки. Після цього оголошується протокол про адміністративне правопорушення. На засіданні заслуховуються особи, які беруть участь у розгляді справи, досліджуються докази і вирішуються клопотання. У разі участі в розгляді справи прокурора заслуховується його висновок.

Варто зауважити, що представлення посадової особи, яка розглядає справу, оголошення того, яка справа підлягає розгляду, хто притягається до адміністративної відповідальності та роз'яснення особам, які беруть участь у розгляді справи, їх прав і обов'язків, хоча і є важливим елементом розгляду, проте не визначають його змісту.

Фактично весь порядок розгляду справи сконцентровано в таких діях: оголошення протоколу про адміністративне правопорушення, дослідження доказів і вирішення клопотань. І все. Яким чином досліджуються різні види доказів і яким чином вирішуються клопотання залишається невідомим.

У той самий час питання вирішення клопотань є надзвичайно важливим. Наприклад, що має робити посадова особа, яка розглядає справу про адміністративне правопорушення, якщо особа, яка притягається до адміністративної відповідальності заявить клопотання про її відвід? Яким чином фіксуються дії такої посадової особи щодо розгляду клопотань і результати вирішення клопотань? Яким чином має діяти посадова особа, якщо особа, що притягається до адміністративної відповідальності заперечує факт вчинення адміністративного правопорушення, а інших доказів, крім протоколу про адміністративне правопорушення немає? Фактично у справі не залишається жодних слідів вирішення таких питань.

Не визначено також, яким чином фіксуються пояснення надані особою, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Цікаво, що статтею 281 КУпАП передбачено ведення протоколу засідання по справі про адміністративне правопорушення, але ця вимога стосується тільки випадків розгляду справи про адміністративне правопорушення колегіальним органом. Нагадаємо, що колегіальними серед органів, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, є тільки адміністративні комісії та виконавчі комітети місцевих рад, але на їх долю припадає надзвичайно невелика кількість справ про адміністративні правопорушення. Але, основна маса справ про адміністративні правопорушення розглядається одноособово суддями або уповноваженими посадовими особами органів виконавчої влади.

Аналогічним чином в КУпАП відсутнє визначення правил процедури і для стадії перегляду постанови по справі про адміністративне правопорушення.

Відповідно до статті 293 КУпАП, орган (посадова особа) при розгляді скарги або протесту на постанову по справі про адміністративне правопорушення перевіряє законність і обґрунтованість винесеної постанови і приймає одне з таких рішень:

- 1) залишає постанову без зміни, а скаргу або протест без задоволення;
- 2) скасовує постанову і надсилає справу на новий розгляд;
- 3) скасовує постанову і закриває справу;
- 4) змінює захід стягнення в межах, передбачених нормативним актом про відповідальність за адміністративне правопорушення, з тим, однак, щоб стягнення не було посилено.

Якщо буде встановлено, що постанову винесено органом (посадовою особою), неправомочним вирішувати цю справу, то така постанова скасовується і справа надсилається на розгляд компетентного органу (посадової особи).

У той самий час яким чином здійснюється перевірка законності та обґрунтованості винесеної постанови, КУпАП не визначає. Більш того, цим законом не визначено і підстав для прийняття рішень, перелічених у статті 293 КУпАП. Фактично описання дій особи, уповноваженої розглядати скаргу на постанову по справі про адміністративне правопорушення зводиться до вказівки на вчинення двох дій «перевіряє» та «приймає». Тобто можна констатувати відсутність правового регулювання процедури перегляду постанов по справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку.

В контексті досліджуваної проблеми варто звернутися й до статті 251 КУпАП «Докази». Відповідно до цієї статті, доказами в справі про адміністративні правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких **у визначеному законом порядку** орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Слідуючи правилам формальної логіки можна стверджувати, що встановлювати наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи, посадова особа може тільки на підставі доказів **у визначеному порядку**, а цей порядок має бути визначений саме **законом**, а не іншим нормативно-правовим актом.

Більш того, відповідно до статті 246 КпАП, порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в органах (посадовими особами), уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення, визначається цим Кодексом та іншими законами України. Порядок провадження в справах про адміністративні правопорушення в районних, районних у місті, міських чи міськрайонних судах визначається цим Кодексом та іншими законами України.

Із наведеного слідує, що єдиним джерелом процесуальних норм, якими регламентується і порядок провадження, і всі процедури в рамках цього провадження, є виключно закони.

Як впливає із представленого аналізу, у нормативній конструкції провадження по справах про адміністративні правопорушення відсутня значна частина ознак процесуальної форми. Зокрема, ця конструкція не гарантує прав осіб, що беруть участь у справі, і вона не має чіткої і детальної регламентованості процесуальним законодавством.

Таким чином, на нашу думку є очевидним, що реалізація адміністративної відповідальності значною мірою здійснюється поза процесуальною формою, в основному на засадах вільного розсуду осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні правопорушення.

На завершення варто висловити декілька міркувань стосовно причин, які викликали такий стан справ з процесуальним регулюванням відносин адміністративної відповідальності.

Як відомо в основу Кодексу України про адміністративні правопорушення були покладені Основи законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення і якщо подивитись на текст чинного КУпАП, то неважко побачити, що норми, які регламентують провадження по справах про адміністративні правопорушення значною мірою повторюють текст Основ. Так, наприклад стаття 280 КУпАП повторює статтю 36 згаданих Основ.

У коментарі до Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік про адміністративні правопорушення підготовленому видатними вченими-адміністративістами радянської доби

вказувалося: «Оскільки стадія розгляду справи і прийняття відповідної постанови є вирішальною у провадженні по справах про адміністративні правопорушення, законодавець визначив основні принципи цієї процесуальної діяльності: публічність і гласність, презумпція невинуватості та інш.» [2, 142].

На жаль, при створенні КУпАП не було приділено значної уваги правилам провадження по справах про адміністративні правопорушення і КУпАП в сучасному вигляді, а точніше його процесуальна частина, більш нагадує звід принципів провадження по справах про адміністративні правопорушення ніж акт, що регламентує відповідні процедури.

Крім того, слід звернути увагу на той факт, що основним органом адміністративної юрисдикції в радянські часи вважалися адміністративні комісії. Навіть і зараз у КУпАП зберіглася стаття 214, відповідно до якої адміністративні комісії при виконавчих органах сільських, селищних, міських рад вирішують усі справи про адміністративні правопорушення, за винятком віднесених цим Кодексом до відання інших органів (посадових осіб). І, як вже зазначалося вище, деякі процедурні правила для колегіальних органів, яким и є адміністративна комісія, у КУпАП передбачені, а для одноособових – ні.

Варто також зауважити, що в КУпАП набагато чіткіше прописані процедури застосування заходів забезпечення провадження по справах про адміністративні правопорушення, зокрема такі, як адміністративне затримання, особистий огляд, огляд і вилучення речей і документів тощо. Складається враження, що сенс притягнення до адміністративної відповідальності полягає у реалізації саме цих заходів.

Отже, у загальному висновку можна підтримати неодноразово висловлену вченими та практиками думку про необхідність кардинального оновлення інституту адміністративної відповідальності, її процесуальних засад, з метою перетворення цього інституту на дійсно ефективний інструмент забезпечення законності у державі.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г. Лукьянова. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 240 с.
2. Комментарий к Основам законодательства Союза ССР и союзных республик об административных правонарушениях / [Васильева Г.В., Лазарев Б.М., Лунев А.Е., Попова В.И. и др.]. – М.: «Юридическая литература», 1983. –168 с.

УДК 342.92:342.9.03

ПРО ПРАВОВУ ПРИРОДУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ АБО БЕЗДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Лученко Д.В., к.ю.н., доцент

Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

У статті пропонується авторське бачення категорії оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. Акцентується увага на неможливості редуцировання цього явища до одного з його аспектів. Викладаються аспекти розуміння адміністративно-правового оскарження, через дослідження яких останнє може бути пізнаним.

Ключові слова: оскарження, суб'єкт владних повноважень, правові відношення, суб'єктивне право, адміністративний процес.

Лученко Д.В. О ПРАВОВОЙ ПРИРОДЕ ОБЖАЛОВАНИЯ РЕШЕНИЙ, ДЕЙСТВИЙ ИЛИ БЕЗДЕЙСТВИЯ СУБЪЕКТОВ ВЛАСТНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ / Национальный университет «Юридическая академия Украины имени Ярослава Мудрого», Украина
В статье предлагается авторское видение категории обжалования решений, действий или бездействия субъектов властных полномочий. Акцентируется внимание на невозможности редуцирования этого

явления к одному из его аспектов. Излагаются аспекты понимания административно-правового обжалования, через исследование которых последнее может быть познано.

Ключевые слова: обжалование, субъект властных полномочий, правовые отношения, субъективное право, административный процесс.

Luchenko D.V. APPEAL OF DECISIONS, ACTIONS AND INACTION OF THE AUTHORITATIVE POWERS SUBJECTS AS A LEGAL CATEGORY / National university "Law academy of the Ukraine named by Yaroslav Mudriy", Ukraine

In the article the author vision of category of the appeal of decisions, action or inaction of the authoritative powers subjects has been proposed. The special attention has been given to the impossibility of this phenomenon reducing to one of its aspect. The aspects of the administrative-legal appeal interpretation have been given ,with the help of their research the latter can be got to know.

Key words: appeal, authoritative powers subjects, legal relations, equitable right, administrative procedure.

Однією з нагальних проблем функціонування апарату публічної влади в Україні є забезпечення принципу законності в його діяльності. Важливим елементом цього принципу є реальне гарантування для громадян можливості оскаржити рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень¹. На наше переконання, питанням адміністративно-правового оскарження у науці приділено недостатньо уваги. Існуючі праці присвячені переважно або адміністративно-процесуальним аспектам оскарження певних актів [1], або процедурним моментам оскарження у конкретних сферах правового регулювання (виборчі, митні, податкові та ін. справи) [2; 3; 4]. Такий стан дослідження не може бути визнаний задовільним, а отже, актуалізує подальші розвідки в даній сфері. Метою цієї статті є вивчення оскарження рішень, дій і бездіяльності суб'єктів владних повноважень як правової категорії, що включає напрацювання поняття адміністративно-правового оскарження, аналіз його особливостей, співвідношення з іншими правовими явищами тощо.

Відправним пунктом аналізу будь-якої правової категорії є визначення її поняття. Потрібно зазначити, що в літературі відсутні єдині підходи у вирішенні цього питання. Так, М. Костеніков, А. Куракін, В. Сафронов, М. Звягін ототожнюють оскарження з суб'єктивним правом особи² [2, 257]. Аналогічну думку висловлюють С. Альфер, О. Гулак, Г. Погоняйло [3, 4-5]. В. Полюхович використовує термін «оскарження в адміністративному порядку» для позначення процедури оскарження [4, 195].

Така неузгодженість підходів скоріше за все зумовлена не тільки недослідженістю даної категорії³, але й багатогранністю самого адміністративно-правового оскарження. На нашу думку, зазначена категорія може бути використана для позначення кількох правових явищ, які відображають різні боки розглядуваного феномена:

Перш за все, під оскарженням слід розуміти охоронні адміністративно-правові відносини, що виникають між скаржником, суб'єктом владних повноважень і органом, компетентним розглядати скарги, з приводу скасування (визнання нечинним) рішення та (або) визнання незаконними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Зазначеним відносинам притаманна низка ознак:

- а) їх виникнення пов'язане з ухваленням суб'єктом владних повноважень протиправного рішення або вчиненням незаконних дій чи бездіяльності;
- б) ці відносини входять до предмета регулювання адміністративного права;
- в) вони, по суті, виражають наявний між суб'єктами адміністративний спір, тобто юридичний конфлікт, що виникає в публічних управлінських правовідносинах, спричинений таким, що зачіпає публічні інтереси, порушенням (або невизнанням) прав і інтересів однієї сторони спору рішеннями, діями чи бездіяльністю іншої сторони – суб'єкта владних повноважень [7, 91];
- г) юридичним фактом, на підставі якого ці відносини виникають, є подання уповноваженим суб'єктом (скаржником) в установленому законом порядку скарги щодо скасування

¹ Для зручності викладення матеріалу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень далі ми будемо називати адміністративно-правове оскарження.

² Подібний підхід був властивий і для радянської науки адміністративного права [5; 6].

³ У цьому сенсі привертає увагу, що, оперуючи категорією адміністративно-правового оскарження, більшість дослідників, тим не менш, не вважають за потрібне здійснити її аналіз, визначити правову природу.

(визнання нечинним) рішення та (або) визнання незаконними дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень⁴;

- д) припиняються відносини оскарження ухваленням уповноваженим органом правозастосовного акта за наслідками розгляду скарги (рішення, постанови тощо). Причому цей акт не обов'язково містить рішення по суті питання, адже суб'єкт оскарження може, наприклад, відкликати свою скаргу або відмовитись від відповідного адміністративного позову;
- е) наслідком виникнення відносин оскарження може бути притягнення суб'єкта владних повноважень до адміністративної або дисциплінарної відповідальності;
- ж) як і будь-які правові відносини, відносини адміністративно-правового оскарження мають свій склад, що включає суб'єктів оскарження, об'єкт оскарження та юридичний зміст [8, 336].

Суб'єктами відносин оскарження є суб'єкти владних повноважень, чії рішення, дії або бездіяльність оскаржені, суб'єкти, уповноважені розглядати скарги, та суб'єкти – скаржники. Останні можуть бути поділені на дві великі групи: суб'єкти, що мають матеріальну зацікавленість в оскарженні актів, дій і бездіяльності органів публічної влади і їх посадових осіб (особи, права яких порушені), та суб'єктів, зацікавленість яких є юридичною (законні представники, прокуратура, інші органи контролю і нагляду тощо). З огляду на це особа, чії права, свободи або законні інтереси були порушені суб'єктом владних повноважень, не завжди є суб'єктом відносин оскарження (наприклад, неповнолітня особа, яка не має необхідного обсягу дієздатності).

Особливістю суб'єктного складу відносин оскарження є також те, що ці відносини завжди повинні мати трьохчленний характер (скаржник, суб'єкт владних повноважень, чії рішення, дії, бездіяльність оскаржені, і орган, який розглядає скаргу). В іншому ж випадку, коли скаргу розглядає орган, який прийняв оскаржуване рішення або вчинив незаконну дію чи бездіяльність (або посадова особа такого органу), порушується відомий ще з римського права принцип «ніхто не може бути суддею у власній справі». Крім того, у такій ситуації неможливо забезпечити юридичну рівність сторін при розгляді скарги. З урахуванням цього, законодавче врегулювання процедур оскарження не повинно передбачати позасудових процедур оскарження до органу (або керівника органу), дії, бездіяльність чи рішення якого оскаржені⁵.

Об'єктом відносин оскарження є адміністративно-правова діяльність суб'єкта владних повноважень, яка знаходить свій зовнішній прояв у вигляді певних рішень, дій чи бездіяльності. Ця діяльність має управлінський, державно-владний характер і за даним критерієм відмежовується від іншої діяльності носія влади (наприклад, організаційної), яка не може бути об'єктом оскарження в адміністративному порядку. Предметом оскарження виступає конкретне рішення, дія чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Юридичний зміст відносин оскарження утворюють права і обов'язки суб'єктів даних відносин. Ці права і обов'язки кореспондують одне одному, що дозволяє забезпечити функціонування механізму оскарження. Наприклад, праву скаржника звернутися зі скаргною відповідає обов'язок компетентного органу своєчасно розглянути скаргу; праву компетентного органу (наприклад, адміністративного суду) вимагати необхідних для розгляду скарги матеріалів кореспондує обов'язок інших суб'єктів ці матеріали надати тощо.

Відносини оскарження, набуваючи нормативного характеру, втілюються в сукупності норм права, що ці відносини врегульовують, тобто у відповідному інституті права. Це є другим

⁴ Потрібно розуміти, що говорячи про скаргу, ми маємо на увазі суть подібного документа. За формою ж ці документи можуть відрізнятися. Наприклад, формою позасудового оскарження є протест прокурора (ст.22 Закону України «Про прокуратуру»).

⁵ У цьому аспекті слід визнати правильною позицію законодавця, який у ст.56 Податкового кодексу України передбачив, що рішення податкових органів оскаржуються в позасудовому порядку до вищих органів (наприклад, рішення районної ДПП може бути оскаржене до Державних податкових адміністрацій в АРК, областях, містах Києві та Севастополі). Попередній же акт, що діяв у цій сфері (Закон України «Про порядок погашення зобов'язань платниками податків перед бюджетами і державними цільовими фондами»), передбачав, що першою ланкою оскарження є сам орган, який прийняв спірне рішення. Подібний механізм слід поширити і на інші види позасудового оскарження. Аналогічна позиція підтримується і вченими-конституціоналістами [9, 196].

аспектом розуміння адміністративно-правового оскарження. З урахуванням природи відносин, що унормовані даним інститутом, він є охоронюваним і в цьому сенсі виступає проявом дії охоронної функції права [10, 155]. Вказаний момент визначає цільове і функціональне навантаження адміністративно-правового оскарження.

По-перше, воно має своєю ціллю усунення порушень норм права, допущених суб'єктами владних повноважень, і в даному сенсі виступає гарантією підтримання законності і правопорядку. Причому дія інституту оскарження спрямована на дотримання суб'єктами владно-розпорядчої діяльності як обсягу своїх повноважень, так і процедури їх здійснення.

По-друге, метою оскарження є усунення наслідків порушення правових вимог із боку суб'єкта владних повноважень (скасування незаконного акта, визнання його нечинним, спонукання носія публічної влади до вчинення певних дій тощо).

І, нарешті, по-третє, інститут оскарження є способом відновлення прав і законних інтересів осіб, що були порушені через діяльність суб'єктів владних повноважень.

Слід також відмітити, що інститут оскарження є зовнішньо оформленим, тобто закріпленим у законодавстві. Характерним для інституту оскарження є його закріпленість у низці різних нормативно-правових актів (Кодекс адміністративного судочинства України, Податковий кодекс України, Закон України «Про звернення громадян» тощо). У зв'язку з цим, постає питання про співвідношення інституту оскарження як інституту права та інституту законодавства. Не заглиблюючись у це питання, зазначимо в порядку дискусії, що, на нашу думку, розмаїття нормативно-правових актів у сфері оскарження, їх різноманітність свідчить, по-перше, про відсутність чітко сформованого законодавчого інституту оскарження, а по-друге, про необхідність нормативного впорядкування в цій сфері. Наприклад, за аналогією з наглядом у сфері господарської діяльності можна прийняти закон, який би унормовував основи процедури позасудового оскарження. Додамо до цього, що на розгляді парламенту вже перебував проект подібного акта – Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. № 2789), однак на сьогодні цей проект відкликано суб'єктом законодавчої ініціативи. Викладене вище, однак, не ставить під сумнів існування оскарження саме як інституту права, оскільки, як справедливо зазначає О.А. Киримова, зовнішньо відокремлене закріплення правових інститутів у системі законодавства не є їх обов'язковою ознакою [11, 41].

Слід враховувати, що розвиток інституту адміністративно-правового оскарження має спиратися на європейські стандарти. У першу чергу, йдеться про рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи № Rec (2001) 9 від 05.09.2001 р. «Про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами», № R (84) 5 від 28.02.84 р. «Про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи», практику Європейського Суду з прав людини в частині забезпечення права людини на справедливий суд, доктрину європейського адміністративного права тощо.

Зазначимо, що сьогодні законодавче врегулювання інституту оскарження не завжди відповідає європейським стандартам. Крім вже згаданої відсутності єдиного регулювання процедури позасудового оскарження, можна побачити, що не розвиненою залишається сама система позасудових засобів оскарження. Проблему становить і ускладненість процедур оскарження на підзаконному рівні. Це стосується, наприклад, норм Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби, затвердженого наказом ДПА України від 23.12.2010 р. № 1001. Дане Положення не тільки встановлює додаткові вимоги при поданні скарг на рішення органів державної податкової служби порівняно з приписами Податкового кодексу України, але й надмірно обтяжує сам процес подання скарги, зобов'язуючи, наприклад, платника податків, який направив скаргу поштою, додавати опис відправлених матеріалів та повідомлення про вручення. У сфері судового оскарження вельми актуальним є питання боротьби зі зловживанням правом на оскарження та недобросовісною поведінкою сторони під час судового розгляду, а також зловживанням правом на оскарження (принципи 2, 7 Рекомендації № R (84) 5 від 28.02.84 р.). Позитивно в цьому сенсі можна оцінити прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо недопущення зловживань правом на оскарження» від 13.05.2010 р. № 2181-VI, яким внесені зміни до Кодексу адміністративного судочинства України

стосовно підсудності окремих категорій справ, заборони окремих способів забезпечення адміністративних позовів тощо.

Адміністративно-правове оскарження можна також розуміти як суб'єктивне право особи. Вченими-адміністративістами в цьому контексті досить часто вживається вираз «право на скаргу» [12; 2, 259]. Вважаємо такий підхід не зовсім коректним. Використання цього терміна призводить до певної понятійної неузгодженості (оскарження може бути реалізоване не лише у формі скарги, але й подання, петиції, позову тощо), а найголовніше, фактично зводить право на оскарження виключно до права на звернення зі скаргою, тоді як оскарження обумовлює і право суб'єкта на розгляд скарги, і право на отримання рішення за скаргою, і право на відмову від скарги та ін. Некоректним і дуже розмитим у контексті розглядуваної теми також є вживаний у літературі вираз «право на захист права», що означає право особи звернутися до компетентного державного органу за примусовим захистом порушеного права [13, 21]. У даному випадку, по-перше, ігнорується, що захист права відбуватиметься саме через процедуру адміністративно-правового оскарження, тобто відбувається термінологічне подвоєння, а по-друге, як вже зазначалося, захист права особи не обмежується лише зверненням за захистом.

Характеризуючи право на оскарження, слід враховувати, що:

- а) право на оскарження є складовою права на звернення і в цьому сенсі становить громадянське право людини, що є елементом її правового статусу⁶;
- б) право на оскарження є конституційним правом, закріпленим у ст.55 Конституції України, тобто входить до каталогу основних прав і свобод людини і громадянина в нашій державі;
- в) це право виступає також юридичною гарантією прав людини. Необхідність реалізації цього права виникає лише тоді, коли порушені інші права особи. З огляду на це, на демократичну державу покладений обов'язок забезпечити максимально можливу доступність процедур адміністративно-правового оскарження для фізичних і юридичних осіб (створення необхідної нормативно-правової бази та інститутів у державному апараті, проведення роз'яснювальної роботи серед громадян тощо)⁷;
- г) здійснення права на оскарження може передувати зверненню особи за захистом своїх прав до міжнародних органів і установ, юрисдикція яких визнана Україною (наприклад, судове оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єкта владних повноважень, якщо воно не призвело до задоволення порушених прав, є необхідною передумовою для звернення до Європейського суду з прав людини);
- д) дане право є способом зворотнього зв'язку між громадянами і державою. Процедури оскарження забезпечують суспільний контроль за державним апаратом, а також дозволяють останньому оперативно корегувати власну діяльність у відповідності до соціальних запитів і потреб.

І, нарешті, адміністративно-правове оскарження можна розуміти як адміністративний процес. Як відомо, адміністративний процес являє собою систему проваджень, що співвідносяться з ним як категорії загального і конкретного. Адміністративно-правове оскарження, з огляду на його цілі і функції, відноситься до правоохоронних проваджень [16, 211] і становить адміністративно-юрисдикційну діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо розгляду індивідуально-правових справ.

Адміністративно-правове оскарження, як процес, спирається на низку принципів. Серед них можна виділити як принципи, властиві всьому адміністративному процесу, так і спеціальні принципи провадження з розгляду скарг. До першої групи належать принципи верховенства

⁶ На нашу думку, немає підстав погоджуватися з Ю.М. Алістратовим, який відносить право на звернення до політичних прав [14, 35]. Право на звернення, так само як і право на оскарження, не зумовлене характером зв'язку людини з державою і має бути гарантовано кожному. Аналогічна логіка, очевидно, втілена і в статтях 40, 55 Конституції України, у яких ці права гарантуються всім, а не лише громадянам України.

⁷ Демократія як форма держави, зазначає відомий вітчизняний теоретик права М.В. Цвік, має три форми: наявність форм народовладдя (пряма, представницька демократія), діяльність державних органів на основі демократичних принципів, реалізація і гарантування прав людини і громадянина [15, 187-191]. Забезпечення права на оскарження є однією з важливих умов втілення в суспільній практиці третьої з перелічених форм.

права, справедливості, законності, об'єктивності, правової рівності, охорони інтересів особи і держави, гласності, диспозитивності, економічності та ін. Другу групу утворюють принципи необмежуваності права на оскарження, визначеності права на оскарження, переваги інтересів скаржника, недопустимості зловживання правом на оскарження, обов'язковості встановлення механізмів позасудового оскарження, поєднання письмового і усного розгляду скарг та ін.

За специфікою засобів оскарження, суб'єктів останнього, підстав та порядку розгляду скарг провадження з розгляду скарг можна поділити на дві великі групи: судові і позасудові оскарження. У правовій державі судові оскарження має пріоритетне значення і не може бути обмежене жодними досудовими процедурами. Однак, як вже зазначалося, важливим є розвиток і позасудових процедур, без яких повноцінна реалізація права особи на оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є неможливою.

Викладене вище дозволяє дійти таких висновків:

1. Категорія адміністративно-правового оскарження не може бути осмислена лише через одне з розумінь даного явища. Саме цим пояснюються наявні в літературі розбіжності в підходах до визначення поняття оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень.
2. Адміністративно-правове оскарження як правове явище слід розглядати як правові відносини, інститут права, суб'єктивне право та адміністративний процес. Дослідження зазначених аспектів дозволяє охопити як нормативний (суб'єктивне і об'єктивне право), так і динамічний (правові відносини і правозастосування) боки оскарження.

Необхідно також відмітити, що накреслені розуміння адміністративно-правового оскарження можуть бути використані як методологічна основа для його подальшого вивчення. Запропоновані підходи дозволяють не лише опрацювати окремі моменти правового регулювання інституту оскарження чи оцінити правозастосовну практику в даній сфері, але й створити цілісне бачення цього явища, що, на нашу думку, є нагальним завданням вітчизняної науки адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рябченко Я.С. Оскарження нормативно-правових актів в адміністративному судочинстві: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Я.С. Рябченко; Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – Х., 2011. – 190 с.
2. Актуальные проблемы административно-правового регулирования / Под ред. Е.В. Горина, М.В. Костенникова, А.В. Куракина. – Том. 1. – М.: Маросейка, 2010. – 502 с.
3. Альфер С.А. Обжалование нарушений избирательных прав: науч.-правовое и практ. пособие / С.А. Альфер, О.Н. Гулак, Г.П. Погоняйло. – Минск: Тесей, 2010. – 52 с.
4. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Вид. Дім «Ін-Юре», 2002. – 668 с.
5. Козлов Ю.М. Институт жалобы по советскому административному праву: дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук / Ю.М. Козлов. – М., 1953. – 20 с.
6. Килясханов И.Ш. Институт обжалования в административной деятельности органов внутренних дел: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 „Административное право, финансовое право, информационное право” / И.Ш. Килясханов. – М., 1984. – 22 с.
7. Бринцева Л.В. Адміністративно-правовий спір: сутність, поняття, ознаки [Текст]: монографія / Л.В. Бринцева. – Х.: Вид-во «ФІНН», 2010. – 112 с.
8. Загальна теорія держави і права: підручник [для студентів юридичних вищих навчальних закладів] / За ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – Х.: Право, 2009. – 432 с.
9. Конституция Российской Федерации. Комментарий / Под общ. ред. Б.Н. Топорнина, Ю.М. Батурина, Р.Г. Орехова. – М.: Юрид. лит., 1994. – 624 с.

10. Ковальський В.С. Охоронна функція права: монографія / В.С. Ковальський. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 336 с.
11. Киримова Е.А. Правовой институт: понятие и виды: учеб. пособ. / Е.А. Киримова; под ред. И.Н. Сенякина. – Саратов: СГАП, 2000. – 55 с.
12. Ремнев В.И. Право жалобы в СССР: автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук. / В.И. Ремнев. – М., 1963. – 19 с.
13. Гжевський В.К. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку: навч. посіб. / В.К. Гжевський, О.М. Буханевич, О.М. Федорчук. – К.: Атіка, 2010. – 196 с.
14. Алистратов Ю.Н. Право петиций в Российской Федерации / Ю.Н. Алистратов; отв. ред. Ю.А. Дмитриев. – М.: Манускрипт, 1997. – 92 с.
15. Проблеми теорії права і конституціоналізму у працях М.В. Цвіка / Відп. за вип. О.В. Петришин. – Х.: Право, 2010. – 272 с.
16. Адміністративне право України / За заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. – Х.: Право, 2010. – 624 с.

УДК 342.922: 82–9,,1940/1980”

ДОСЛІДЖЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІЙ ЛІТЕРАТУРІ В 40-80 РР. ХХ СТОЛІТТЯ (В РОЗРІЗІ ВИДІЛЕННЯ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ ЯК САМОСТІЙНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА)

Лютіков П.С., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті подається узагальнений аналіз доктринальних досліджень, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом юридичних осіб, визначенням ролі і місця останніх у системі суб'єктів адміністративного права в радянський період розвитку адміністративно-правової науки (40-80 рр. ХХ ст.).

Ключові слова: адміністративне право, доктрина, дослідження, суб'єкти, юридична особа, нормотворча діяльність.

Лютіков П.С. ИССЛЕДОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЛИТЕРАТУРЕ В 40-80 ГГ. ХХ ВЕКА (В РАЗРЕЗЕ ВЫДЕЛЕНИЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК САМОСТОЯТЕЛЬНЫХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА) / Запорожский национальный университет, Украина

В статье дается обобщенный анализ доктринальных исследований, связанных с административно-правовым статусом юридических лиц, определением роли и места последних в системе субъектов административного права в советский период развития административно-правовой науки (40-80 гг.).

Ключевые слова: административное право, доктрина, исследования, субъекты, юридическое лицо, нормотворческая деятельность.

Lyutikov P.S. RESEARCH OF LEGAL ENTITIES AS SUBJECTS OF THE ADMINISTRATIVE LAW IN ADMINISTRATIVE LAW LITERATURE IN THE 40-80 YEARS OF XX CENTURY (BY THE ALLOCATION OF LEGAL ENTITIES AS AN INDEPENDENT ENTITIES OF ADMINISTRATIVE LAW) / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is fed pooled analysis of doctrinal research related to administrative and legal status of legal entities, the definition of the role and place in the last subjects of administrative law in the soviet period of development of administrative and legal science (40-80 years).

Key words: administrative law, doctrine, study, subjects, legal entity, norm-setting activities.

Реформаційні процеси, які охопили всю сферу публічного адміністрування в Україні,

потребують дотримання принципу науковості, наявності групового доктринального фундаменту, у т.ч. і щодо суб'єктів адміністративного права, враховуючи те, що узагальнений аналіз наявної наукової, навчальної, нормативної літератури дозволяє з упевненістю стверджувати, що спостерігається відхід від традиційних, домінуючих протягом тривалого часу, доктринальних положень щодо суб'єктів адміністративного права, зосередження уваги на юридичних особах як одному із різновидів останніх із певним помилковим іноді ототожненням їх із цивільно-правовим інститутом, що, у свою чергу, негативно впливає і на результати науково-дослідних правових досліджень і нормативної діяльності [1, 73]. Цілком справедливим буде зазначити, що така ситуація в цій сфері наукових досліджень, а точніше її передумови, були закладені ще в часи суттєвої заідеологізованості адміністративно-правової доктрини, а саме в епоху радянського адміністративного права. Саме в цей період розвитку адміністративно-правової доктрини й був сформований фундамент сучасного адміністративного права, проте зміна політичного устрою в Україні, перехід на ринкову модель економіки почали вимагати концептуальних нових підходів у дослідженнях адміністративно-правової тематики. Однак наукова розробка нових моделей, конструкцій у сфері публічного адміністрування вимагає історичного екскурсу в минуле.

Саме ці обставини й обумовили актуальність та значимість аналізу доктринальних досліджень, пов'язаних з адміністративно-правовим статусом юридичних осіб, визначенням ролі і місця останніх у системі суб'єктів адміністративного права в радянський період розвитку адміністративно-правової науки (40-80 рр. XX ст.), що, власне, і є метою цієї статті.

Проблематика суб'єктного складу адміністративного права привертала увагу багатьох вчених-юристів. Зокрема, цими питаннями займалися В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, К.К. Афанасьєв, Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, В.М. Горшенев, І.П. Голосніченко, С.Т. Гончарук, І.С. Гриценко, Є.В. Додіна, О.О. Дьомін, Ю.А. Дорохіна А.І.Єлістратов, О.Ф. Євтихєєв, Б.М. Лазарєв, Д.М. Лук'янець, О.Є. Луньов, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.Л. Кобалєвський, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, Т.О. Мацелик, Н.Г. Саліщева, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Старілов, М.С. Студенікіна, Ю.О. Тихомиров, О.В. Шоріна, О.М. Якуба та інші.

Як справедливо зазначає І.С. Гриценко, після революції 1917 р. у науці почали формуватися нові підходи до дослідження зазначеного питання, засновниками яких були, з одного боку, російські вчені-адміністративісти, які були змушені займатися дослідженням адміністративно-правової проблематики з урахуванням нових державно-політичних реалій, з іншого – вчені нової радянської генерації, особливості наукової діяльності яких полягали в тому, що вони взагалі не звертали уваги на висновки, зроблені їхніми попередниками. Певний час ці дві наукові школи існували паралельно, кожна з яких займалася вирішенням свого комплексу завдань [2, 116]. Іншими словами, адміністративно-правова наука вступила у фазу своєї активної модернізації, під час якої «традиційні», вже сформовані, постулати перестали відповідати новим реаліям нової політичної системи, проте продовжували використовуватися в дослідженнях тієї доби, а новаційні підходи вчених-адміністративістів нового «наукового покоління» ще не набули форми чітких та конкретних доктринальних засад і така ситуація була характерною для адміністративно-правової доктрини фактично до початку 40 рр. минулого ст.

У радянський період розвитку адміністративно-правової науки (40-80 рр. XX ст.), після «перехідного етапу», підходи до систематизації суб'єктів адміністративного права дещо змінюються, у зв'язку з модифікацією предмету адміністративного права та підходами до сутності та призначення адміністративного права в цілому. Варто зауважити, що серед усього кола суб'єктів адміністративного права, які окреслювались тими чи іншими вченими в цей історичний період, у першу чергу, акцент робився на органах державного управління. Так, наприклад, ще в 40-х рр. століття, що минуло, органи державного управління розглядалися лише як учасники адміністративно-правових відносин, а термін «суб'єкт адміністративного права» при цьому взагалі не вживався. Необхідним наслідком розмов про органи державного управління як суб'єктів адміністративного права (а саме вони були ключовим суб'єктом відносин, на думку переважної більшості вчених-адміністративістів тієї доби) та суб'єктів адміністративно-правових відносин став і аналіз їх правоздатності та дієздатності, вивчення змісту яких вчені почали цікавитися всередині минулого століття. Так, одним із перших авторів, який наголосив на наявності адміністративної правоздатності в органів державного

управління, був І.М. Пахомов, який вважав, що зміст останньої визначається завданнями і цілями, які стоять перед тим чи іншим органом [2, 127; 3, 103]. Ц.А. Ямпольська в дисертації, присвяченій питанням суб'єктів радянського адміністративного права, вказувала, що «в адміністративному праві явно виділяються три основні групи суб'єктів – органи держави та їх агенти; громадські організації та їх органи; радянські громадяни» [4, 10]. У свою чергу, Г.І. Петров зазначав, що суб'єктами адміністративного права є: 1) громадяни СРСР, особи без громадянства та іноземці; 2) органи державного управління і внутрішні частини їх апарату; 3) державні і громадські підприємства і установи та внутрішні частини їх апарату; 4) органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, їх внутрішні частини; 5) організації громадського сприяння державному управлінню; 6) службовці, які є носіями адміністративних прав і обов'язків» [5, 61]. При цьому варто звернути увагу, що, на відміну від інших вчених-юристів, Г.І. Петров, на перше місце в системі суб'єктів адміністративного права ставив саме фізичну особу. Цікавими з цього приводу є й думки О.Є. Луньова, який не тільки наводить у цілому традиційну класифікацію суб'єктів адміністративного права, але й включається в дискусію щодо розуміння дефініції «суб'єкт адміністративного права». Зокрема, вчений-юрист у своєму підручнику «Адміністративне право» підкреслював, що поняття «суб'єкт адміністративного правовідношення» не тотожне поняттю «суб'єкт адміністративного права». Суб'єкт адміністративного права – це носій прав і обов'язків. Він стає суб'єктом адміністративного правовідношення тоді, коли вступає в нього з власної волі чи за приписом повноважного державного органу. Виходячи з того, що було сказано про особливості адміністративних правовідносин, О.Є. Луньов окреслював такі групи суб'єктів цих відносин: 1) органи держави, державні установи, підприємства, організації та їх представники, посадові особи; 2) громадські організації, їх органи, підприємства, установи та їх представники, посадові особи, органи громадської самодіяльності та їх представники; 3) громадяни СРСР, іноземці та особи без громадянства [6, 35].

Як обов'язкові ознаки суб'єкта адміністративного права, О.Є. Луньов називає адміністративну правоздатність та адміністративну дієздатність і в цьому сенсі визначає статус органів державної влади та інших суб'єктів. Так, зазначав він, органи держави, що здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність, мають певні владні повноваженнями, які за своїм характером і обсягом залежать від компетенції даного органу, тобто від сукупності його прав і обов'язків. ...Адміністративна правоздатність державного органу (посадової особи) визначається обсягом компетенції. Адміністративна правоздатність посадової особи, крім того, визначається його посадовими повноваженнями, регламентація яких міститься або в законі, або в інших правових актах. Крім того, адміністративною правоздатністю володіють державні підприємства, установи та організації [6, 35]. У рівній мірі це відноситься і до підприємств та установ, що знаходяться у віданні громадських організацій (Союзу спортивних товариств, кооперації і т.д.). Така правоздатність державних органів, державних і громадських організацій, на думку О.Є. Луньова, виникає, як правило, з моменту їх виникнення (видання акта про їх утворення) і іноді, коли вимагає закон, з моменту реєстрації у фінансових органах [6, 36]. Припиняється адміністративна правоздатність цих суб'єктів у зв'язку з їх ліквідацією [6, 36]. Тобто державні органи, державні і громадські організації розкриваються О.Є. Луньовим, як і юридичні особи цивілістами того часу, через момент виникнення та припинення правоздатності та дієздатності такої особи. Більш того, можливо О.Є. Луньов і вважав вказані інституції власне юридичними особами, але, враховуючи загальноприйняті в той час постулати в адміністративно-правовій доктрині, не використовував дефініцію «юридична особа» як характеристику державних органів, державних і громадських організацій-суб'єктів адміністративного права.

Й.М. Ананов та І.І. Євтихійєв також до кола суб'єктів радянського адміністративного права включали органи радянського публічного управління, їх посадових осіб, громадські організації та громадян [7, 9-10]. О.М. Якуба наводила аналогічну класифікацію суб'єктів, щоправда, не включала до неї посадових осіб органів державного управління [8, 76-113], а П.Т. Василенков, акумулюючи позиції Й.М. Ананова та І.І. Євтихійєва та О.М. Якуби, виділяв: органи державного управління, державних службовців, громадські організації та громадян [8, 139]. У цьому сенсі доволі цікавою виглядає позиція М.І. Єропкина, який у своєму підручнику з адміністративного права 1971 року, взагалі зупиняє свою увагу лише на органах радянського державного управління як суб'єктах адміністративного права [10], хоча справедливим буде зазначити, що у своїх підручниках з адміністративного права, які вийшли друком до 1971 року, вчений-

адміністративіст поряд із органами державного управління виділяв і радянських державних службовців, радянські громадські організації, громадян, щоправда із суттєвим акцентом на характеристиці органів державного управління [11]. Зокрема, М.І. Єропкін писав, що органи радянського державного управління – виконавчо-розпорядчі органи державної влади, які в межах своєї компетенції, на основі та на виконання законів і актів управління практично здійснюють функції організації суспільних відносин, планування, обліку, контролю і керівництва господарством, соціально-культурним будівництвом, зміцненням обороноздатності країни, державної безпеки та громадського порядку з метою завершення побудови соціалізму і поступового переходу від соціалізму до комунізму. ...Органи радянського державного управління можуть здійснювати лише такі дії, які або прямо вказані в законі або необхідні з метою здійснення закону. Вони тому й називаються виконавчими і розпорядчими, що створені для виконання законів (виконавчі органи) і мають для цього необхідні розпорядчі права (розпорядчі органи) [10, 81-82].

Кожен орган державного управління, здійснюючи покладені на нього функції, діє від імені держави, а прийняті ним заходи носять державний характер. У цьому полягає головна відмінність органу державного управління від громадської організації [10, 83]. У свою чергу, громадська організація без спеціального доручення повноважного державного органу (наприклад, профспілкам – спостерігати за охороною праці, технікою безпеки тощо) не може виконувати державні функції. Функції, які виконують громадські організації, не носять характеру державних функцій, а акти, які видаються громадською організацією, обов'язкові лише для її членів [10, 83]. До числа масових громадських організацій Конституція СРСР відносить профспілки, кооперативні об'єднання, організації молоді, спортивні й оборонні організації, культурні, технічні та оборонні спілки, Комуністичну партію, яка була керівним ядром усіх інших організацій трудящих, як громадських, так і державних [11, 95].

Усім громадським організаціям, незважаючи на їх відмінності, притаманні загальні риси. Усі вони засновані на добровільному членстві (індивідуальному, а іноді й колективному), на матеріальній участі членів організації у створенні її майнової основи та пропонують наявність виборних органів, що формуються безпосередньо членами організації або їх уповноваженими (делегатами) [11, 95-96]. Як суб'єкт адміністративного права може виступати громадська організація в цілому (наприклад, колгосп) орган громадської організації (наприклад, ФЗМК), її офіційний представник (наприклад, технічний інспектор ради профспілок), орган громадськості в цілому або його представник (наприклад, голова будкому, народний дружинник) [11, 97].

Органи державного управління, як писав М.І. Єропкін: 1) діють лише на основі та на виконання законів, 2) підзвітні та підконтрольні органам влади, 3) підпорядковані вищим органам управління; 4) вирішують державні завдання лише в межах своєї компетенції та 5) виконують покладені на них обов'язки самостійно, керуючись вказівками вищестоящих органів [10, 84].

Безумовно, заслуговує на увагу і класифікація органів державного управління, запропонована М.І. Єропкіним, адже саме в ній і розкривається повний перелік суб'єктів адміністративного права, і, навіть, з'являється згадка, власне, про юридичних осіб як самостійних суб'єктів адміністративного права. Так, органи державного управління в СРСР, на думку вченого, розрізняються за: а) порядком утворення, б) порядком вирішення підвідомчих питань, в) територією діяльності, г) характером компетенції і д) джерелами фінансування та способом розпорядження матеріальними засобами. За порядком утворення органи державного управління поділяються на: органи, що вказані в Конституції і створюються в установленому нею порядку, та органи, що не вказані в Конституції і виникають за спеціальною постановою повноважних органів. За порядком вирішення підвідомчих питань розрізняють колегіальні та одиничні органи державного управління. За територією діяльності органи державного управління поділяються на місцеві і центральні. За характером компетенції органи державного управління поділяються на органи: загальної компетенції та спеціальної компетенції. За джерелом фінансування та способом розпорядження матеріальними засобами розрізняються бюджетні та госпрозрахункові органи державного управління [10, 85-88]. Саме під час дослідження останніх (госпрозрахункові органи державного управління) та госпрозрахунку в цілому, М.І. Єропкін фактично серед суб'єктів адміністративного права називає і юридичних осіб, хоча справедливим буде зазначити, що така їх згадка є дещо умовною і не системною, хоча б виходячи із того, що самі «органи державного

управління» вчений-адміністративіст за змістом свого підручника жодного разу не визначає юридичними особами. Як приклад варто зацитувати наступне: «Створюючи той чи інший державний орган, Уряд СРСР або уряд союзної республіки визначає джерела його фінансування. ...Інше становище в державних органів, що знаходяться на господарському розрахунку. До їх числа відносяться органи господарського управління, які одночасно виступають і як планово-регулюючі, управлінські господарські організації Радянської держави і як оперативно-господарські організації, що здійснюють виробничу діяльність і збуто-постачальницькі операції. ...Господарський розрахунок (госпрозрахунок) полягає в майновій та оперативній самостійності органу, в його матеріальній зацікавленості і відповідальності за виконання планового завдання (контроль рублем). ...Госпрозрахункові органи, крім основних засобів, мають власні оборотні кошти для самостійного вирішення покладених на них завдань у межах встановлених для них планів. ...Державні органи, переведені на госпрозрахунок, не фінансуються в кошторисному порядку, і виступають в господарській діяльності як самостійні і не пов'язані з казною юридичні особи. За свої борги вони несуть відповідальність тільки майном, яке не вилучене з обороту. Держава не відповідає за борги державного органу, що знаходиться в госпрозрахунку, так само як госпрозрахункові державні органи не несуть матеріальної відповідальності за борги державних органів, які керують їх діяльністю» [10, 89-90]. Як видно із змісту вказаного джерела, М.І. Єропкін фактично наводить ознаки юридичної особи, як суб'єкта саме майнових (цивільних) правовідносин, що додатково підтверджує вищевисловлену тезу про те, що юридична особа, як суб'єкт адміністративного права, не розглядалась вченими-адміністративістами в радянську добу розвитку адміністративного права.

Якщо загалом вести мову про класифікації органів державного управління, які з'являлися в наукових джерелах того періоду, варто зазначити, що у своїй переважній більшості підстави для її проведення залишалися практично незмінними протягом 40-80-х років минулого століття, що і не дивно, оскільки система органів управління в зазначений період загалом залишалася незмінною [2, 128].

Поглиблює дослідження суб'єктів адміністративного права В.М. Манохін, який також інколи використовував термін «юридична особа» для визначення кола суб'єктів адміністративного права. В.М. Манохін зазначав, що до суб'єктів радянського адміністративного права, тобто до носіїв управлінських повноважень, належать органи державного управління, державні службовці, громадські організації, громадяни. Діяльність кожного з них у даній сфері (нерідко і спільна діяльність) регулюється нормами адміністративного права і спрямована на практичну реалізацію державних завдань і функцій. Усі суб'єкти адміністративного права є в той же час учасниками державного управління [12, 79]. Роблячи акцент на органах державного управління як основних суб'єктах адміністративного права, вчений підкреслював, говорячи про ознаки таких органів, насамперед те, що він представляє собою організацію, тобто об'єднання людей на основі спільності їх цілей, у даному випадку цілей державного управління [12, 79]. Як і М.І. Єропкін, В.М. Манохін наводив ту ж саму класифікацію органів державного управління, проте більш ґрунтовно досліджував державні підприємства, установи та організації.

Вчений зазначав, що в більшості ж випадків міністерства і відомства керують підвідомчими їм підприємствами і установами через різного роду об'єднання, які в даний час набули широкого поширення у всіх галузях управління народним господарством і деяких галузях управління соціально-культурним будівництвом [12, 100]. Серед таких об'єднань В.М. Манохін окреслював: трести, комбінати та фірми. В окремих галузях є об'єднання й інших видів, наприклад, промислові, виробничі, науково-виробничі об'єднання. Трест об'єднує однорідні підприємства однієї галузі виробництва, між якими не існує якихось глибоких, постійних і стійких виробничо-технологічних та інших господарських зв'язків [12, 100]. На відміну від тресту, у комбінат об'єднуються підприємства різних галузей виробництва, між якими існують глибокі й стійкі виробничо-технологічні зв'язки. Фірма зазвичай об'єднує підприємства однієї галузі виробництва, які різняться між собою за величиною, рівнем техніко-економічної оснащеності і т.д., об'єднані головним підприємством [12, 101]. Різні види об'єднань відрізняються один від одного галузевою належністю та особливостями їх техніко-економічної організації.

Привертає увагу і теза В.М. Манохіна про те, що обсяг цивільної та адміністративної правосуб'єктності об'єднання в цілому і окремо виробничих одиниць відображає тип об'єднання: 1) комбінати, трести, фірми та інші об'єднання, до складу яких входять виробничі одиниці, які не

є юридичними особами, на які не поширюється Положення про підприємство (компетенція об'єднань цього типу встановлена в Положенні про виробниче об'єднання (комбінат), затвердженому Радою Міністрів СРСР 27 березня 1974 р.); 2) комбінати, трести та інші організації, яким підпорядковані самостійні, тобто ті, що користуються правами юридичної особи, підприємства (Загальне положення про них затверджено Радою Міністрів СРСР 2 березня 1973); 3) комбінати, трести, фірми та інші об'єднання, до складу яких входять як самостійні, так і несамостворені підприємства. У цьому випадку по відношенню до перших об'єднання виступає як вищий орган державного господарського управління, а по відношенню до інших – виконує права і обов'язки виробничого підприємства [12, 101]. З урахуванням сказаного, об'єднання являють собою самостійну ланку в апараті радянського державного управління, відмінного як від центрального і місцевого апарату, так і адміністрації підприємств і установ. В основному вони можуть бути охарактеризовані як внутрішньогалузеві органи оперативного управління підприємствами та установами [12, 102].

У свою чергу, державні соціалістичні підприємства (промислові, будівельні, сільськогосподарські, транспортні, торговельні, побутового обслуговування тощо) складають основу організації управління суспільством. Уся система органів, охарактеризована вище, створена і працює з тією метою, щоб забезпечити нормальну діяльність підприємств і установ [12, 103]. До державних підприємств відповідно до Положення про підприємство належали ті державні організації, які зайняті виробничою діяльністю, що має три види: а) виробництво продукції виробничо-технічного призначення і товарів народного споживання; б) виробництво робіт (будівельних, пошукових і т.д.); в) надання господарських послуг (перевезення, зв'язок, торгівля, громадське харчування та ін.). Стаття 2 Положення про підприємство визначала і інші ознаки підприємства (цивільно-правового характеру). Підприємство – основна ланка народного господарства. У тому випадку, коли підприємство входить у виробниче об'єднання, основною ланкою є об'єднання [12, 103]. Державними установами є всі інші державні організації, що здійснюють найрізноманітніші цілі і завдання у сфері: народного освіти, охорони здоров'я, культури, охорони громадського порядку, державного управління та ін. Організація і діяльність установ регулювалась Положеннями за видами установ (Положення про вищі навчальні заклади СРСР, Положення про школи та ін.) [12, 103-104].

З цього можна зробити висновок, що вказані об'єднання, підприємства, установи, на думку В.М. Манохіна (хоча за великим рахунком саме так і було на практиці), могли виступати одночасно і як суб'єкти цивільного права і як суб'єкти адміністративного права. У той час, коли вони вступали у відносини майнового характеру і не здійснювали організаційно-розпорядчих функцій, вони являли собою «звичайних» суб'єктів цивільного права та обороту, але коли їх діяльність набувала ознак організаційної, коли такі об'єднання виконували функції управління та контролю – вони автоматично ставали суб'єктами адміністративного права.

Таким чином, у радянський період, а саме в 40-80 рр. ХХ ст. предмет адміністративного права розглядали як відносини сфери публічного адміністрування або виконавчо-розпорядчої діяльності, і відповідно коло суб'єктів адміністративного права визначалось науковцями, виходячи із структури предмета правового регулювання галузі. Узагальнений огляд наукової та публіцистичної літератури підтверджує чітку лінію дослідження вказаного питання, а саме те, що вчені-адміністративісти зосереджували свою увагу, поряд із фізичними особами, на окремих різновидах так званих колективних суб'єктів із максимальним акцентом на державних органах, при цьому, як правило, плюралістичності в поглядах вчених не було. У свою чергу, усі державні підприємства, установи та організації, які, часом, виокремлювались у тих чи інших наукових джерелах, розглядались, у першу чергу, саме як особливий різновид державних органів, певна ланка в системі державного апарату, а не як певний різновид юридичних осіб-суб'єктів адміністративного права в сучасному їх розумінні. Така категорія, як «юридична особа» (у значенні суб'єкта адміністративного права), фактично не зустрічалась на шпальтах адміністративно-правової літератури радянської доби.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоець Т.О. Юридичні особи як суб'єкти адміністративного права: питання генезису дослідження у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині / Т.О. Коломоець,

- П.С. Лютіков // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2011. – № 3. – С. 73-76.
2. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 / Гриценко Іван Сергійович. – Х., 2008. – 428 с.
 3. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підручник / І.М. Пахомов. – Львів, 1962. – 295 с.
 4. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дисс. на соиск. науч. степени д-ра юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. – М.: Наука, 1958. – 41 с.
 5. Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая: учеб. пособ / Георгий Иванович Петров. – Л.: Изд-во ленингр. ун-та, 1960. – 344 с.
 6. Лунев А.Е. Административное право / Александр Ефремович Лунев. – М.: Юридическая литература, 1967. – 602 с.
 7. Евтихийев И. Административное право СССР / И. Евтихийев, В. Власов – М.: Госюриздат, 1946. – 302 с.
 8. Якуба О.М. Советское административное право. Часть Общая: учебник / Ольга Мироновна Якуба. – К.: «Вища школа», 1975. – 232 с.
 9. Советское административное право: учебник / под ред. П.Т. Василенкова. – М.: Юрид. лит., 1981. – 464 с.
 10. Еропкин М.И. Административное право / Михаил Иванович Еропкин. – М.: Юридическая литература, 1971. – 415 с.
 11. Еропкин М.И. Административное право / Михаил Иванович Еропкин, Александр Ефремович Лунев. – М.: Юридическая литература, 1970. – 596 с.
 12. Манохин В.М. Советское административное право: учебник / Василий Михайлович Манохин. – М.: Юридическая литература, 1977. – 541 с.

УДК 351.74/76

ПРАВОВА ОСНОВА ПРОТИДІІ ПРОСТУПКАМ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК

Манжула А.А., к.ю.н., доцент

Кіровоградський державний педагогічний університет ім. Володимира Винниченка

Стаття присвячена дослідженню нормативно-правового регулювання проступків, що посягають на громадський порядок. Проаналізовано терміни «проступок» та «правопорушення», розкрито основні наукові погляди щодо їх співвідношення, а також проблеми застосування адміністративної відповідальності за вчинення зазначеної категорії проступків.

Ключові слова: проступок, правопорушення, адміністративне стягнення, громадський порядок, громадська безпека, адміністративна відповідальність.

Манжула А.А. ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ПРОСТУПКАМ, КОТОРЫЕ ПОСЯГАЮТ НА ОБЩЕСТВЕННЫЙ ПОРЯДОК / Кировоградский государственный педагогический университет им. Владимира Винниченко, Украина

Статья посвящена исследованию нормативно-правового регулирования проступков, посягающих на общественный порядок. Проанализированы термины «проступок» и «правонарушение», раскрыты основные научные взгляды относительно их соотношения, а также проблемы применения административной ответственности за совершение указанной категории проступков.

Ключевые слова: проступок, правонарушение, административное взыскание, общественный порядок, общественная безопасность, административная ответственность.

Manzhula A.A. BASIS TO COUNTER MISCONDUCT POSEGAYUT ON PUBLIC ORDER / Kirovograd state pedagogical university, Ukraine

The article deals with regulatory and legal regulation of offenses that infringe on public order. It is analyzed the terms «misconduct» and «offense», it is disclosed the basic scientific views about their relationship and the problems of administrative responsibility for the commission of offenses in this category.

Key words: misconduct, offense, an administrative penalty, public order, public safety, administrative responsibility.

Особливе місце в реформуванні Українського публічного права відводиться формуванню принципово нових механізмів, спрямованих на вдосконалення провадження у справах про проступки проти громадського порядку. На нашу думку, розгляд питання щодо провадження у справах про проступки проти громадського порядку є досить важливим, адже цей вид провадження набуває все більшого поширення та вимагає додаткового вивчення проблем і пробілів у чинному законодавстві.

Слід зазначити, що тематика удосконалення законодавства про проступки проти громадського порядку традиційно вивчається вченими в галузі адміністративного права. Зокрема, до неї зверталися такі дослідники, як Ю.П. Битяк, С.О. Ващенко, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, Л.В. Коваль, Т.О. Коломоєць, С.В. Петков, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко та інші науковці. Разом із тим, окремі аспекти порушеної проблеми залишаються не розглянутими та потребують проведення спеціального дослідження.

Основним нормативним актом щодо регулювання відповідальності за проступки проти громадського порядку є Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [1]. У ньому вміщуються норми, що регулюють і охороняють матеріальні і процесуальні суспільні відносини у сфері публічної влади за проступки проти громадського порядку. У загальних положеннях закріплюються завдання та система законодавства про публічну відповідальність, компетенція і повноваження державних органів і органів місцевого самоврядування щодо вирішення питань про проступки, їх запобігання, виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, чинність законодавства та забезпечення режиму законності при провадженні у справах про проступки.

Необхідно відмітити, що матеріальне право щодо проступків і відповідальності у сфері публічної влади складається із загальної та особливої частин. У загальній частині закріплюються поняття проступку проти громадського порядку, окремі елементи об'єктивних і суб'єктивних ознак складу проступку, поняття і види стягнень і загальні правила їх накладання.

В особливій частині закріплюються види проступків. Серед норм права, які належать до засобів публічно-правової охорони, необхідно виділити норми, які закріплюють принципи охорони громадського порядку. Публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. До переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, які виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм [2, 165].

У правових нормах, які згруповані в Кодексі України про адміністративні правопорушення, законодавець сформулював заборони щодо визначених порушень суспільних відносин і установив санкції на випадок їх недодержання (гл.14 КпАП) [1]. Таких проступків всього два – дрібне хуліганство (ст.173 КпАП) та розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (чч.1 і 2 ст.178 КпАП). До інших протиправних дій, що порушують громадський порядок і спокій громадян, можна віднести такі дії, як грубе порушення черг, що супроводжується образою громадян; голосне розспівування непристойних пісень, у т.ч. таких, що супроводжуються нецензурними словами; відправлення природних потреб у невідведених для цього місцях; бешкетництво в комунальних квартирах або гуртожитках; вчинення непристойних написів або зображень на стінах громадських приміщень; умисне розбризкування грязі на пішоходів водіями автотранспорту та ін.

Але загальновідомим є і те, що близькими за змістом до громадського порядку є: громадська безпека, правопорядок, громадський благоустрій, внутрішній розпорядок на підприємствах, в установах та організаціях, охорона власності, безпека держави. Так, наприклад, недопущення

масових безладь створює умови, які перешкоджають можливим порушенням правил дорожнього руху, протипожежних правил, поширення неправдивих чуток, вчинення насильства в сім'ї, невиконання захисного припису або непроходження корекційної програми, стрільба з вогнепальної, холодної металеві чи пневматичної зброї в населених пунктах і в не відведених для цього місцях або з порушенням встановленого порядку, порушення встановлених законодавством вимог пожежної безпеки, куріння тютюнових виробів у заборонених місцях, виготовлення, зберігання самогону та апаратів для його вироблення, придбання самогону та інших міцних спиртних напоїв домашнього вироблення, виготовлення, придбання, зберігання або реалізація фальсифікованих алкогольних напоїв або тютюнових виробів, розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді, розпивання спиртних напоїв на виробництві, доведення неповнолітнього до стану сп'яніння, азартні ігри, воровання в громадських місцях, заняття проституцією, порушення вимог законодавчих та інших нормативно-правових актів щодо захисту населення від шкідливого впливу шуму чи правил додержання тиші в населених пунктах і громадських місцях, завідомо неправдивий виклик спеціальних служб, невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей (ст.ст.173-184 КпАП [1]. У той же час неухильне виконання правил, які сприяють забезпеченню громадської безпеки, гарантує надійне забезпечення громадського порядку. Наприклад, заборона розпивання спиртних напоїв, гра в азартні ігри на борту літака попереджують можливі хуліганські проступки в особливих умовах.

Відповідальність за вчинення проступку можлива за наявності достатніх приводів і підстав. Достатність у даному випадку означає таку їх сукупність, що створює реальну можливість не лише визначити характер та особливості власне проступку, вказати на особу порушника, а й застосувати щодо неї визначені законодавством санкції з метою недопущення вчинення правопорушень у майбутньому, мінімізації шкоди від вчиненого протиправного діяння та створення правового механізму, здатного захистити інтереси держави, юридичних і фізичних осіб, інших суб'єктів права.

Приводами для порушення справи про публічний проступок можуть бути заяви та скарги громадян, рішення відповідних державних органів, їх посадових осіб тощо. Якщо аналізувати зміст ст.173 КУпАП, то можна стверджувати, що приводом для порушення провадження у справі про здійснення дрібного хуліганства є заява потерпілого, або протокол [3, 221].

Можна стверджувати, що нормативною підставою відповідальності є визнання відповідного вчиненого (вчинюваного – якщо проступок є триваючим у часі) діяння протиправним і передбачення юридичної можливості притягнення правопорушника до відповідальності.

Фактичною підставою відповідальності є факт вчинення визначеного протиправного діяння (наприклад, розповсюдження неправдивих чуток) чи їх певної сукупності (вчинення насильства в сім'ї та невиконання батьками або особами, які їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей), тобто факт вчинення проступку. Адже особа може бути притягнута до відповідальності за умови, якщо в її діях містяться всі ознаки складу конкретного правопорушення та відсутні підстави, передбачені статтями 17-20 КУпАП, які виключають відповідальність (необхідна оборона, крайня необхідність, неосудність) [4, 97].

Слід зазначити, що самого факту вчинення протиправного діяння для притягнення винних до відповідальності недостатньо. Необхідно, щоб такий проступок був виявлений компетентним органом (уповноваженою на те посадовою особою), тобто суб'єктом права, компетенція якого передбачає звичайно можливість здійснення відповідних контролюючих дій і видання актів реагування й актів припинення. Якщо ж факт протиправного діяння стане відомий неналежному суб'єкту, він не матиме юридичного значення, тобто відповідальність за вчинення проступку проти громадського порядку може і не настати (крім випадків, коли відповідне порушення буде виявлено в ході проведення контрольних заходів уповноваженими суб'єктами).

В юридичній науці виділяють фактичні й юридичні (правові) підстави адміністративної відповідальності. Фактичною підставою відповідальності є проступок. Юридичні підстави відповідальності пов'язують з поняттям «склад проступку», під яким розуміють сукупність встановлених законом об'єктивних і суб'єктивних ознак, що характеризують дію чи бездіяльність як проступок [5, 124-127].

Таким чином, відповідальність має місце за наявності складу проступку – системи об'єктивних і суб'єктивних елементів діяння, сконструйованих за чотирма підсистемами, ознаки яких визначені в диспозиціях норм законодавства, що передбачають відповідальність, тобто структурно склад проступку включає в себе, по-перше, чотири підсистеми (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона); по-друге, елементи, які входять до складу підсистеми (вина, мотив, мета є складовими об'єктивної сторони правопорушення), та ознаки елемента складу проступку (наприклад, прямиї умисел) [6, 51].

Визначаючи наявність складу проступку як об'єктивної необхідності застосування стягнень, законодавець, на жаль, не визначає ні в Кодексі, ні в межах іншого законодавчого акта поняття та сутності його основних елементів чи їх обов'язкових або факультативних ознак. Вважаємо, що це не сприяє створенню єдиного підходу до розуміння вказаних категорій, визначення їх юридичного та фактичного змісту, практичного застосування під час вирішення питання про притягнення особи до відповідальності, хоча вказані проблеми традиційно порушуються юридичною наукою.

Слід зазначити, що жоден елемент складу проступку проти громадського порядку не є сам собою достатньою підставою для притягнення особи до відповідальності. Лише одночасна наявність усіх об'єктивних і суб'єктивних ознак створює склад порушення й є підставою для застосування передбачених законодавством адміністративних санкцій. Разом із тим така взаємна залежність об'єктивних і суб'єктивних ознак не вказує на їх несамостійність, а навпаки, лише доведення наявності кожного елемента створює основу відповідальності. Отже, наявність усіх елементів складу проступку, їх доведеність, а так само відсутність обставин, які звільняють особу від відповідальності, є тією підставою, що робить відповідальність правопорушника можливою та такою, що повинна мати місце [7, 56].

Аналіз змісту КУпАП дозволяє визначити такі умови настання відповідальності: вчинення протиправних дій, що становлять об'єктивну сторону конкретного проступку проти громадського порядку; вчинення відповідних протиправних діянь належним суб'єктом – особою, яка досягла віку відповідальності, є осудною та не діяла у стані крайньої необхідності чи необхідної оборони. Якщо закон за вчинення окремих протиправних діянь визнає можливим притягнення до відповідальності спеціального суб'єкта, то особа, крім загальних ознак, має володіти також спеціальними ознаками суб'єкта правопорушення (посадова особа, військовослужбовець, працівник банку, водій тощо); доведеність вини особи, яка вчинила відповідне протиправне діяння; вчинення дій, які визнані як такі, що посягають на охоронювані законом блага.

Кількість проступків проти громадського порядку, що вчиняються суб'єктами права, є надзвичайно великою. Тому необхідність законодавчого закріплення поняття та структурних елементів складу проступків, їх обов'язкових і факультативних ознак не викликає сумнівів, адже за кожною справою криється конкретна особа. І лише встановлення всіх елементів складу проступку проти громадського порядку, доведеність вини правопорушника дозволяють назвати особу винною у вчиненні протиправно-караного діяння та застосувати передбачені законом санкції чи заходи впливу. Стягнення накладаються компетентними органами і посадовими особами шляхом видання спеціальних індивідуальних актів управління, що мають примусовий характер. Примусовий вплив повинен бути справедливим, відповідати характеру проступку й особи правопорушника. Його тяжкість залежить від тяжкості проступку [8].

У юрисдикційній практиці штраф – домінуючий вид стягнення. Насамперед це пояснюється тим, що він передбачений як єдиний або альтернативний захід за більшість проступків проти громадського порядку. Штраф у сфері проступків, що посягають на громадський порядок, передбачається за вчинення правопорушень, передбачених статтями 173-184 КпАП. Але поряд з іншими видами стягнень існують такі, які не відповідають сучасним реаліям демократичного суспільства.

За чинним законодавством адміністративний арешт передбачається за вчинення таких проступків: дрібне хуліганство (ст.173); розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява в громадських місцях у п'яному вигляді (ч.3 ст.178) [1].

Призначається адміністративний арешт тільки судом (суддею) на термін до 15 діб. Його не застосовують до вагітних жінок, жінок, що мають дітей віком до 12 років, осіб, які не досягли

18 років, інвалідів 1 і 2 груп (ст.32), а також військовослужбовців, призваних на збори військовозобов'язаних, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ (ст.15). Винятковість адміністративного арешту означає, що можливість застосування до правопорушника альтернативних заходів впливу старанно вивчена і визнана недоцільною. У цьому зв'язку характерними є санкції ст.173 „Дрібне хуліганство“; ст.178 „Розпивання спиртних напоїв у громадських місцях і поява у громадських місцях у п'яному вигляді” [9, 2].

Такими, стягненнями, що свідчать про кримінально-правовий характер проступків, є: конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом проступку; грошей, одержаних унаслідок вчинення адміністративного проступку (ст.ст.174, 177², 181, 182); виправні роботи (ст.173¹); адміністративний арешт (ст.ст.173, 173², 178). Отже, існує необхідність перегляду змісту та видів стягнень. Ними повинні залишитися лише попередження, штраф та позбавлення спеціального права, наданого особі (права керування транспортними засобами, права полювання тощо).

Що стосується процесуального критерію відмежування проступку проти громадського порядку від злочинів, то він пов'язаний лише з процесуальним порядком розгляду справ. Перші розглядаються за правилами адміністративного процесу, а інші – за правилами кримінального судочинства. Також слід врахувати й те, що кримінальні проступки повинні мати судову юрисдикцію й бути предметом регулювання кримінального законодавства (наприклад, дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї або невиконання захисного припису тощо). Схожим є поділ злочинних діянь на злочини та кримінальні проступки за КК Литовської Республіки. Згідно зі ст.12 кримінальним проступком вважається небезпечне й заборонене цим Кодексом діяння, за вчинення якого передбачене покарання, не пов'язане з позбавленням волі, за винятком арешту [10, 112]. Але і такі підходи до регулювання деліктних відносин є спірним.

З окремих питань рішення, за порушення яких передбачається відповідальність, можуть приймати органи місцевого самоврядування. Закріплення за органами місцевого самоврядування повноважень щодо прийняття рішень з санкцією обумовлено тим, що на місцях виникає необхідність врегулювання загальнообов'язковими правилами певних відносин, які мають тимчасовий або місцевий характер, із застосуванням до їх порушників заходів адміністративного впливу. Крім цього, сільські, селищні та міські ради мають право встановлювати правила забезпечення тиші в громадських місцях, за порушення яких відповідальність передбачено відповідно ст.182 КпАП (ст.26 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”). Зазначені правила можна було б уніфікувати в межах всієї України. Наприклад, чи потрібно в кожному місті, селищі або селі визначати свій час, протягом якого забороняється порушувати тишу в громадських місцях? Слід визначити цей час централізовано, наприклад, нічний час з 24.00 до 6.00. Отже, проступок і правопорушення – правові категорії, зміст і адекватність застосування яких у національному законодавстві має обґрунтовуватись правовими аспектами. Використання зазначених понять у сучасному праві обумовлено колишнім радянським законодавством, а відтак їх зміст і поняття потребують перегляду й оновлення.

Висловлюючи власне бачення розв'язання проблеми співвідношення термінів правопорушення та проступок, вважаємо, що при цьому мають враховуватись такі обставини: 1) проступок проти громадського порядку – категорія похідна від правопорушення; 2) визначальним фактором щодо розмежування й формулювання цих понять мають стати відповідні положення Конституції України. “Проступок” та “правопорушення” слід розглядати як окреме та загальне, диференційовано закріплюючи в законодавстві систему відповідних адміністративних стягнень, порядок їх накладення та виконання юрисдикційними органами.

Підсумовуючи вищезазначене, підкреслимо, що класифікація проступків – це їх розподіл згідно з конкретно визначеними ознаками, притаманними окремим проступкам та їх групам, і навпаки, відсутнім в інших проступків. Вчення про склад проступку займає одне з центральних місць у правовій науці і має велике практичне значення. По-перше, воно сприяє виявленню найбільш істотних ознак антигромадських діянь, їхньому розмежуванню й установленню справедливих санкцій; по-друге, допомагає правовим органам правильно кваліфікувати проступки й обирати адекватні їм заходи впливу; по-третє, дозволяє зрозуміти закон, допомагає навчання юристів і правовому вихованню громадян. При характеристиці особи порушника, у тому числі тих, що вчиняють проступки проти громадського порядку, які посягають на громадський порядок та громадську безпеку, треба максимально враховувати індивідуальні

психологічні особливості та біологічно зумовлені якості, які відіграють важливу роль у механізмі протиправного діяння, а також соціальні фактори впливу на особу правопорушника.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
2. Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні: монографія / О.М. Ключев. – Харків: Основа, 2005. – 380 с.
3. Адміністративне право України: підручник / Ю.П. Битяк, В.М. Паращук, О.В. Дяченко та ін.; за ред. Ю.П. Битяка. – К.: Юрінком Інтер, 2006. – 544 с.
4. Щербина Є.М. Класифікація складів адміністративних правопорушень правил благоустрою територій населених пунктів / Є.М. Щербина // Право і суспільство. – 2010. – № 2. – С. 94-100.
5. Битяк Ю.П. Административное право Украины (Общая часть): учебное пособие / Ю.П. Битяк. – Х.: ООО “Одиссей”, 1999. – 224 с.
6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учеб. пособ. / А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2004. – 272 с.
7. Лук'янець Д.М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвитку: монографія / Д.М. Лук'янець. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2001. – 220 с.
8. Хорошак Н.В. Адміністративні стягнення за законодавством України: навчальний посібник / Н.В. Хорошак. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2004. – 171 с.
9. Васильев Э.А. Общие черты административного правонарушения и преступления / Э.А. Васильев // Административное право и процесс. – 2007. – № 1. – С. 2-9.
10. Хавронюк М.С. Поняття злочинного діяння за законодавством Європейських країн / М.С. Хавронюк // Підприємство, господарство і право. – 2004. – № 9. – С. 112-117.

УДК 342.922

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ – ПРОВІДНИХ СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Мацелик Т.О., к.ю.н., доцент

Національний університет Державної податкової служби України

У статті розглядаються функції органів публічної адміністрації. Акцентовано увагу на їх класифікаційному розподілі та зроблено висновок про їх тісний взаємозв'язок.

Ключові слова: публічна адміністрація, функції, цілі, зв'язок, суб'єкти.

Мацельк Т.А. ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ – ВЕДУЩИХ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье рассматриваются функции органов публичной администрации. Акцентировано внимание на их классификационном разделении и сделан вывод об их тесной взаимосвязи.

Ключевые слова: публичная администрация, функции, цели, связь, субъекты.

Macelyk T.A. FUNCTIONS OF ORGANS OF PUBLIC ADMINISTRATION – LEADING ADMINISTRATIVE LEGAL SUBJECTS / National university of the State tax service of the Ukraine, Ukraine

The article discusses the functions of public administration. Attention is accented on the distribution of their classification, and concluded their close relationship.

Key words: public administration, functions, goals, communication, subjects.

Серед різноманітних зв'язків суб'єктів адміністративного права особливого значення набуває та їх складова, яка характеризує діяльність публічної адміністрації. Найузагальнюючий прояв вона знаходить у функціях органів публічної адміністрації, які по-різному проявляються в економічній, соціально-культурній, політичній сферах суспільства.

У вітчизняній літературі термін «органи публічної адміністрації» не є достатньо поширеним, лише в останні роки його використання стало дещо динамічнішим. Враховуючи цільову спрямованість та змістовне наповнення публічної адміністрації як процесуальної категорії (з обов'язковою участю у відповідних відносинах суб'єктів, наділених публічно-владними повноваженнями, підпорядкованість одного учасника публічно-правових відносин іншому – суб'єкту владних повноважень (у більшості своїй), переважна імперативність цих відносин й домінування публічно-правового інтересу) цілком логічним є те, що органами публічної адміністрації (публічною адміністрацією в організаційно-структурному розумінні) можуть бути не лише органи виконавчої влади, а й інші органи, наділені публічно-владними повноваженнями [1, 80].

У сучасній адміністративно-правовій концепції сутність діяльності суб'єктів публічної адміністрації, полягає в тому, що вони, використовуючи свої права та виконуючи свої обов'язки, мають забезпечити, з однієї сторони, інтеграцію всіх суб'єктів громадянського суспільства, стабільність, а з іншої – стійкий розвиток, закономірні, цілеспрямовані зміни. У цьому полягає значення функцій суб'єктів публічної адміністрації, які визначають сутність їх діяльності, яка зумовлена природою публічної влади – нерозривним зв'язком з інтересами суспільства та спрямованістю на максимальне задоволення потреб різних соціальних груп.

Під час здійснення адміністративної реформи актуалізується проблема функцій органів публічної адміністрації як інтегральної характеристики, визначення якої дозволить більш обґрунтовано формулювати пріоритети реформи. Ця проблематика зумовлена необхідністю формування сучасних уявлень про діяльність органів публічної адміністрації як рівноправного партнера, що діє в інтересах суспільства в цілому, людини і громадянина зокрема.

У роботах вчених було накопичено багатий досвід у галузі наукової розробки понять, пов'язаних із функціями управління обґрунтовані власні погляди на проблеми, що вивчаються. Зокрема, значний внесок у дослідження функцій органів державного управління здійснили В.Б. Авер'янов, І.Л. Бачило, В.К. Колпаков, Ю.М. Козлов, К.С. Бельський та інші. Однак у сучасний період, коли чітко виявляється проблема нового розуміння ролі держави, її функцій, взаємовідносин суспільства і держави, її органів з іншими суб'єктами громадянського суспільства, дослідження функцій органів публічної адміністрації набуває особливого значення, що і зумовило мету нашого дослідження – аналіз, на підставі наукових та нормативних джерел, функцій органів публічної адміністрації як суб'єктів адміністративного права.

Специфічний зміст категорії “функція”, її особливе значення в категоріальному апараті адміністративного права можна прослідкувати, ґрунтуючись на її тлумаченні.

Слід зважати насамперед на те, що “функція” (у перекладі з лат. – “виконання”) – це категорія системного підходу, що може бути застосована до характеристики будь-яких систем: соціальних, технічних, біологічних та ін. І призначення цієї категорії в усіх випадках полягає в тому, щоб визначити еталон діяльності системи, опис тієї діяльності, здійснення якої потрібно системі для досягнення її мети [2, 54].

Отже, функція являє собою зовнішній прояв властивостей будь-якого об'єкту в даній системі відносин [3, 526], діяльність, роль об'єкта в межах певної системи, до якої він належить; вид зв'язку між об'єктами, коли зміни в одному з них зумовлюють зміни і в іншому, причому другий об'єкт також називається функцією першого [4, 783]. У філософській літературі також можна зустріти розуміння функції як форми взаємодії предмета, речовини та явища [5, 171]. Таким чином сутність функції як наукової категорії полягає в тому, що вона завжди виражає деяке відношення одного предмета (явища) до іншого, залежність між ними.

Відносини, зв'язок, залежність – ось ці базові, визначні елементи функції, які складають її сутнісний момент. Роль, яку виконують органи публічної адміністрації, є ні що інше, як вираження відносин, їх зв'язку з іншими суб'єктами громадянського суспільства. Органи публічної адміністрації не можуть реалізовувати свого соціального призначення, якщо не знаходяться у взаємозв'язку з іншими суб'єктами, в іншому випадку вони не зможуть спричинити певні зміни в зовнішньому світі.

Таким чином, функції виражають взаємозв'язок суб'єктів адміністративного права. Функції суб'єктів адміністративного права по суті визначають призначення суб'єктів адміністративного права у системі та основні напрямки їх впливу на суспільні відносини. Тобто функціонування системи суб'єктів адміністративного права – це ніщо інше, як їх практична діяльність. Саме через діяльність реалізуються конкретні функціонально-цільові ролі суб'єктів.

Визначення сутності функцій пов'язане з чітким визначенням конкретних видів діяльності. Відповідно, розглядаючи функції органів публічної адміністрації в основу їх розуміння має бути покладено матеріальний зміст відносин публічного управління; відносин відповідальності суб'єктів владних повноважень за неправомірні діяння; відносин відповідальності за порушення встановлених правил – відносин адміністративної відповідальності; відносин, які виникають з ініціативи суб'єктів, що не мають владних повноважень, у разі їх звернення до органів публічної адміністрації (відносини реордінації) – відносин адміністративних послуг [6, 24-25].

Кардинальною умовою правильного розуміння сутності функцій органів публічної адміністрації є саме ці відносини, саме вони забезпечують об'єктивні потреби зовнішнього середовища соціальної системи та зумовлюють багатоманітність змісту діяльності системи. Це означає, що функції органів публічної адміністрації можуть бути розділені на відносно самостійні, спеціалізовані складові, які б характеризували однорідні напрями спрямування зусиль, щодо забезпечення соціальних потреб.

Об'єктивні потреби отримують суб'єктивне відображення в цілях діяльності, тобто в уявленнях про ті результати, на досягнення яких спрямована діяльність. Функції суб'єктів публічної адміністрації визначаються ціллю – ефективного впливу на суспільні відносини, тобто кінцева мета суб'єкта публічної адміністрації полягає в організації та забезпеченні певного стану інших суб'єктів громадянського суспільства. Ціль «як закон визначає спосіб і характер» діяльності суб'єкта, підкоряючи їй свою волю.

Відповідно, характер основних цілей органів публічної адміністрації об'єктивно обумовлений потребами суб'єктів громадянського суспільства.

Цілі, будучи визначальним елементом кожної функції, відіграють провідну роль у процесі формування їх змісту. Відповідно у функціях визначається цільове призначення публічної адміністрації, і з ними безпосередньо пов'язаний обсяг публічно-владних повноважень суб'єктів публічної адміністрації. Кожна функція має свою сферу впливу і здійснюється, як правило, відповідними методами. Функція визначає зміст діяльності суб'єктів публічної адміністрації і певною мірою характеризує її сутність. Таким чином, функція суб'єкта публічної адміністрації і сам суб'єкт – це явища тісно взаємопов'язані, можна навіть сказати, що вони взаємозалежні. З одного боку, функція, безумовно, залежить від суб'єкта публічної адміністрації, який зумовив її виникнення. З іншого боку, суб'єкт публічної адміністрації існує, діє виключно завдяки реалізації своїх функцій.

Отже, функції органів публічної адміністрації – це провідні напрями їх діяльності, у яких виражається цільове навантаження та з якими прямо пов'язані обсяг і зміст публічно-владних повноважень, що надаються цим суб'єктам.

Суттєву увагу в науковій літературі приділено різновидам функцій органів виконавчої влади, які займають превалююче положення в системі суб'єктів публічного адміністрування, однак називають їх по-різному: функціями управління, управлінськими функціями, функціями органів державного управління, функціями органів виконавчої влади.

Так, В.Б. Авер'янов, поділяючи функції управління на види, які відповідають цілям (завданням) щодо забезпечення керованих об'єктів, до функцій управління відносить: цільовстановлюючі

функції; ресурсозабезпечувальні функції; організаційно-регулюючі функції; трансформаційні функції [7, 260].

К.С. Бельський виділяє два рівні функцій виконавчої влади. Перший рівень охоплює три основні функції [8, 14-21]: охорони громадського порядку і забезпечення національної безпеки; регулятивно-управлінська та забезпечення прав і свобод громадян. Оскільки виконавча влада для ефективного здійснення її основних функцій потребує наявності повноважень, що дозволяють також займатися правовим регулюванням і юрисдикцією, вона «найбільше копіює державу в цілому і здійснює ті ж функції, але на своєму рівні: займається правотворчістю – прийняття цими органами нормативних правових актів; застосовує право – здійснення, за результатами дій контрольно-наглядового характеру, видачі юридичним особам та індивідам дозволів (ліцензій) на провадження певного виду діяльності або конкретних дій, реєстрації актів, документів, прав, об'єктів; здійснює юрисдикцію» [9, 36].

Найбільш важливими функціями виконавчої влади Ю.М. Козлов називає правоохоронну функцію, функцію координації, регулювання і функцію організації [10, 3-12].

А.Б. Агапов зазначає, що функції можуть бути ексклюзивними і уніфікованими. Ексклюзивні функції мають право здійснювати лише орган виконавчої влади визначеного виду. Уніфіковані (загальні) функції віднесені до відання як міністерств, так і служб, агентств, інспекцій [11, 136-137]. Відповідно перший рівень функцій – це функції ексклюзивного характеру, а другий рівень – це функції уніфіковані.

У цілому, погоджуючись із розподілом функцій на рівні, до ексклюзивних функцій органів публічної адміністрації, вбачається доцільним віднести функцію публічного управління, функцію надання адміністративних послуг та правоохоронну функцію (притягнення до адміністративної відповідальності та адміністративного судочинства). Ексклюзивною функцією є і функція контролю та функція мобілізації (ресурсозабезпечення). Уніфікованими функціями є нормотворча функція, правозастосовна функція, функція системного контролю. Ще однією важливою функцією публічної адміністрації є інформаційна. Інформація потрібна для двох головних цілей: визначити, чи був порушений закон, і прийняти політичне рішення, що є доцільним і ґрунтується на фактичному свідченні.

На першому рівні дублювання функцій органами публічної адміністрації неприпустиме, це може призвести до зниження ефективності роботи системи. Наділення органів публічної адміністрації одними і тими ж повноваженнями в більшості випадків не сприяє ефективному управлінню. І права органів, і обов'язки, і відповідальність при цьому розмиті. Вони можуть фактично заважати один одному. Що ж стосується функцій другого порядку, то ними мають бути наділені всі органи публічної адміністрації, що забезпечуватиме прийняття оптимальних рішень.

Слід зазначити, що, незважаючи на існуючі наукові розробки, проблема функцій органів публічної адміністрації в національному законодавстві перебуває на початковому етапі вирішення. Перші кроки в цьому напрямі було здійснено з прийняттям Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», який визначає організацію, повноваження та порядок діяльності центральних органів виконавчої влади України [12].

Цим законом уперше визначено види центральних органів виконавчої влади за функціональним призначення, а саме: міністерства, служби, агентства, інспекції. Причому міністерства забезпечують формування та реалізують державну політику в одній чи декількох сферах, інші центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з надання адміністративних послуг фізичним і юридичним особам, центральний орган виконавчої влади утворюється як служба.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління, центральний орган виконавчої влади утворюється як агентство.

У разі, якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування,

їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція.

Звичайно, така диференціація центральних органів виконавчої влади не ідеальна, і потребує критичного аналізу.

Натомість необхідно звернути увагу на Указ Президента України « Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [13], яким затверджено схему організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, аналіз якої дозволяє стверджувати про існування центральних органів виконавчої влади, різновиди яких не передбачені у вищезгаданому законі. Так, указом передбачено існування, фондів (наприклад, Пенсійний фонд України, Фонд державного майна України) та центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом до яких увійшли: Антимонопольний комітет України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Фонд державного майна України; Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України; Національне агентство України з питань державної служби. Очевидна невідповідність норм чинних нормативно-правових актів породжує досить суттєві проблеми щодо розподілу функцій між зазначеними суб'єктами, до того ж передбачене Указом Президента існування центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом взагалі під собою не має наукового підґрунтя, адже підставу виокремлення таких органів, на даний час, складно однозначно визначити.

За межами уваги законодавця залишилися мобілізаційні функції – функції мобілізації необхідних ресурсів, тобто функції збору податків, формування та використання бюджетів, фінансів, інших матеріальних, людських інформаційних ресурсів, функції виготовлення грошових знаків [15, 168-169]. Щодо функції виготовлення грошових знаків, необхідно звернути увагу на статус Національного банку України, який у законодавстві визначений як особливий центральний орган державного управління [16], натомість аналіз функцій, якими він наділений, дозволяє прирівняти цей орган до органів публічної адміністрації.

Завершуючи аналіз основних функцій органів публічної адміністрації в сучасному суспільстві, слід підкреслити, що функції органів публічної адміністрації виражаються в їх діяльності щодо досягнення цілей та задач у сфері здійснення публічного управління, надання адміністративних послуг, притягнення до адміністративної відповідальності, здійснення адміністративного судочинства в межах, встановлених чинним законодавством та в рамках своєї компетенції. Усі функції органів публічної адміністрації тісно взаємопов'язані. Публічне управління, збір інформації, виконання рішень, сервісне обслуговування, контроль і т.д. На практиці важко провести чітку межу між цими видами адміністративної діяльності. Ізольоване існування кожної з цих функцій окремо можливе лише в процесі наукового аналізу, але не в практичній діяльності. Тому сучасна наука не пропонує універсальної схеми, за якою можна було б у всіх відносинах раціонально розбити і згрупувати різні види публічно-владної діяльності з їх загальними ознаками. Немає абсолютного критерію, який дозволив би чітко розподілити компетенцію між міністерствами та іншими публічними інституціями.

Уваги потребують й інші питання щодо функцій органів публічної адміністрації, а саме їх характеристика, ефективність реалізації, взаємозв'язок, що сприятиме визначенню закономірностей та напрямів перспективного розвитку суб'єктів адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Т.О. Коломоєць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
2. Мацелик Т.О. Функції органів виконавчої влади: окремі питання / Т.О. Мацелик // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – К.: 2010. – № 1. – С. 54-60.
3. Философский словарь / Под. ред. И.Т. Фролова. – М.: Республика, 1986. – 592 с.
4. Новейший философский словарь / Сост. А.А. Грицанов. – Мн.: Изд. В.М. Скакун, 1998. – 896 с.

5. Тугаринов В.П. Философия сознания: [монография] / В.П. Тугаринов. – М.: Мысль, 1971. – 191 с.
6. Колпаков В.К. Послуги в предметі адміністративного права / В.К. Колпаков // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ: Науково-теоретичний журнал. – 2011. – № 1. – С. 23-32.
7. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: Т. 1. Загальна частина / [ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
8. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти / К.С. Бельский // Государство и право. – 1997. – № 3. – С. 14-21.
9. Бельский К.С. Феноменология административного права: [монография] / К.С. Бельский. – Смоленск: Изд-во Смоленского гуманитарного университета, 1995. – 145 с.
10. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: сущность, функции / Ю.М. Козлов // Вестн. Моск. ун-та.: Право Сер. 11. – 1992. – № 4. – С. 3-12.
11. Агапов А.Б. Административное право: учебник / А.Б. Агапов. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – 813 с.
12. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України: офіц. текст: за станом на 10 грудня 2011 року [Текст]. – К.: Відомості Верховної Ради України, 2011. – № 38. – Ст. 385.
13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України: офіц. текст за станом на 03 січня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=679-14>
14. Рассолов М.М. Теория государства и права: учебник [для ВУЗов] / М.М. Рассолов. – М.: Издательство Юрайт: Высшее образование, 2010. – 635 с.
15. Про Національний банк України: Закон України: офіц. текст: за станом на 03 січня 2012 року / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=679-14>

УДК [340.11:342.9]: 331.108.43 (477)

АТЕСТАЦІЙНЕ ПРОВАДЖЕННЯ У СФЕРІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ В УКРАЇНІ ЯК СКЛАДОВА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА

Меліхова О.Ю., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті досліджується роль і місце атестаційного провадження у сфері юридичної науки як складової адміністративного процесу, аналізуються види атестаційних проваджень у сфері юридичної науки, надається характеристика основних стадій атестаційного провадження щодо присудження наукових ступенів у сфері юридичної науки в Україні.

Ключеві слова: адміністративний процес, атестація, атестаційне провадження, діяльність публічної адміністрації, стадії, етапи, юридична наука.

Мелихова О.Ю. АТТЕСТАЦИОННОЕ ПРОИЗВОДСТВО В СФЕРЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ В УКРАИНЕ КАК СОСТАВЛЯЮЩАЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуется роль и место аттестационного производства в сфере юридической науки как составляющей административного процесса, анализируются виды аттестационных производств в сфере юридической науки, характеризуются основные стадии аттестационного производства по присвоению научных степеней в сфере юридической науки в Украине.

Ключевые слова: административный процесс, аттестация, аттестационное производство, деятельность публичной администрации, стадии, этапы, юридическая наука.

Melikhova O.Y. ATTESTATION PRODUCTION IN LEGAL SCIENCE IN UKRAINE AS A COMPONENT OF THE ADMINISTRATIVE PROCESS: THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTIC / Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article examines the role and place of production in the attestation of legal science as part of the administrative process, analyzes the types of production in the attestation in the area of jurisprudence, are characterized by the main stages of the appraisal proceedings on the award of academic degrees in the field of legal science in Ukraine.

Key words: administrative process, certification, attestation production, the activity of public administration, stage, stages, jurisprudence.

Суб'єкти публічної адміністрації в межах наданих їм повноважень здійснюють різноманітні види діяльності, що спричиняють юридичні наслідки. Одним із проявів такої діяльності є атестація. Атестаційна діяльність в сфері юридичної науки в Україні регламентується адміністративно-процесуальними нормами та реалізується через окремі види проваджень неюрисдикційного характеру. Однак, не достатньо чітка правова регламентація процесуальних дій атестаційного провадження може негативно вплинути на об'єктивність результатів атестації та ефективність атестаційної діяльності взагалі. Саме це і обумовлює актуальність дослідження атестаційного провадження в сфері юридичної науки в Україні, особливо на сучасному етапі правових реформ та в контексті оптимізації системи центральних органів виконавчої влади в Україні.

У сучасній адміністративно-правовій літературі існують різні точки зору щодо поняття адміністративного процесу взагалі та його структури. Серед вчених-адміністративістів які досліджували різні аспекти адміністративного процесу в межах своїх наукових праць, варто відзначити В. Авер'янова, Д. Бахраха, Ю. Битяка, С. Ківалова, В. Колпакова, В. Шкарупу і ряд інших. Безпосередньо атестаційні провадження досліджуються в роботах Т. Коломоєць, О. Кузьменко, С. Стеценка. Варто зазначити, що на рівні кандидатської дисертації атестаційні провадження були предметом дослідження О. Бурлаки. Однак на доктринальному рівні відсутні комплексні дослідження атестаційного провадження в сфері юридичної науки в Україні як складової адміністративного процесу.

Мета даного дослідження полягає в тому, щоб на підставі опрацювання різноманітних наукових, навчальних та публіцистичних джерел, а також нормативної бази визначити види атестаційних проваджень у сфері юридичної науки та охарактеризувати основні стадії атестаційного провадження щодо присудження наукових ступенів у сфері юридичної науки в Україні, як складової адміністративного процесу.

В адміністративно-правовій доктрині існує декілька точок зору щодо визначення атестаційного провадження, як складової адміністративного процесу. О. Кузьменко визначає атестаційні провадження, як регламентовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність уповноважених органів, в ході якої вирішуються питання про ідентифікацію, інвентаризацію або встановлення міри відповідності об'єктів атестаційної системи оцінювальним критеріям, необхідним для подальшого функціонування у визначеній сфері. Разом із тим пропонується виділити чотири стадії атестаційного провадження: підготовка справи про атестацію, розгляд атестаційної справи та прийняття рішення з атестації, оскарження та опротестування прийнятого рішення та виконання прийнятого рішення [1, 189]. Варто зазначити, що серед різновидів атестаційних проваджень О. Кузьменко виділяє атестацію науково-дослідних установ, яка включає в себе: анкетування науково-дослідних установ, проведення галузевої експертизи та проведення міжгалузевої експертизи та визначення рейтингу науково-дослідних установ [1, 192].

Відповідну точку зору щодо визначення атестаційних проваджень та їх структури підтримує Т. Коломоєць, яка серед видів атестаційних проваджень окремо виділяє атестацію наукових та науково-педагогічних працівників [2, 239]. С. Стеценка також розглядає атестаційні провадження як встановлений законодавством порядок визначення відповідності об'єктів атестації вимогам (критеріям), що необхідні для функціонування в певній сфері та окрему увагу приділяє характеристиці такому виду атестаційного провадження, як провадження з атестації наукових працівників. Так, зазначається, що порядок проведення атестації наукових працівників складається із наступних процесуальних етапів: утворення атестаційної комісії, складання характеристики на наукового працівника, який підлягає атестації, заслуховування

звіту наукового працівника що атестується, прийняття рішення щодо наукового працівника, що атестується та затвердження рішення атестаційної комісії [3, 292-293].

О. Бурлака, досліджуючи атестаційні провадження, зазначає, що зміст атестаційного провадження полягає в регламентації процесуальної діяльності щодо визначення відповідності стандартам, встановленим державою, об'єкта, який атестується. Відповідно до особливостей адміністративно-процесуальної діяльності та нормативно-правових актів, які регулюють проведення різних видів атестацій, вона визначає такі стадії атестаційного провадження: а) відкриття справи про атестацію, здійснення атестаційно-організаційних дій; б) розгляд атестаційної справи та прийняття рішення стосовно особи, яку атестують; в) оскарження та опротестування прийнятого рішення; г) виконання рішення за результатами проведеної атестації [4, 11;13].

Аналіз нормативно-правових джерел дозволяє виділити наступні види атестаційних проваджень у сфері юридичної науки в Україні: провадження щодо атестації науково-дослідних установ у сфері юридичної науки; провадження щодо атестації наукових працівників у сфері юридичної науки; провадження щодо атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації (порядок присвоєння наукових ступенів) в сфері юридичної науки. Більш детально варто зупинитися на характеристиці провадження щодо присудження наукових ступенів.

Порядок проведення державної атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації регулюється Положенням „Про затвердження порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника”, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 року [5], Положенням про спеціалізовану вчену раду, затвердженим Наказом МОНмолодьспорту від 14.09.2011 року [6], Положенням про експертну раду з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, затвердженим Наказом МОНмолодьспорту від 14.09.2011 року [7], Положенням про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, затвердженим Наказом МОНмолодьспорту від 14.09.2011 року [8]. Дослідження відповідної нормативно-правової бази дозволяє виокремити в структурі провадження щодо атестації наукових та науково-педагогічних кадрів вищої кваліфікації певні процесуальні стадії та етапи.

Перша стадія – прийняття дисертації до захисту. На цій стадії можна виділити певні процесуальні етапи, а саме:

- 1) *Прийняття спеціалізованою вченою радою дисертації для попереднього розгляду.* Рада приймає дисертацію для попереднього розгляду за наявності документів, перелік яких визначається МОНмолодьспорту, і доручає комісії (не менше трьох осіб) з членів ради (фахівцям за профілем дисертації) подати висновок про науковий рівень дисертації, відповідність її профілю ради, про кількість і обсяг публікацій та про повноту опублікованих матеріалів дисертації. У разі позитивного висновку комісії рада приймає рішення про прийняття дисертації до захисту. У разі негативного висновку комісії рада не приймає дисертацію до захисту і видає здобувачеві витяг із протоколу засідання ради з мотивуванням відмови в прийнятті дисертації до захисту та повертає всі подані матеріали. Попередній розгляд дисертацій у раді не повинен тривати понад два місяці для кандидатської і три місяці – для докторської дисертації з дня подання документів.
- 2) *Призначення офіційних опонентів та підготовка відгуків.* Офіційні опоненти призначаються з числа компетентних учених із спеціальності, за якою подано дисертацію. Для розгляду докторської дисертації призначаються три офіційні опоненти – доктори наук. Для розгляду кандидатської дисертації призначаються два офіційні опоненти, з яких один – доктор наук, а другий – доктор або кандидат наук. Офіційні опоненти на основі вивчення дисертації та праць, опублікованих за темою дисертації, подають до спеціалізованої вченої ради відгук. Якщо два відгуки, які надійшли від офіційних опонентів, є негативними захист дисертації не проводиться, а рада приймає рішення про зняття її з розгляду.
- 3) *Повідомлення про захист дисертації,* яке публікується в офіційному друкованому виданні МОНмолодьспорту. Захист дисертації на здобуття наукового ступеня доктора чи

кандидата наук проводиться не раніше, ніж через місяць після опублікування такого повідомлення.

Друга стадія – захист дисертації та прийняття рішення. На відповідній стадії можна виділити наступні процесуальні етапи:

- 1) *Прилюдний захист дисертації.* Прилюдний захист дисертації проводиться на засіданні спеціалізованої вченої ради, яке вважається правоможним у разі, коли в його проведенні взяло участь не менше ніж дві третини складу, а також не менше ніж чотири доктори наук з кожної спеціальності докторської і не менше ніж три доктори наук із спеціальності кандидатської дисертації. Захист дисертації повинен мати характер наукової дискусії, у якій зобов'язані взяти участь усі присутні на засіданні члени спеціалізованої вченої ради – доктори наук з кожної спеціальності, за якою виконано дисертацію.
- 2) *Таємне голосування та прийняття рішення щодо присудження наукового ступеня.* Рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня вважається позитивним, якщо за нього проголосувало не менш як три чверті членів ради, які брали участь у засіданні. Дисертація, за результатами захисту якої прийнято негативне рішення, може бути подана до повторного захисту після доопрацювання не раніше ніж через рік. Про негативне рішення щодо захисту дисертації спеціалізована вчена рада повідомляє МОНмолодьспорт у місячний строк з дня його прийняття.
- 3) *Подання дисертації та атестаційної справи до МОНмолодьспорту.* Спеціалізована вчена рада надсилає МОНмолодьспорту в місячний строк після захисту перший примірник дисертації з двома примірниками її облікової картки та атестаційну справу здобувача наукового ступеня.

Третя стадія – Розгляд дисертації та атестаційної справи в МОНмолодьспорту. Дана стадія включає наступні процесуальні етапи:

- 1) *Розгляд та експертиза дисертації та атестаційної справи в МОНмолодьспорту.* Строк розгляду МОНмолодьспортом дисертації та атестаційної справи здобувача наукового ступеня доктора наук не повинен перевищувати шести місяців, а наукового ступеня кандидата наук – чотирьох місяців. Експертиза дисертацій та атестаційних справ проводиться за участю Експертної ради з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України та Атестаційної колегії Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, які є дорадчими органами МОНмолодьспорту. Експертні ради утворюються МОНмолодьспортом за галузями науки або за групами спеціальностей. Експертна рада відповідно до покладених на неї завдань бере участь у проведенні експертизи захищених дисертацій, а також у розгляді документів атестаційних справ здобувачів наукових ступенів якщо: дисертація містить таємну інформацію; дисертація надійшла до МОНмолодьспорту у порядку переатестації; здобувач наукового ступеня кандидата наук не має повної вищої освіти в галузі, з якої підготовлено дисертацію; здобувач наукового ступеня за основним місцем роботи та відповідно до трудового договору (контракту) не є науковим або науково-педагогічним працівником, за винятком випадків, коли тема дисертації відповідає напряму професійної діяльності. Строк розгляду в експертній раді дисертації та атестаційної справи здобувача наукового ступеня доктора наук не повинен перевищувати трьох місяців, а дисертації та атестаційної справи здобувача наукового ступеня кандидата наук – двох місяців. За результатами експертизи готується експертний висновок. Якщо атестаційний висновок експертної ради позитивний, то експертна рада вносить МОНмолодьспорту пропозиції щодо затвердження рішення спеціалізованої вченої ради і видачі диплома про науковий ступінь. Якщо встановлено, що експертизу дисертації у спеціалізованій вченій раді проведено неякісно, висновок зазначеної ради недостатньо аргументований, то експертна рада вносить МОНмолодьспорту пропозиції щодо скасування рішення спеціалізованої вченої ради і відмови у видачі диплома про науковий ступінь. Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України відповідно до покладених на неї завдань бере участь у проведенні додаткової експертизи атестаційних справ здобувачів вчених звань, а також приймає участь у розгляді дисертацій, які розглянуті експертною

радою з порушенням встановленої процедури або щодо яких до МОНмолодьспорту надійшла додаткова інформація, яка не була врахована експертною радою.

- 2) *Прийняття рішення про видачу диплома кандидата або доктора наук.* Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України відповідно до покладених на неї завдань бере участь у затвердженні рішень спеціалізованих вчених рад про присудження наукових ступенів. Рішення атестаційної колегії затверджується наказом МОНмолодьспорту України. Рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукових ступенів доктора або кандидата наук набирає чинності з дня прийняття МОНмолодьспортом рішення про видачу відповідного диплома.

Четверта стадія – розгляд апеляції. Дана стадія є факультативною і передбачає такі процесуальні етапи, як:

- 1) *Подання апеляції.* На рішення спеціалізованої вченої ради щодо присудження наукових ступенів апеляція може бути подана до відповідної спеціалізованої вченої ради або до МОНмолодьспорту протягом двох місяців з дня захисту дисертації. Право на оскарження рішення спеціалізованої вченої ради мають установи, організації, здобувачі та інші особи. На рішення МОНмолодьспорту, пов'язані з присудженням наукового ступеня, здобувач може подати апеляцію до МОНмолодьспорту не пізніше ніж через два місяці з дня його прийняття. Після закінчення зазначених строків апеляції до розгляду МОНмолодьспорту не приймає.
- 2) *Розгляд апеляції.* При надходженні до спеціалізованої вченої ради апеляції голова ради доручає комісії з членів ради вивчити її аргументованість та підготувати проект висновку. Розгляд апеляції в раді не повинен тривати понад місяць. На засідання ради запрошується автор апеляції, про що він повідомляється не пізніше як за 10 днів до засідання. У разі неявки автора апеляції з поважної причини засідання переноситься. Якщо автор апеляції не з'явився на засідання ради без поважної причини, то засідання проводиться без нього. Висновок щодо розгляду апеляції разом з текстом апеляції протягом 10 робочих днів надсилаються до МОНмолодьспорту. Повноваженнями щодо утворення апеляційних комісій щодо присудження наукових ступенів чи присвоєння вчених звань або їх позбавлення наділена Атестаційна колегія Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України;
- 3) *Прийняття рішення.* Постанова МОНмолодьспорту за результатами розгляду апеляції (оскарження) стосовно присудження (позбавлення) наукового ступеня є остаточною.

П'ята стадія – оформлення та видача диплома. Порядок оформлення і видачі дипломів кандидата юридичних наук та доктора юридичних наук визначає МОНмолодьспорт.

Проведене дослідження дозволяє зробити висновок, що атестаційне провадження в сфері юридичної науки в Україні є складовою адміністративного процесу та займає самостійне місце в системі неюрисдикційних проваджень. Отже, атестаційне провадження у сфері юридичної науки в Україні – це регламентована адміністративно-процесуальними нормами діяльність вповноважених суб'єктів публічного адміністрування у сфері юридичної науки в Україні щодо визначення відповідності об'єкта атестації визначеним нормативно-правовими актами критеріям та вимогам.

ЛІТЕРАТУРА

1. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: [підручник] / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій. – К.: Атака, 2007. – 416 с.
2. Коломієць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: [підручник] / Тетяна Олександрівна Коломієць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
3. Стеценко С.Г. Адміністративне право України: [навчальний посібник] / Семен Григорович Стеценко – К.: Атіка, 2007. – 624 с.
4. Бурлака О.С. Атестаційні провадження: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право» / О.С. Бурлака. – К., 2007. – 19 с.

5. Про затвердження Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника: Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2007 р. // Офіційний вісник України – 2007 р. – № 18, – Ст. 731.
6. Положення про спеціалізовану вчену раду: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78, Ст. 2895.
7. Положення про експертну раду з питань проведення експертизи дисертаційних робіт Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78. – Ст. 2894.
8. Положення про атестаційну колегію Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України: Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 14.09.2011 // Офіційний вісник України – 2011 р. – № 78 – Ст. 2895.

УДК 342.951:351.824.11

ФАНТОМ У СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ АБО ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Мельник Р.С., д.ю.н., ст. наук. співробітник

Харківський національний університет внутрішніх справ

Петров Є.В., к.ю.н., доцент

Донецький юридичний інститут

Луганського державного університету внутрішніх справ

Статтю присвячено з'ясуванню місця національних комісій регулювання природних монополій у системі органів державної влади.

Ключові слова: національні комісії, природні монополії, органи державної влади, правовий статус.

Мельник Р.С., Петров Е.В. ФАНТОМ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ИЛИ К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ КОМИССИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРИРОДНЫХ МОНОПОЛИЙ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Донецкий юридический институт Луганского государственного университета внутренних дел, Украина
Статья посвящена установлению места национальных комиссий регулирования природных монополий в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: национальные комиссии, естественные монополии, органы государственной власти, правовой статус.

Melnik R.S., Petrov E.V. PHANTOM IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITY AGENCIES OR FOR THE ISSUE ABOUT LEGAL STATUS OF NATIONAL COMMITTEES REGULATING NATURAL INTERESTS / Kharkiv national university of internal affairs, Donetsk legal institute Luhansk of state university of internal affairs of Ukraine, Ukraine

This article is devoted to establishing the place of national committees regulating natural interests in the system of state authority agencies.

Key words: national commissions, natural monopolies, public authorities, legal status.

Публічне регулювання економіки, яке є необхідною передумовою сталого розвитку будь-якої держави, знаходить прояв у межах розгалуженої системи суспільних відносин, врегульованих нормами адміністративно-господарського права. Обов'язковим учасником таких відносин є суб'єкти публічної адміністрації, наділені публічними функціями, пов'язаними із здійсненням організаційного, фінансового тощо впливу на суб'єктів господарювання. Публічна адміністрація утворюється за рахунок окремих підвидів суб'єктів, до яких у літературі зазвичай відносять органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. Проте, на наш погляд, таку позицію не можна визнати повною, оскільки її автори не враховують того

моменту, що за сучасних умов публічні функції можуть виконуватися також і публічно-правовими підприємствами, установами, публічно-правовими фондами, а також суб'єктами делегованих повноважень [2].

Однак разом із цим необхідно відзначити, що на сьогоднішній день у вітчизняному законодавстві просліджується тенденція, пов'язана із формуванням ще однієї підгрупи органів, яка може бути зарахована до системи суб'єктів публічної адміністрації і, зокрема, тієї її частини, що здійснює публічне регулювання економіки. У даному випадку мова йде про національні комісії регулювання природних монополій.

Аналіз сучасної наукової літератури показав, що нині лише окремі автори вивчають на сторінках своїх наукових доробок питання правового статусу названих комісій (І. Анохіна, В. Базилевич, В. Кокорева, Г. Филук). Однак подібний стан справ не можна визнати задовільним, хоча б з огляду на те, що галузі природних монополій вважаються одними з найбільш прибуткових галузей сучасної економіки [3].

Таким чином, надзвичайної наукової актуальності та практичної користі набуває подальше дослідження правового статусу національних комісій регулювання природних монополій, що і є, власне, основною метою даної статті.

Процес формування системи операторів ринку природних монополій розпочався в нашій державі ще на початку 90-х рр. минулого сторіччя [4], проте свою конкретизацію він отримав з моменту набуття чинності Закону України «Про природні монополії» [5], відповідно до якого передбачається, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій.

Розділ III Закону України «Про природні монополії» визначає правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Згідно з ч.1 ст.11 Закону національні комісії є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквідуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Основними завданнями комісій є: регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних ринках; формування цінової політики у відповідній сфері регулювання; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Таким чином, як впливає з викладеного, національні комісії регулювання природних монополій можуть бути активними та досить впливовими суб'єктами адміністративно-господарських відносин, а раз так, то їх правовий статус має знайти максимально повне нормативне закріплення. Однак щодо цього аспекту функціонування національних комісій є досить суттєві проблеми. Зупинимось на даному аспекті детальніше.

Насамперед привертає увагу той факт, що в Законі України «Про природні монополії» національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Проте одразу виникає запитання, а до якої гілки влади вони входять? Без відповіді на це питання неможливо зрозуміти їх місце в системі органів державної влади, від якого, до речі, буде залежати і їх компетенція, і особливості взаємодії з органами інших гілок влади, і питання відповідальності тощо. Шляхом аналізу змісту Закону України «Про природні монополії», Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» [6], Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [7], Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [8], Закону України «Про телекомунікації» [9], Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» [10], Закону України «Про електроенергетику» [11] ми дійшли висновку, що в Україні розпочато розбудову, фактично, ще однієї гілки влади, представленої національними комісіями регулювання природних монополій. Цей висновок базується на наступних позиціях:

по-перше, у згаданих вище законодавчих актах проведено чітке розмежування органів виконавчої влади та національних комісій, які, як вже було наголошено, визнано колегіальними органами державної влади. Ця думка ґрунтується також і на положенні Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [12], в якому про національні комісії не згадується. Це, можливо, можна було б пояснити тим, що національні комісії функціонують не на загальнодержавному рівні, проте такий висновок не узгоджується з основами їх правового статусу, сформульованими, зокрема, у Законі України «Про природні монополії» та Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг». У названих законодавчих актах, з одного боку, наголошено на тому, що національні комісії можуть складатися з центрального апарату та територіальних органів, а з іншого, – що статус керівників національних комісій прирівняний до статусу керівників центральних органів виконавчої влади. Про загальнодержавний характер діяльності національних комісій чітко свідчить і коло їх повноважень. Так, наприклад, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації має право видавати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринку телекомунікаційних послуг, їх об'єднаннями [9];

по-друге, національні комісії не підпорядковуються та не є підзвітними Кабінету Міністрів України, тобто вони є виведеними із системи органів виконавчої влади. Натомість їм передана на виконання частина функцій, які до створення останніх, реалізовувалися органами виконавчої влади. Це, насамперед, функції щодо розробки та затвердження спеціальних умов і правила здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках; видання суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензій на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності; притягнення суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, до відповідальності тощо;

по-третьє, національні комісії відділені від органів виконавчої влади також і в організаційному порядку. Вони мають статус юридичної особи, а також відокремлене майно, що є державною власністю;

по-четверте, національні комісії є підконтрольними Президенту України, який самостійно, тобто без погодження цього питання з іншими органами державної влади, приймає рішення про їх створення або ліквідацію, затверджує положення про них, призначає та звільняє з посад їх керівників та членів комісій (ст.11 Закону України «Про природні монополії»).

Отже, з викладеного стає очевидним, що національні комісії являють собою організаційну структуру, відокремлену від інших органів державної влади, на чолі якої знаходиться Президент України. За своєю сутністю вони є виконавчо-розпорядчими органами, наділеними необхідною кількістю відповідних повноважень. Проте необхідно відзначити, що, на наш погляд, такий стан справ повністю суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого в державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати в життя політичні рішення. Принагідно відзначимо, що в нас виникають побоювання також і на предмет неузгодженості викладених вище положень про національні комісії та порядок їх створення з вимогами Конституції України, зокрема закріпленими в ст.106 повноваженнями Президента України [13]. У даному випадку мова йде про те, що відповідно до п.15 ч.1 ст.106 Конституції України Президент України має право утворювати, реорганізовувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, однак названі комісії, як було нами встановлено, не відносяться до органів виконавчої влади. Можна припустити, що національні комісії утворено на підставі п.28 ч.1 ст.106 Основного Закону, однак, з одного боку, з огляду на виконавчо-розпорядчі повноваження національних комісій та їх розгалужену систему, а з іншого, – враховуючи особливості правового статусу та діяльності органів та служб, у положеннях про які зазначено, що вони створюються саме на підставі названого вище п.28, національні комісії не можуть бути віднесені ані до консультативних, ані до дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що

функціонують при Президентіві України. І дійсно, як можна ставити знак рівності між національною комісією, яка шляхом ліцензування може визначати та впливати на функціонування, скажімо, ринку телекомунікаційних послуг, та такими комісіями як: комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президентіві України) [14] або комісією при Президентіві України з питань громадянства (допоміжний орган) [15].

Ще більш складним виглядає практичний бік даної проблеми, пов'язаний майже з повною відсутністю правової бази, необхідної для функціонування національних комісій. Нині, з огляду на положення перерахованих вище законодавчих актів, в Україні діють наступні національні комісії: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Відповідно до абз.3 ч.1 ст.11 Закону України «Про природні монополії» національні комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. Разом із цим, аналіз системи чинного законодавства (станом на вересень 2011 р.) показав, що в Україні немає положень про жодну національну комісію, що, однак, не завадило законодавцю 07.07.2011 р. доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення ст.ст.148-5, 188-7, 188-21, 188-29, 188-30, 188-36 [16], якими передбачено відповідальність за невиконання вимог посадових осіб національних комісій. Разом із цим, на фоні відсутності указів Президента України, якими мали б бути затверджені положення про національні комісії, як того вимагає Закон України «Про національні монополії», нині в даній сфері натомість діють інші нормативні акти. Так, наприклад, визначення правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, причому лише її прав, здійснено в ст.ст.5-6 Закону України «Про державне регулювання у сфері комунальних послуг» [7].

Дещо схожа ситуація спостерігається і щодо правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Відповідно до ст.11 Закону України «Про електроенергетику» органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці є національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, порядок організації діяльності якої визначається Законом України «Про природні монополії». Інакше кажучи, має існувати відповідний Указ Президента України, яким має бути затверджено положення про дану комісію, однак такого указу немає.

У той же час, ще більш «цікавою» є ситуація щодо врегулювання правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Справа в тому, що нині в Україні діє не згадана національна комісія, а Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. Одразу виникає запитання про те, а чи є різниця між названими комісіями? З одного боку, напевно, є, оскільки Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України на відміну від національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, включена до системи центральних органів виконавчої влади [12]. Ще більш проблематичною для розуміння є ситуація з правовим регулюванням діяльності згаданої державної комісії, яка одночасно керується як положенням, яке затверджено Указом Президента України [17], так і положенням, що підписане Прем'єр-міністром України [18]. Однак, при всьому цьому, Кодекс України про адміністративні правопорушення в ст.188-29 встановлює відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб не державної, а **національної комісії** (виділено нами – Р.М., Є.П.), що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг!?

Ведучи мову про правовий статус національних комісій, не можна не згадати про положення ч.2 ст.19 Конституції України, у якому наголошено, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Виходячи з цього, сумнівним на предмет відповідності Конституції України, виглядає положення ст.11 Закону України «Про природні монополії», зокрема, та її частина, у якій говориться, що положення про національні комісії затверджується президентом України. На наш погляд, функції, завдання, права та обов'язки національних комісій мають бути визначені виключно у відповідних законах.

Виходячи з викладеного вище, необхідно відзначити, що нині правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено у вищій мірі непослідовно та неповно. Подібна ситуація, як справедливо наголошується в літературі, негативно впливає як на рівень захисту прав споживачів товарів і послуг, а також прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, так і на ефективне функціонування самих комісій [19]. З огляду на це, у найкоротші строки має бути проведено ґрунтовне доопрацювання правових актів, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Без вирішення названих проблем просто неможливо зрозуміти, що ж власне являють собою названі комісії та яке місце вони займають у системі органів державної влади.

ЛІТЕРАТУРА

1. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Мельник Р.С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права: зарубіжний досвід та національні особливості / Р.С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.
3. Венгер В.В. Державне регулювання природних монополій в Україні: напрями вдосконалення / В.В. Венгер // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 3. – С. 65–79.
4. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики України: Указ Президента України від 08.12.1994 р. № 738/94 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=738%2F94>.
5. Про природні монополії: Закон України від 20.04.2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг: Закон України від 7 липня 2011 р. № 3610-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2404.
7. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг: Закон України від 09.07.2010 р. № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.
8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст.1.
9. Про телекомунікації: Закон України від 18.11.2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
10. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
11. Про електроенергетику: Закон України від 16.10.1997 р. № 575/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010 р. – № 32. – Ст. 1026.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Питання Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права: Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1116/2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.
15. Питання організації виконання Закону України «Про громадянство України»: Указ Президента України від 27.03.2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

16. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).
17. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України: Указ Президента України від 04.04.2003 р. № 292/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 650.
18. Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 р. № 157 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 580.
19. Анохіна І. Поняття та правовий статус органів державного регулювання суб'єктів природних монополій / І. Анохіна // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 32–35.

УДК 342.9.001

ФОРМУВАННЯ ФУНДАМЕНТАЛЬНИХ ПОЛОЖЕНЬ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Миколенко О.І., д.ю.н., професор

Одеський національний університет імені І.І. Мечникова

Аналізується сучасний стан теорії адміністративного права та обґрунтовується необхідність формування фундаментальних положень науки адміністративного права.

Ключові слова: наука адміністративного права, теорія адміністративного права, категоріальний апарат адміністративного права, адміністративний процес, адміністративна процедура.

Миколенко А.И. ФОРМИРОВАНИЕ ФУНДАМЕНТАЛЬНЫХ ПОЛОЖЕНИЙ НАУКИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова, Украина

Анализируется современное состояние теории административного права и обосновывается необходимость формирования фундаментальных положений науки административного права.

Ключевые слова: наука административного права, теория административного права, категориальный аппарат административного права, административный процесс, административная процедура.

Mikolenko A.I. SHAPING THE FUNDAMENTAL POSITIONS OF THE SCIENCE OF THE ADMINISTRATIVE RIGHT / Odessa national university of the name I.I. Mechnikov, Ukraine

The modern state of the theory of administrative law and justified by the need to develop the fundamental provisions of the science of administrative law.

Key words: science of administrative law, administrative law theory, of categories of administrative law, administrative process, administrative procedure.

В юридичній літературі дуже часто використовуються такі терміни як „наука адміністративного права”, „адміністративна наука”, „теорія адміністративного права”. При цьому науковці навіть не замислюються над тим, яке змістовне навантаження несуть в собою ці терміни та чим вони розрізняються між собою.

Для розвитку національного адміністративного законодавства дуже важливим є факт існування фундаментальних і непохитних положень науки адміністративного права, опираючись на які, можливо вдосконалювати чинне законодавство та проводити ефективні реформи. Фундаментальними та непохитними певні положення будь-якої юридичної науки стають лише після їх загального визнання науковцями (мова йде про переважну більшість науковців, що працюють у відповідній галузі науки).

Чи існують сьогодні такі фундаментальні і непохитні положення в науці адміністративного права?

Якщо відносно окремих понять в науці адміністративного права завжди точилися дискусії (наприклад, стосовно понять „адміністративна відповідальність”, „адміністративно-юрисдикційна діяльність”, „адміністративний процес” тощо), то питання, пов’язані з визначенням перемету адміністративного права, системи адміністративного права, адміністративно-правових норм та адміністративно-правових відносин, завжди висвітлювалися з двох позицій: 1) загально визнані підходи щодо розуміння певних правових процесів і правих явищ і 2) поодинокі виключні думки окремих науковців.

Сьогодні, коли відбуваються процеси реформування адміністративного права, загально визнаних підходів серед науковців-адміністративістів майже не залишилось. Проте існує безліч окремих позицій науковців, які вже не підживлюють застарілі традиційні погляди, як це було в 90-х роках минулого століття, а розмивають і розпорошують будь-яке уявлення про адміністративне право та адміністративно-правові явища. Це не значить, що сьогодні науці адміністративного права не потрібні нові думки, позиції, ідеї. Але всім цим новим думкам необхідно протиставити загально визнану теорію науки адміністративного права. По суті, відбулося наступне – старі загально визнані положення науки адміністративного права були відхилені під впливом їх масової критики, а нові, так і не набули статусу загально визнаних. Це одна з серйозних проблем науки адміністративного права, яка сьогодні потребує свого вирішення, бо завжди можна поставити під сумнів необхідність існування науки, яка не вирішує поставлених перед нею цілей. Наука адміністративного права повинна, по-перше, обґрунтовувати висунуті науковцями ідеї, концепції, теорії, а, по-друге, – за допомогою загально визнаних ідей і теорій пояснювати, розуміти і передбачати розвиток явищ та процесів, що досліджуються.

Проблеми науки адміністративного права періодично висвітлюються в юридичній літературі. Наприклад, цієї теми торкалися у своїх працях Авер’янов В.Б., Битяк Ю.П., Коломоєць Т.О., Колпаков В.К., Курінний Є. В., Мельник Р.С. та інші видатні науковці. Але більшість наукових досліджень присвячені проблемам адміністративно-правового регулювання та правозастосовчої діяльності і менше зосереджені на проблемах, що притаманні безпосередньо науці адміністративного права (категоріальний апарат, структура адміністративного права тощо). Невирішеність суто наукових проблем позначається як на рівні адміністративно-правового регулювання, так і на якості правозастосовчої діяльності органів державної влади.

Метою написання статті є аналіз проблем науки адміністративного права та обґрунтування необхідності формування теорії адміністративного права.

Зазвичай у науковій літературі поняття „наука” розглядається у двоякому значенні: як система знань і як певна сфера діяльності, що опирається на знання й породжує його в процесі відображення дійсності [1, 23]. Насправді ж таких дефініцій набагато більше. Наприклад, О.Г. Войтов стосовно цього зазначає: „Науку визначають по-різному. Номенклатура сучасних її визначень нараховує півтори сотні дефініцій. Усі вони є адекватними дійсності та в комплексі дають досить повне розуміння науки. У той же час їхній набір виявляється недостатнім для нинішніх дослідників, і тому творчість нових дефініцій продовжується” [2].

У спрощеному вигляді теорія – це сукупність висловлень, замкнених щодо логічної послідовності. З логічної точки зору теорією може бути навіть окреме висловлення, взяте разом з його логічними наслідками [3, 116]. По суті можна говорити про існування двох видів наукових теорій: 1) ідеальні (досконалі) теорії та 2) теорії науки. Перші пропонують чітко структуровану систему знань (теорія еволюції Ч. Дарвіна, матеріалістична теорія тощо), другі намагаються систематизувати, чи точніше сказати, спрямовані на систематизацію накопичених у ході дослідницької діяльності знань.

Отже, і „наука”, і „наукова теорія” – це система поглядів, уявлень і ідей, але якщо в „ідеальній теорії” всі знання мають певну ієрархію (підпорядкованість), де від істинності одного твердження залежить істинність іншого твердження та й в цілому теорії, то в науці та теоріях науки така підпорядкованість не завжди присутня. Навпаки, досить часто погляди, уявлення і ідеї знаходяться в одній площині, де суперечливість наукових концепцій є звичайною справою.

Будь-яка наука характеризується такою властивістю як системність. Але дуже часто така системність проявляється в простому планомірному розміщенні та взаємному зв’язку її частин, де втрата істинності одним елементом чи заміна одного елемента системи на інший не

призводить до краху всієї системи. Системності наука набуває тільки з переходом до теорії. Причому такий перехід відбувається на першому рівні наукового пізнання, якщо науковець використає дедуктивний підхід у дослідженні правового явища, і лише на другому рівні наукового пізнання, якщо він використовує індуктивний підхід. До речі, науці адміністративного права, як і будь-якій галузевій юридичній науці, притаманні три рівні наукового пізнання: перший рівень – це прості емпіричні узагальнення, які підтверджуються практикою; другий рівень – це більш загальні положення (наукові концепції, доктрини, вчення) та гіпотези, які мають, як правило, теоретичний зміст; третій рівень – аналітичні узагальнення науки.

Не припинюючи значення перших двох рівнів наукового пізнання, вважаємо, що говорити про існування теорії адміністративного права не можливо без проведення ґрунтовних теоретичних досліджень третього рівня, які б систематизували накопичений науковий матеріал з проблем адміністративного права. Отже, про існування науки адміністративного права можна говорити і тоді, коли є тільки емпіричні узагальнення, підтверджені практикою. Але для розвитку науки, перетворення її в систему поглядів, ідей, уявлень та чітко структуровану систему знань, необхідна теорія адміністративного права, яка б вказувала не тільки на зв'язок конкретного із загальним, а й на підставі теоретичних узагальнень пояснювала конкретний випадок та ефективно вирішувала проблеми науки і практики.

Тобто теорію адміністративного права можна визначити як систематизоване відображення властивостей об'єктів дослідження, що відбувається на основі фактичного знання та залучення абстрактних елементів. Саме теорія адміністративного права є основою систематики відповідних форм правової дійсності.

В юридичній науці та безпосередньо в науці адміністративного права сьогодні відбуваються процеси, які потребують до себе уваги правознавців.

Так, розвиток суспільних відносин об'єктивно потребує вдосконалення та розвитку національного законодавства. У свою чергу, розвиток законодавства потребує теоретико-прикладних досліджень, які б озброювали суб'єкта законотворчої діяльності необхідними теоретичними напрацюваннями юридичної науки (наприклад, категоріальним апаратом, знаннями про особливості адміністративно-правового регулювання тощо) і практичним досвідом про особливості правозастосовної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин. Якщо ж проаналізувати науково-дослідну діяльність з правознавства, наприклад, у частині захисту кандидатських та докторських дисертацій, то переважна більшість наукових праць зводиться до аналізу недоліків правозастосовної діяльності та прогалин чинного законодавства України. Лише поодинокі праці присвячені теоретичним проблемам юридичної науки. Тобто в межах наукового пізнання відбулася певна трансформація – активно аналізується практика та положення законодавства і фрагментарно розглядаються проблеми теорії адміністративного права. Певний період це давало плідні результати. Користуючись старими теоретичними напрацюваннями юридичної науки та враховуючи особливості практики, законодавець приймав нормативно-правові акти, які, з одного боку, відповідали загальним досягненням юридичної науки, з другого, – вирішували існуючі проблеми практики.

Що ж відбувається сьогодні? Стався занепад теорії галузевих юридичних наук. Наприклад, теорія адміністративного права не може озброїти сьогодні законодавця теоретичними напрацюваннями, які б відповідали сучасним вимогам практики. Відсутність чітких загальноновизнаних теоретичних напрацювань, підштовхує законодавця до експериментів з термінологією та поняттями, у тому числі і з категоріальним апаратом науки адміністративного права. Наприклад, експерименти законодавця з поняттями «адміністративний процес» (ст.3 КАС України), «адміністративне провадження» (ст.3 КАС України), «адміністративна процедура» (Проект Адміністративно-процедурного кодексу від 18.07.2008 р. № 2789), «адміністративна послуга» (Проект Закону про адміністративні послуги від 09.11.2011р. № 435) мають певний ступінь наукового підґрунтя, але не є загальноновизнаними науковою спільнотою. Те, що група науковців пропонує розглядати ці поняття саме в певному контексті, не значить, що вони є фундаментальними і непохитними положеннями теорії адміністративного права. Взагалі, поодинокі думки, погляди, концепції вчених (групи вчених) мають значення для розвитку науки адміністративного права, але не впливають і не повинні впливати на законотворчу та правозастосовну діяльність. Основне завдання такого вченого (групи вчених) –

знайти однодумців та переконати всіх інших науковців у конструктивності своєї позиції. Коли ж переважна більшість науковців погодиться із запропонованою позицією і вона набуде статусу загально визнаної, її можна буде запропонувати суб'єкту законодавчої діяльності для реальної реалізації в сучасному суспільному житті. Хтось може заперечити такій думці. Мовляв тоді взагалі законодавство України не буде розвиватись, бо там, де є двоє українських вчених – існують три думки щодо розвитку законодавства. Хочемо наголосити, що мова йде про вирішення концептуальних питань, а не про рутинну та повсякденну законотворчу діяльність парламенту. Розробка кодексів, реформування системи органів державної влади, закріплення нових правових інститутів повинно відбуватись у згоді з основними положеннями науки адміністративного права.

Неузгодженість напрацювань науки адміністративного права та адміністративного законодавства можна показати на прикладі такого правового явища, як „адміністративний процес”.

Створення системи адміністративних судів, впровадження адміністративного судочинства відбувалося в умовах, коли науковці розуміли, що виникнення адміністративної юстиції в Україні – це лише питання часу. На жаль, так ніхто і не спромігся завчасно вирішити теоретичну проблему, яка виникла зі створенням адміністративних судів: „Як слід співвідносити адміністративне судочинство та адміністративний процес?”, „Предметом дослідження якої науки є адміністративне судочинство – адміністративного права чи адміністративно-процесуального права?”. Ще раз підкреслюємо, що поодинокі думки вчених стосовно окреслених проблем не є фактом існування єдиного підходу теорії адміністративного права до вирішення цієї проблеми.

Сьогодні в науковій літературі, у виступах політиків та в засобах масової інформації дуже багато говориться про вдосконалення адміністративних процедур, але в науковців-адміністративістів немає єдиної відповіді на наступне питання – „Що таке адміністративна процедура та як вона співвідноситься з адміністративним процесом?”. Це теж свідчить про відсутність фундаментальних положень науки адміністративного права щодо розуміння та визначення адміністративної процедури і адміністративного процесу.

В юридичній літературі представлено розмаїття думок науковців щодо адміністративного процесу та його співвідношення з адміністративною процедурою, а також стосовно адміністративно-процесуального і адміністративно-процедурного права. Кожна з них має свої переваги та певні недоліки, які не дозволяють її визначити в якості основної і домінуючої у сфері адміністративного права.

I. Візьмемо концепцію, яка пропонує розподіл процесуальних явищ у залежності від гілок влади та суб'єктів владної діяльності. Згідно з цією концепцією кожна гілка влади є джерелом відповідного виду процесу: законодавча влада – є джерелом законодавчого процесу; судова – судового процесу, а виконавча – процесу у виконавчій владі [4].

У зв'язку з тим, що в Україні була створена система адміністративних судів, встановлено порядок розгляду ними адміністративних публічних спорів, виникла термінологічна несумісність. Полягала вона в тому, що науковці не знали, який процес (тобто у виконавчій чи судовій владі) назвати адміністративним процесом. Було запропоновано наступний вихід – якщо традиційно цивільне судочинство та кримінальне судочинство асоціюється з цивільним процесом та кримінальним процесом, то адміністративне судочинство є свідченням існування в судовій гілці влади – адміністративного процесу, а в гілці виконавчої влади (зادля того щоб не путатися в термінології) було запропоновано використовувати поняття „адміністративна процедура”.

Ця концепція дуже легко реалізується на законодавчому рівні і доступна для використання в навчальному процесі, але виникає декілька теоретичних проблем, які заважають їй стати загально визнаною в межах науки адміністративного права.

Якщо керуватися положеннями даної концепції, то:

по-перше, за межами структури адміністративного процесу опиняється провадження в справах про адміністративні правопорушення. Його слід буде характеризувати як адміністративну процедуру. Якщо ж проаналізувати рівень правового забезпечення провадження в справах про

адміністративні правопорушення та адміністративного судочинства, то помітимо, що і в першому, і в другому провадженні законодавство: встановлює момент, з якого починається провадження, та момент, яким вона закінчується; визначає повноваження компетентних органів та права і обов'язки інших учасників, які необхідні для участі в адміністративному провадженні; встановлює гарантії реалізації цих прав, обов'язків та повноважень у межах адміністративного провадження; визначає коло учасників на кожній стадії адміністративного провадження та наділяє відповідним правовим статусом, який може змінюватись зі зміною стадії провадження; встановлює непохитні вимоги щодо складання і змісту документів, які оформлюються в межах адміністративного провадження тощо. Тобто в законодавстві скрупульозно розписана як процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності, так і процедура вирішення публічних спорів в адміністративних судах.

Якщо ж порівняти рівень правового забезпечення, наприклад, провадження в справах про адміністративні правопорушення та дозвільних проваджень, то помічаємо суттєву різницю. Усе правове регулювання в дозвільних провадженнях іноді зводиться до закріплення в чинному законодавстві лише трьох моментів: 1) права особи за певних обставин звернутися до органу державної влади за отриманням дозволу; 2) повноваження органу державної влади розглянути в передбачені строки звернення; 3) права особи оскаржити рішення державного органу про відмову в отриманні дозволу. Це викликає певні сумніви щодо визнання провадження в справах про адміністративні правопорушення лише в якості процедурного провадження;

по-друге, важко уявити, чому, наприклад, провадження розгляду судом справ про встановлення факту родинних відносин між фізичними особами визнається в межах цивільного судочинства процесом, а провадження щодо реєстрації місця проживання фізичних осіб визнається процедурою. Обидві ці процедури не мають відповідного процесуально-правового забезпечення. Отже, і в межах цивільного судочинства ми можемо говорити про існування одночасно процесуальних проваджень (позовне провадження) та процедурних проваджень (провадження щодо розгляду судом справ про встановлення факту родинних відносин між фізичними особами). Розрізняючи процесуальні чи процедурні явища лише на підставі суб'єкта владних повноважень, ми відволікаємося від суті таких явищ, як „адміністративний процес” і „адміністративна процедура”.

Хочемо навести приклад, який яскраво пояснює нашу позицію. Візьмемо два однакові стільці і на один посадимо депутата Верховної Ради України, а на другий – пересічного громадянина. Потім почнемо стверджувати, що ці два стільці різняться між собою, бо один задовольняє певні потреби депутата, а інший – громадянина. Частково таке твердження буде вірним, але проголошуючи його, ми відволікаємося від ознак, які безпосередньо характеризують стільці та підкреслюють їх єдину природу. Тобто процесуальні та процедурні явища у всіх гілках влади мають багато спільного, а їх розподіл за суб'єктом владних повноважень вважаємо штучним.

II. Ціла низка концепцій адміністративного процесу побудована за принципом виділення якогось одного критерію, наприклад, юрисдикційної діяльності, правоохоронної діяльності чи правозастосовчої діяльності (Застрожна О.К., Протасов В.М., Сорокін В.Д. і ін.). Але кожна із запропонованих концепцій завжди мала виключення з правила, які свідчили про хиткість деяких її положень, а тому вони і не набули статусу загальноновизнаних у науці адміністративного права. Наприклад, поняття „юрисдикційна діяльність” не набуло чіткого змісту в юридичній літературі, що вже ускладнює можливість його використання в якості критерію поділу правових явищ на процесуальні та процедурні. Найбільш розповсюджений підхід, коли юрисдикційну діяльність визначають як діяльність органів державної влади, що пов'язана з вирішенням справ про спори та про правопорушення. Такий підхід дозволяє вже сьогодні до адміністративного процесу віднести провадження щодо розгляду публічних спорів в адміністративних судах, провадження про адміністративні правопорушення та дисциплінарні провадження. Стосовно ж інших проваджень виникають дискусії. Наприклад, провадження щодо застосування заходів адміністративного припинення. Ці заходи завжди застосовуються з метою припинення протиправної дії, але не пов'язані з розглядом самого правопорушення. Тому і виникають суперечки стосовно того, чи слід такий вид адміністративного провадження відносити до структури адміністративного процесу.

III. Якщо брати за основу концепцію адміністративного процесу в широкому розумінні, яка розмежовує процес і процедуру як „динаміку” і „статіку” [5], то помітно, що вона теж легко

реалізується на законодавчому рівні і доступна для використання в навчальному процесі. Але порівнюючи, наприклад, ліцензійні провадження з провадженням у справах про адміністративні правопорушення, помічаємо, що вони мають не тільки багато спільного (наприклад, і там, і там мова йде про послідовну діяльність органів державної влади щодо розгляду адміністративної справи, ця послідовна діяльність відбувається за певними стадіями і супроводжується оформленням відповідних документів тощо), а й суттєво різняться між собою – особливо рівнем правового забезпечення провадження. Важко віднести до структури адміністративного процесу дозвільні провадження, адже вони мають фрагментарне правове закріплення на рівні підзаконних актів.

Цікавим виявився і той факт, що майже всі науковці перераховують одні і ті ж ознаки юридичного процесу, але у висновках приходять до протилежних результатів. Це свідчить про те, що виділені в теорії держави і права ознаки юридичного процесу не мають чіткого змістовного визначення, що в кінцевому рахунку дозволяє формулювати юридичний процес як у широкому значенні, так і у вузькому.

IV. В юридичній літературі також представлена концепція адміністративної процедури, яка розмежовує адміністративний процес і адміністративну процедуру за рівнем правового забезпечення [1]. Представники цієї концепції адміністративні норми права поділяють не на матеріальні і процесуальні, а на матеріальні та процедурні норми. Вони зазначають, що серед усього розмаїття адміністративно-процедурних норм вирізняється група норм, яка характеризується наступними особливостями: 1) вони завжди пов'язані з правозастосовчою діяльністю та розглядом адміністративної справи; 2) забезпечують високий рівень регламентації адміністративної процедури. На відміну від інших процедурних норм, вони не обмежуються лише регламентацією послідовності дій, а чітко виділяють стадії адміністративної процедури і регламентують момент, з якого починається процедура, та момент, яким вона закінчується; визначають повноваження компетентних органів та права і обов'язки інших учасників, які необхідні для участі в адміністративній процедурі; встановлюють гарантії реалізації цих прав, обов'язків та повноважень у межах адміністративної процедури; визначають коло учасників на кожній стадії адміністративної процедури та наділяють відповідним правовим статусом, який може змінюватись зі зміною стадії процедури; встановлюють строки та непохитні вимоги щодо складання і змісту документів, які оформлюються в межах адміністративної процедури. Такі норми, на думку представників концепції, слід називати адміністративно-процесуальними нормами.

За цим критерієм адміністративні процедури можна поділити на два види: 1) процедури процесуального характеру, до яких, наприклад, відноситься процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності; 2) процедури організаційного характеру, до яких, наприклад, відносяться реєстраційні і дозвільні процедури.

Вказана концепція теж не є загально визнаною в науці адміністративного права, що не дозволяє говорити про необхідність її реалізації на законодавчому рівні.

У результаті проведеного дослідження можна зробити наступні висновки:

по-перше, поодинокі праці, спрямовані на систематизацію розгалужених знань про адміністративне право як галузь права, адміністративно-правові відносини, адміністративно-правові норми тощо, висвітлені в юридичній літературі лише у вигляді авторських концепцій. Тобто автори зосереджені на обґрунтуванні своєї концепції і на критиці концепцій, запропонованих опонентами. Теорія ж адміністративного права повинна представляти все розмаїття думок щодо правових явищ, уточнюючи переваги та недоліки тої чи іншої концепції чи окремої думки науковця, показувати їх значення та місце у всьому розмаїтті думок, систематизувати та класифікувати їх, зв'язувати загальні напрацювання теорії з конкретними випадками на практиці тощо;

по-друге, існування науки не завжди автоматично свідчить про існування розвинутої теорії цієї науки. Отже, про існування науки адміністративного права можна говорити і тоді, коли є тільки емпіричні узагальнення, підтверджені практикою. Але для розвитку науки, перетворення її в систему поглядів, ідей, уявлень та чітко структуровану систему знань, необхідна теорія адміністративного права;

по-третє, реформи в суспільстві та новації в чинному адміністративному законодавстві сьогодні відбуваються не на підставі фундаментальних положень науки адміністративного права, а на підставі окремих ідей та думок групи науковців, які так і не переконали іншу наукову спільноту в тому, що саме їх погляди є прогресивними для розвитку науки та корисними і ефективними для вдосконалення адміністративного законодавства України;

по-четверте, експерименти законодавця з термінологією негативно позначаються на розвитку категоріального апарату адміністративного права;

по-п'яте, виникла об'єктивна необхідність у проведенні ґрунтовних досліджень, спрямованих на формування розвинутої теорії адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА

1. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / О.І. Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
2. Войтов А.Г. Философия: учебное пособие аспирантам / А.Г. Войтов. – (Библиотека „Полка букиниста”) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://society.polbu.ru/voitov_philosophi/ch14. – Название с экрана.
3. Ивин А.А. Современная философия науки / А.А. Ивин. – М.: Высшая школа, 2005. – 592 с.
4. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навчальний посібник / А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. – К.: Прецедент, 2007. – 531 с.
5. Кузьменко О.В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О.В. Кузьменко, Т.О. Гуржій ; за заг. ред. О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2007. – 416 с.
6. Авер'янов В.Б. Адміністративна реформа і правова наука / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20–27.
7. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер'янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 8–13.
8. Битяк Ю.П. Роль науки адміністративного права в становленні української державності / Ю.П. Битяк // Українська державність: становлення, досвід, проблеми: зб. наук. статей (за матеріалами XII Харківських політол. читань). – Х.: Право, 2001. – С. 108–109.
9. Курінний Є.В. Предмет і об'єкт адміністративного права України / Є.В. Курінний. – Дніпропетровськ: Ліра ЛТД, 2004. – 340 с.

УДК 342:95

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНИЙ ПРОЦЕС: НАУКОВІ ПІДХОДИ ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТУ

Миرونюк Р.В., к.ю.н., доцент

Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ

У статті сформульовано поняття та розкрито зміст адміністративно-деліктного процесу як підгалузі адміністративно-деліктного права, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі застосування мір адміністративної відповідальності.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, адміністративно-деліктний процес, провадження в справах про адміністративні правопорушення, адміністративний проступок.

Миرونюк Р.В. ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ДЕЛИКТНОГО ПРОЦЕССА / Днепропетровский государственный университет внутренних дел, Украина

В статье сформулировано понятие и раскрыто содержание административно-деликтного процесса как подотрасли административно-деликтного права, что регулирует общественные отношения, которые возникают в процессе применения мер административной ответственности.

Ключевые слова: административная ответственность, административно-деликтный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, административный проступок.

Mironyuk R.V. CONCEPT AND MAINTENANCE OF ADMINISTRATIVE-DELICT PROCESS / Dnepropetrovsk is a state university of internal affairs, Ukraine

In the article a concept is formulated and maintenance of administrative-delict process as subindustries of administrative-delict right is exposed, that regulates public relations which arise up in the process of bringing in to administrative responsibility.

Key words: administrative responsibility, administrative-delict right, administrative-delict process, production in matters about administrative offences, administrative misconduct.

Постановка проблеми полягає в необхідності визначення місця адміністративно-деліктного процесу в системі адміністративного права України. *Метою статті* є визначення поняття та розкриття змісту адміністративно-деліктного процесу засобом аналізу та систематизації досліджень даних правових категорій наукою адміністративного права України. *Предмет дослідження* становлять суспільні відносини, що виникають між фізичними та юридичними особами з однієї сторони та суб'єктами владних повноважень (їх посадовими особами), уповноваженими застосовувати заходи адміністративної відповідальності з іншої за фактом вчинення адміністративного правопорушення.

Значну масу серед суспільних відносин, регулювання яких забезпечується під час адміністративно-юрисдикційної діяльності органів виконавчої влади, становлять адміністративно-деліктні відносини, які мають свої особливості і породжують права і обов'язки, змістом яких є обов'язок порушника нести відповідальність і повноваження суб'єкта адміністративної юрисдикції застосувати до нього передбачений законом захід адміністративного стягнення. Відповідно і поняття та зміст адміністративно-деліктних відносин, що носять процесуальний характер слід розкривати через поняття адміністративної юрисдикції.

У теорії адміністративного права найбільш широким розумінням адміністративної юрисдикції є поділ її на три види: а) адміністративно-регулятивну, тобто компетентність вирішування адміністративних справ, що виникають за іншими, крім виникнення спору про право і здійснення адміністративного правопорушення, підставами (справи про видачу ліцензій, державну реєстрацію автотранспортних засобів тощо); б) адміністративно-судочинну, тобто компетентність адміністративних судів щодо вирішення відповідних справ; в) адміністративно-деліктну, тобто компетентність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення, та винесення по них постанов. Таким чином, під *адміністративно-деліктною юрисдикцією* слід розуміти сукупність нормативно встановлених повноважень відповідних суб'єктів, які направлені на здійснення діяльності, пов'язаної з вирішенням питання притягнення до адміністративної відповідальності за наявності факту вчинення адміністративного проступку.

Отже, логічним виглядає поняття адміністративно-деліктного процесу як підгалузі адміністративно-деліктного права, існування яких знайшло своє наукове підтвердження у дослідженнях сучасних вчених адміністративістів, наприклад В.Б. Авер'янова, І.П. Голосніченко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.М. Бандурки, І.Л. Бородіна, Ю.П. Битяка, М.М. Тищенко, В.П. Перепелюка [1, 17-21; 2, 25; 3, 25-30; 4, 38; 5, 177; 6, 198-199; 7, 95].

З огляду на це, вважаємо за доцільне навести своє власне визначення *адміністративно-деліктного процесу* як процесуальної галузі адміністративно-деліктного права, що регулює суспільні відносини, які виникають у процесі притягнення особи до адміністративної відповідальності.

Предметом адміністративно-деліктного процесу О.В. Кузьменко вважає матеріально-правові відносини, які виникають для вжиття заходів відповідальності за скоєні проступки, а також юрисдикційна діяльність суб'єктів, урегульована процесуальними нормами [8, 173]. На її думку, основу адміністративно-деліктного процесу складають дві групи норм: 1) норми, які регулюють питання загальних властивостей, що можуть бути розповсюджені на найрізніші групи суспільних відносин, до них належать (мета і завдання процесуальної діяльності суб'єктів юрисдикції; ті, що регулюють принципи процесуальної діяльності; закріплювальні загальні правила розгляду адміністративних справ органами адміністративної юрисдикції; ті, що регулюють інститут доказів); 2) норми, що виникають при здійсненні різних проваджень примусового характеру, регулюють більш вузькі, відокремлені групи суспільних відносин

(наприклад, порядок застосування заходів адміністративного впливу; порядок застосування адміністративних стягнень; порядок застосування дисциплінарних стягнень за вчинення адміністративних правопорушень; застосування заходів адміністративного характеру до юридичних осіб).

С.С. Гнатюк під адміністративно-деліктним процесом розуміє інститут адміністративно-процесуального права, який об'єднує у своїх межах провадження, якими встановлено процесуальний порядок реалізації адміністративної відповідальності за порушення норм права [9, 139]. Основними засадами цього інституту є принципи, суб'єктивні права учасників правовідносин, гарантії їх дотримання, строки, підстави припинення провадження, вимоги до форми та змісту процесуальних документів тощо. Ці засади притаманні всім видам проваджень адміністративно-деліктного процесу, оскільки виникаючі процесуальні відносини, хоча і відрізняються, але мають доволі однотипний характер. Загалом межі адміністративно-деліктного процесу, на його думку, можуть об'єднувати наступні правозастосовні провадження, а саме: провадження в справах про адміністративні проступки, провадження про порушення митних правил, провадження в справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб, провадження в справах про дисциплінарні проступки, виконавче провадження та інші, що можуть виникати в процесі розвитку законодавства.

При такій класифікації слід враховувати досвід правозастосовної практики. Ознаки видової класифікації проваджень адміністративно-деліктного процесу є доволі різноманітними. Так, за ознакою суб'єкта відповідальності, окрім провадження в справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб, можна виділяти: провадження в справах про притягнення до адміністративної відповідальності іноземців та осіб без громадянства (зі встановленням процедури їх видворення чи посилання на конкретний законодавчий акт); провадження в справах про застосування заходів виховного впливу до неповнолітніх; провадження про адміністративну відповідальність державних службовців, посадових осіб (така категорія справ має розглядатися і стягнення повинні накладатись лише судом); провадження про адміністративну відповідальність осіб, на яких розповсюджується дія дисциплінарних статутів або спеціальних положень про дисципліну (мілітаризована державна служба). За ознакою державного органу, якому підвідомчі ті чи інші справи, можна виділяти: провадження в колегіальних органах; провадження в органах державної виконавчої влади; провадження в органах місцевого самоврядування; провадження в справах про адміністративні правопорушення в судах загальної юрисдикції та ін.; за порядком накладення адміністративного стягнення та здійснення процесуальних дій: спрощене провадження в справах про адміністративні правопорушення; повне провадження в справах про адміністративні правопорушення, особливе провадження (справи, де є обов'язковим призначення експертизи), закрите провадження (порушення режиму державної таємниці) тощо. Однак не можна віднести до адміністративно-деліктних проваджень у рамках процесу – провадження в справах про дисциплінарні проступки, оскільки воно виникає на підставі порушення правил, норм службово-трудої діяльності і регулюється іншими нормативно-правовими актами, аніж КУпАП.

В.К. Колпаков визначає, що „практичний аспект адміністративно-деліктного права значною мірою знаходить зовнішній вияв через його процесуальну частину – провадження у справах про адміністративні проступки (адміністративно-деліктний процес)” [10, 23]. Таким чином, адміністративно-деліктний процес він начебто зводить до провадження в справах про адміністративні проступки. Однак, пізніше, досліджуючи стадії провадження в справах про адміністративні проступки, вживає до нього поняття адміністративно-деліктного провадження. С.С. Гнатюк розширює структуру адміністративно-деліктного процесу до проваджень, пов'язаних із процесуальною формою реалізації адміністративної відповідальності. На його думку, адміністративно-деліктний процес можна поділити на види об'єднаних у його межах правозастосовних проваджень, а саме: провадження в справах про адміністративні проступки, провадження про порушення митних правил, провадження в справах про адміністративну відповідальність юридичних осіб, провадження в справах про дисциплінарні проступки та інші, які можуть виникати в процесі розвитку законодавства [11, 69].

Підсумовуючи вищезазначені позиції науковців, дозволимо собі виокремити свій висновок щодо структури адміністративно-деліктного процесу. Адміністративно-деліктний процес

складається з адміністративно-деліктних проваджень, одним із яких є провадження в справах про адміністративні проступки. Однак не буде помилкою в теоретичному і практичному значенні виділення в рамках провадження в справах про адміністративні проступки інших видів адміністративно-деліктних проваджень, наприклад, провадження по виконанню постанов про накладення адміністративних стягнень [12, 47].

В юридичній літературі виділяється значна кількість адміністративних проваджень, у тому числі як самостійне – провадження в справах про адміністративні правопорушення, що отримало назву – адміністративно-деліктного [13, 316; 14, 4]. Пропонувались різні критерії для класифікації адміністративно-деліктних проваджень. Деякі з них: категорії справ про адміністративні правопорушення; суб'єкти адміністративної відповідальності; види санкцій [15, 5]. Висловлювалась думка про необхідність виділення таких адміністративно-деліктних проваджень: 1) у першій інстанції; 2) прискорене; 3) спеціальне (застосування адміністративних стягнень за скоєння злочинів, які не досить суспільно-небезпечні); 4) у другій інстанції [16, с. 93, 97]. В іншому підході вказувались два основні види адміністративно-деліктних провадження: 1) в першій інстанції; 2) у другій інстанції [5, 50].

Петухов П.А. відмічає різновиди адміністративно-деліктного провадження в першій інстанції: звичайне і спрощене (прискорене) [17, с. 18, 19]. Причому під прискореним провадженням слід розуміти розгляд, протягом доби, справ про порушення, за які застосовують адміністративний арешт, що потребує встановлення цілої низки процесуальних гарантій забезпечення прав громадянина, якого притягують до відповідальності. Якімов О.Ю. виділяє ще й одноособове та колегіальне провадження, а також особливе (в другій інстанції при перегляді постанов суддів і начальників ОВС по деяких складах адміністративних правопорушень) [18, 6].

Нині, на нашу думку, доцільно виділити наступні критерії класифікації адміністративно-деліктних проваджень: процесуальні підстави провадження; механізм виникнення адміністративного провадження; кратність розгляду справи; характер і ступінь фактичної сторони адміністративного проступку та пов'язану з цим складність юрисдикційної процедури; суб'єкт адміністративно-деліктного провадження.

ЛІТЕРАТУРА

1. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктне право у юридично-галузевій парадигмі / В.К. Колпаков // Право України. – 2002. – №4. – С. 17-21.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес: сутність і структура / О.В. Кузьменко // Право України. – 2003. – №2. – С. 25-28.
3. Авер'янов В.Б. Предмет адміністративного права: нова доктринальна оцінка / В.Б. Авер'янов // Право України. – 2005. – №10. – С. 25-30.
4. Бородін І.Л. Адміністративно-юрисдикційний процес [Текст]: монографія / І.Л. Бородін. – К.: Алєрта, 2007. – 184 с.
5. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник [для вищих навч. закл.] / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
6. Адміністративне право України: підручник [для юрид. вузів і фак.] / За ред. Ю.П. Битяка. – Харків: Право, 2000. – 456 с.
7. Перепелюк В.П. Адміністративний процес / В.П. Перепелюк. – Чернівці: Рута, 2001. – 316 с.
8. Кузьменко О.В. Структурні особливості адміністративно-деліктного процесу / О.В. Кузьменко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2003. – №3(12). – С. 171-176.
9. Гнатюк С.С. Провадження адміністративно-деліктного процесу: питання систематизації / С.С. Гнатюк // Науковий вісник Львівського юридичного інституту. – 2005. – Випуск 3. – С. 137-146.
10. Колпаков В. Структура адміністративно-деліктного процесу / В. Колпаков // Юридична Україна. – 2005. – №4. – С. 23-30.

11. Гнатюк С.С. Виділення інституту адміністративно-деліктного процесу як основа дослідження стадій провадження у справах про адміністративні правопорушення / С.С. Гнатюк // Митна справа. – №1. – 2005. – С. 64-71.
12. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине: учебное пособие / А.И. Миколенко. – Х.: Одиссей, 2006. – 352 с.
13. Комзюк А.Т. Деякі проблеми реформування законодавства, що регулює адміністративний примус / А.Т. Комзюк // Збірник наукових праць Української академії управління при Президенті України. – Вип. 2. – Ч. II. – К.: Видавництво УАДУ, 1999. – С. 316-321.
14. Шергин А.П. Актуальные проблемы административной ответственности / А.П. Шергин // Проблемы административной ответственности на современном этапе. – М., 1989. – С. 3-9.
15. Нимченко В.И. Производство по делам об административных правонарушениях в народных судах: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 «Конституционное право» / В.И. Нимченко; Харьковский юридический институт. – Х., 1989. – 22 с.
16. Панова И.В. Административно-юрисдикционный процесс: монография / И.В. Панова. – Саратов: Изд-во Светопись. – 1998. – 256 с.
17. Петухов П.А. Административный процесс в юридической деятельности органов советского государственного управления: автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.02 / П.А. Петухов; Изд-во Ленинградского университета. – Л., 1981. – 22 с.
18. Якимов А.Ю. Административно-юрисдикционный процесс и административно-юрисдикционное производство / А.Ю. Якимов // Государство и право. – 1999. – №3. – С. 5-10.

УДК 342.922: 351.746.1

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ СУБ'ЄКТІВ МИТНОГО ПОСЕРЕДНИЦТВА ЗА ОНОВЛЕННЯМ МИТНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ

Мищенко І.В., к.ю.н., доцент

Національний університет «Одеська юридична академія»

Стаття присвячена актуальним проблемам правового статусу суб'єктів господарювання, що надають посередницькі послуги в галузі митної справи України в контексті оновлення митного законодавства. Звертається увага на новації, запроваджені новою редакцією Митного кодексу України, робиться їх авторська оцінка з точки зору доцільності та впливу на ефективність діяльності цих учасників митної справи України.

Ключові слова: правовий статус, посередницька послуга, митний посередник, митна справа.

Мищенко И.В. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА СУБЪЕКТОВ ТАМОЖЕННОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА ПО ОБНОВЛЕННОМУ ТАМОЖЕННОМУ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина
Статья посвящена актуальным проблемам правового статуса субъектов хозяйствования, которые предоставляют посреднические услуги в области таможенного дела Украины в контексте обновления таможенного законодательства. Обращается внимание на новации, предусмотренные новой редакцией Таможенного кодекса Украины, осуществляется авторская оценка с точки зрения целесообразности и влияния на эффективность деятельности этих участников таможенного дела Украины.

Ключевые слова: правовой статус, посредническая услуга, таможенный посредник, таможенное дело.

Mischenko I.V. GENERAL FEATURE ADMINISTRATIVE-LEGAL STATUS SUBJECT CUSTOMS MEDIATION ON UPDATED CUSTOMS LEGISLATION / National university «Odessa law academy», Ukraine

The article is dedicated to some actual problems of enterprises providing intermediary customs services in the context of customs legislation's updating. Attention is focused on the innovations instituted by a new release of Customs Code of Ukraine; an authorial estimation is exercised from the point of view of appropriateness, and influence on activity's efficiency of these subjects.

Key words: legal status, intermediary service, customs intermediary, customs affair.

Митна справа України – одна з найдинамічніших сфер суспільного буття, – вже пройшовши досить тривалий шлях еволюції, на сьогоднішній день все ще продовжує знаходитися в стані реформування, яке зачіпає всі без винятку її складові, у тому числі й сферу посередницьких митних послуг. Цей митно-правовий інститут, зважаючи на свій скромний вік, постійно знаходиться в процесі розвитку та вдосконалення. На кожному етапі простежувалися певні проблеми та труднощі з упровадженням у життя окремих положень законодавства з цих питань, що свідчить про необхідність подальшого пошуку нових форм, моделей, механізмів митного посередництва.

Проблемам митного посередництва в різні роки присвячено чимало наукових робіт таких науковців, як Є.В. Додін, А.В. Мазур, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко, І.І. Світлак, І.О. Федотова та ін. Однак, зважаючи на динамічність митного законодавства, наукові дослідження в цьому напрямку ще тривалий час залишатимуться актуальними та затребуваними.

Затвердження нової редакції Митного кодексу України¹ (далі – новий МК України) без перебільшення стало однією з найважливіших подій у державно-правовому житті нашої держави, що сталися в цьому році. З одного боку, цей крок давно назрівав, адже ще з 2008 року, особливо після вступу України у Світову організацію торгівлі, розпочалися обговорення існуючих на той час законопроектів щодо внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України. З іншого боку, будь-які реформи завжди спочатку дезорганізують діяльність суб'єктів, яких вони стосуються. Не стане винятком і теперішнє реформування митного законодавства, яке вже змусило Уряд та Державну митну службу України в терміновому порядку приводити свої нормативно-правові акти у відповідність з новим МК України. Усталена за вісім минулих років діяльність суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, митних брокерів, митних перевізників та інших постачальників посередницьких митних послуг та й самих митних органів зазнає неабияких змін, – і, як стверджують автори щойно прийнятого закону, змін на краще. Адже тепер митні правила в нашій державі не поступаються європейським, і це головні мета і здобуток нового МК України.

У контексті оновлення вітчизняного митного законодавства спробуємо проаналізувати зміни в правовому статусі суб'єктів митного посередництва (хоча цей термін і не застосовується новим МК України), спрогнозувати можливі перспективи їхньої діяльності та оцінити їх з точки зору ефективності.

Відразу визначимося, що поняття «митний посередник», чи «суб'єкт митного посередництва», є доктринальними і в законодавстві відсутні. Хоча в такому формулюванні вони цілком передають зміст та сутність діяльності, що здійснюється цими суб'єктами. Новий МК України не винайшов особливої назви для подібних учасників митної справи, які безпосередньо не беруть участі в переміщенні товарів через митний кордон України, а надають при цьому різноманітні посередницькі послуги суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності. Розділ VI цього документа має назву «Здійснення митними органами контролю за окремими видами діяльності підприємств», відтак митними посередниками є підприємства, контроль за діяльністю яких покладено на митні органи. Новий МК України називає такі види підконтрольної їм діяльності:

- 1) митна брокерська діяльність;
- 2) відкриття та експлуатація магазину безмитної торгівлі;
- 3) відкриття та експлуатація митного складу;

¹ З грудня 2011 року ВР України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України». Відповідно до Прикінцевих та перехідних положень цього документа він набирає чинності з 1 січня 2012 року. Однак на сьогоднішній день цей Закон ще не підписаний Президентом України.

- 4) відкриття та експлуатація вільної митної зони комерційного або сервісного типу;
- 5) відкриття та експлуатація складу тимчасового зберігання;
- 6) відкриття та експлуатація вантажного митного комплексу [1].

Відразу кидається в око відсутність діяльності митного перевізника, яка поряд із митно-брокерською діяльністю окремо виділялася МК України 2002 року. Ліквідація цього суб'єкта митного посередництва пов'язана з виключенням його послуг із переліку гарантій забезпечення виконання зобов'язань перед митними органами, що, власне, і складало зміст його діяльності.

Решта видів підприємницької діяльності, підконтрольних митним органам, майже не змінилася. Хоча попередні редакція МК України не виділяла їх окремо, однак містила в різних розділах та главах окремі положення про них.

Зазначені вище підприємства – митні посередники, надаючи різні за змістом послуги, мають багато спільного у своєму правовому статусі. Спільні риси суб'єктів митного посередництва зводяться до наступного.

1. Усі митні посередники є підприємствами-резидентами. Поняття «підприємство» для цілей МК України визначено так само, як і в попередній його редакції. Під ним розуміється будь-яка юридична особа, а також громадянин, який здійснює підприємницьку діяльність без створення юридичної особи. Визначення поняття «резиденти» вилучено з нової редакції МК України, яка натомість містить бланкетну норму і відсилає до Податкового кодексу України. Відповідно до п.14.1.213 цього документа резидентами є юридичні особи та їх відокремлені особи, які утворені та провадять свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням як на її території, так і за її межами; дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї та імунітети; фізичні особи, які мають місце проживання в Україні [2]. Таким чином, підприємствами, які надають посередницькі митні послуги, можуть бути юридичні особи, необов'язково ті, що підпадають під загальноприйняте визначення поняття «підприємство», незалежно від організаційно-правової форми, а також фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності, які створені та функціонують відповідно до законодавства України.
2. Обов'язковою умовою діяльності митних посередників є необхідність отримання дозволів у компетентних органів. Здебільшого такі дозволи видаються митними органами (Держмитслужбою України та митницями), крім магазину безмитної торгівлі, дозвіл на діяльність якого видається Прикордонною службою України спільно з Держмитслужбою України, за умови виконання цими підприємствами визначених законодавством вимог. Окремі вимоги закріплені МК України.

Так, необхідною умовою для отримання дозволу на відкриття та експлуатацію вантажного митного комплексу є наявність у підприємства дозволів на здійснення митної брокерської діяльності, на відкриття та експлуатацію складу тимчасового зберігання відкритого типу та на відкриття та експлуатацію митного складу відкритого типу. Необхідною умовою для отримання дозволу на здійснення митної брокерської діяльності є наявність у підприємства договору страхування або фінансової гарантії виконання зобов'язань митного брокера на користь Державного бюджету України. Розмір страхової суми або фінансової гарантії не може бути меншим 300 000 євро. Страхування або фінансова гарантія виконання зобов'язань митного брокера застосовуються виключно для покриття ризиків діяльності митного брокера і не можуть бути використані в інших випадках забезпечення зобов'язань, передбачених МК України [1]. Причому ці вимоги містяться в главі 26 «Загальні положення щодо здійснення митними органами контролю за окремими видами діяльності підприємств», хоча загальними їх навряд чи можна назвати, принаймні загальними для всіх видів діяльності. Вважаємо, що наведені законодавчі положення мають міститися у відповідних главах, присвячених регулюванню відносин за участю конкретних видів підприємств-посередників.

Важливо, що новий МК України закріплює принцип безоплатності та безкоштовності видачі дозволів. Дозвіл має виглядати як витяг з відповідного реєстру, який ведеться Держмитслужбою України, і до якого включається новий суб'єкт-посередник.

Винятком із правила стосовно обов'язкового отримання дозволу на провадження певного виду підконтрольної митним органам діяльності є наявність у підприємства статусу уповноваженого економічного оператора і отримання ним дозволу на спрощення митних процедур (частина 5 статті 80 МК України). Уповноважені економічні оператори – чергове нововведення щойно прийнятої редакції МК України – це підприємства, створені відповідно до законодавства України, які відповідають умовам, встановленим МК України, та мають право користуватися певними спрощеннями. Такі підприємства можуть отримати сертифікати уповноваженого економічного оператора таких видів:

- 1) на спрощення митних процедур;
- 2) щодо надійності і безпеки;
- 3) на спрощення митних процедур та щодо надійності і безпеки [1].

Тож, якщо підприємство має сертифікат уповноваженого економічного оператора на спрощення митних процедур, хоча в деяких статтях він чомусь називається не сертифікатом, а дозволом, воно, окрім інших пільг (таких, наприклад, як здійснення митного контролю в першочерговому порядку, розміщення товарів на склад тимчасового зберігання закритого типу без отримання дозволу митного органу та інші) має право здійснювати всі види митної посередницької діяльності без отримання відповідного дозволу. Однак як такий статус може гарантувати дотримання підприємством усіх умов, що висуваються до провадження конкретного виду діяльності, залишається під питанням.

3. Митні посередники надають свої послуги на підставі цивільно-правових договорів. Вид цих договорів новим МК України не визначається, на відміну від попередньої редакції, яка встановлювала принаймні два види договорів – підстави діяльності митного брокера та складу тимчасового зберігання. При цьому застосування договірної форми відносин між митними посередниками та споживачами їхніх послуг у жодному разі не виключає й нормативне регулювання. Такий дуалізм регулювання, з одного боку, дозволяє суб'єктам митного права, передусім суб'єктам зовнішньоекономічної діяльності, за бажанням застосовувати ширші можливості для реалізації своїх інтересів у митній справі, урізноманітнити засоби цієї реалізації, а з іншого, – примушує сторони договору діяти й обирати модель своєї поведінки у встановлених законодавством межах, вихід за які є неприпустимим і тягне за собою певні негативні наслідки – юридичну відповідальність.
4. Надаючи на договірних засадах послуги у сфері митної справи, суб'єкти митного посередництва неминуче вступають у правовідносини з митними органами. Вперше виникають вони вже на етапі отримання дозволу. Надалі взаємовідносини між цими суб'єктами з організаційно-правових трансформуються в контрольні, де контролюючим суб'єктом, безумовно, є митний орган, а підконтрольним – підприємство. Виходячи з назви відповідного розділу МК України «Здійснення митними органами контролю за окремими видами діяльності підприємств», контрольні повноваження митних органів є не лише на етапі допущення цих підприємств до здійснення діяльності, а й протягом усього періоду їх функціонування. Однак методи (форми) такого контролю, обсяг контрольних повноважень новий МК України не встановлює. Законодавчо визначені лише можливі наслідки такого контролю – підстави зупинення дії та анулювання дозволів.

Так, дія дозволу зупиняється на строк до 30 днів у разі:

- 1) невиконання підприємством вимог, встановлених МК України та іншими нормативно-правовими актами – у межах строку, встановленого частиною першою цієї статті, але не більше, ніж до моменту виконання цих вимог;
- 2) закінчення строків дії договорів оренди територій, приміщень, резервуарів, холодильних чи морозильних камер, критих чи відкритих майданчиків, які використовуються при провадженні посередницької діяльності, якщо такі договори уклалися;
- 3) закінчення строків дії договору страхування або фінансової гарантії, наявність яких у підприємства є необхідною;

4) за заявою підприємства, якому надано дозвіл.

Анулювання дозволу відбувається з таких причин:

1) у разі неусунення підприємством обставин, які послужили підставами для зупинення дії дозволу, протягом 30 днів, наступних за днем зупинення дії дозволу;

2) у разі повторного протягом року виникнення підстав для зупинення дії дозволу, які призвели до неправомірного звільнення від сплати митних платежів або зменшення їх розміру, до незабезпечення дотримання заходів тарифного та/або нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

3) за заявою підприємства, якому надано дозвіл;

4) у разі припинення підприємства, якому надано дозвіл;

5) у разі встановлення факту надання особою під час отримання дозволу недостовірної інформації.

6) у разі анулювання іншого дозволу, наявність якого є необхідною [1] (це стосується вантажних митних комплексів, які, як вже зазначалося мають отримати декілька дозволів на всі види діяльності, які провадитимуться цими комплексами).

Такий підхід законодавця до закріплення підстав застосування адміністративно-господарських санкцій на рівні МК України заслуговує схвалення, оскільки виключає різноманітність таких підстав для різних видів діяльності (як це було до цього часу), надає правовий захист та певні гарантії посередникам та унеможливує зловживання, пов'язані зі зміною керівництва Держмитслужби України у формі встановлення додаткових підстав.

5. Основу правового статусу будь-якого суб'єкта, у тому числі й митного посередника, складає система його прав та обов'язків. Розробники нового МК України не послідовно підійшли до встановлення прав і обов'язків кожного з підприємств-посередників. Так, МК України в статті 193 визначає права, обов'язки та відповідальність утримувача магазину безмитної торгівлі. Хоча відповідальність лише задекларована в назві статті, у тексті ж про неї навіть не згадується. Утримувач вантажного митного комплексу знайде в статті 216 цього документа лише перелік своїх обов'язків. Права, обов'язки та відповідальність решти митних посередників залишилися поза увагою розробників нової редакції кодексу. На наш погляд, підходи до законодавчого регулювання діяльності цих суб'єктів на рівні кодифікованого акту мають бути уніфікованими. Крім того, видається не доцільним обтяжування кодексу детальним закріпленням правового статусу всіх суб'єктів, які в ньому згадуються, зокрема підприємств-посередників. Це можна і слід робити у відповідних положеннях про цих суб'єктів, затверджених в установленому законом порядку. Згідно зі ст.175 нового МК України правила провадження зазначених видів діяльності затверджуються центральним органом виконавчої влади у сфері митної справи. Яким чином будуть співвідноситися їх права та обов'язки, закріплені МК України та наказами Держмитслужби України, – дублюватися, конкретизуватися тощо – залишається нез'ясованим.

Залишається сподіватися, що нова і така довгоочікувана редакція МК України вирішить старі наболілі проблеми в правовому регулюванні діяльності суб'єктів митного посередництва і в жодному разі не принесе нових проблем, викликаних можливо неготовністю вітчизняної митної справи й суспільством до радикальних змін. Хоча вже зараз очевидно, що новий головний галузевий нормативно-правовий акт, принаймні в частині, що була розглянута, далекий від досконалості. Однак виправляти помилки ніколи не пізно.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України: Закон України від 03.11.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40331
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13-14, № 15-16, № 17. – Ст. 112.

ТРАНСФОРМАЦІЯ НАУКИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Мосьондз С.О., к.ю.н., доцент

Університет сучасних знань

Стаття присвячена висвітленню загального бачення трансформації науки в умовах посилення глобалізаційних процесів на сучасному етапі розвитку українського суспільства.

Ключові слова: наука, трансформація, глобалізація, концептуальні підходи, підстави, цивілізація, розвиток, можливості, ефективність, інтенсивність, інноваційні процеси, імперативний метод, диспозитивний метод, суспільство.

Mosyondz S.A. ТРАНСФОРМАЦІЯ НАУКИ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ / Университет современных знаний, Украина

Статья посвящена освещению общего видения трансформации науки в условиях усиления глобализационных процессов на современном этапе развития украинского общества.

Ключевые слова: наука, трансформация, глобализация, концептуальные подходы, основания, цивилизация, развитие, возможности, эффективность, интенсивность, инновационные процессы, императивный метод, диспозитивный метод, общество.

Mosyondz S.A. TRANSFORMATION OF THE SCIENCE IN CONDITION GLOBALIZATION / University of the modern knowledges, Ukraine

The article is sanctified to illumination of general vision of transformation of science in the conditions of strengthening of processes of globalization on the modern stage of development of Ukrainian society.

Key words: science, transformation, globalization, conceptual approaches, basis, civilization, development, possibility, efficiency, intensity, innovative processes, imperative method, non-mandatory method, society.

На сьогодні Україна знаходиться на початку великого шляху до цивілізованої інтеграції у світовий та європейський науковий простір. Доки наша держава не досягне визнаного статусу рівноправного суб'єкта зарубіжної наукової співпраці, доти й залишатиметься країною, що виступає постачальником інтелектуального потенціалу для інших, більш розвинених у науковому плані країн.

Подальший успіх економічних перетворювань, продовження нинішнього економічного зростання залежатиме від реформування національної наукової системи, яка повинна базуватися на засадах інноваційності, тобто здатності до оновлення, відкритості новому на основі використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Різні обґрунтування та умови переорієнтації науки ми знаходимо в наукових працях таких відомих дослідників, як: Ю. Анісімова, В. Арутюнова, А. Бердашевича, Д. Бернала, В. Вернадського, Ф. Брокгауза, П. Гайденко, В. Данилевського, Г. Доброва, Є. Золотухіна, І. Єфрона, О. Красовської, Ж. Кондросе, В. Кохановського, Л. Косаревої, Т. Куна, Б. Кузнецов, О. Летова, Б. Маліцького, Л. Маркової, О. Поповича, К. Поппера, М. Розова, Б. Старостіна, В. Стьопіна та ін.

Останнім часом проблема трансформації змін у сфері науки постійно перебуває в полі зору громадської думки. Висвітлюються окремі важливі аспекти науки, пропонуються відповідні новації, але часто відчувається методологічна слабкість, несистемність пропозицій.

Тому **метою цієї наукової статі** є висвітлення загального бачення трансформації науки в умовах посилення глобалізаційних процесів.

Трансформація науки на сучасному етапі розвитку як світового співтовариства, так і українського суспільства є виправданою та очевидною. При цьому виникає закономірне питання: чи потрібні трансформаційні зміни у сфері науки для Української держави? Спробуємо дати відповідь через призму визначення підстав для цих змін.

По-перше, розвиток людства набув глобального характеру, який робить конкурентоспроможними лише ту людину, державу, що здатні жити та діяти в такому просторі.

Проблема глобалізації вийшла на найвищу орбіту планетарної конфліктності, бо порушує найважливіше питання людства – перспективу світосистемності. Без рівноправного діалогу культур, без урахування наукового потенціалу і перспектив розвитку кожної цивілізації важко формувати ефективні механізми взаємодії суспільств у глобальному цивілізаційному поступі.

Тому далеко не випадково головні акценти в осмисленні можливих наслідків глобалізації робляться на необхідності формування програм звернення до науки, культури, на домінанті духовності як вираження моральних засад суспільного життя і моральних норм поведінки людини в суспільстві.

Очевидним є те, що науковий потенціал нації у XXI столітті буде чи не головною продуктивною силою у виборі геоекономічної й геополітичної моделі майбутнього, у формуванні нової парадигми розвитку цивілізації. Тому збереження національної сутності, національної ідентичності, культурної, наукової своєрідності є суттєвою складовою державної політики в цілому та політики науково-гуманітарного розвитку суспільства зокрема.

По-друге, сучасна цивілізація істотно розширила підхід до взаємодії теорії та практики в контексті здійснення наукової діяльності. Тобто на сьогодні не вичерпується відношення знання та практики розподілом на фундаментальне та прикладне, коли фундаментальні знання розуміються як теоретичні, а прикладні, як ті, що можуть бути використані в практиці виробництва або в ній виникають. Сучасне знання є результатом більш складних взаємин таких проявів дослідження, які можна означити теоретичними та практичними. Йдеться про дослідження як практикування, про отримання фундаментального знання в практикуванні. Наприклад, стосовно досліджень у галузі новітньої біотехнології цілком органічно використовується концепт практики та вивчаються новітні біотехнологічні практики як такі, що виникають у сфері фундаментальних досліджень [1, 13].

Отже, у сучасній науці маємо враховувати ситуації, коли різноманітні і досить складні дослідницькі практики починають передувати теорії. Як зазначає вчений-соціолог Л.Д. Бевзенко, теорія як наукова, філософська, науково-практична реальність стає лише способом прояву практичної настанови щодо визначених, досить вузьких сфер людського життя. Практики в цьому випадку постають у вигляді більш потужного смислового роду констелянта, крізь який ми можемо побачити різного роду практики як його окремі прояви, і наукові, філософські, науково-практичні тут виявляються лише подібними в низці інших подібних проявів [2, 131]. Знання як практикування передбачає момент конструювання, проективності, технологічності.

По-третє, сучасний світ не лише поставив перед наукою інші завдання, а й створив для неї нові можливості. Передусім це – сучасні інформаційні технології, нанотехнології, робототехніка, які забезпечують щонайменше дві функції: комп'ютерну грамотність; індивідуалізацію та інтенсифікацію наукового процесу.

При констатації даної підстави потрібно акцентувати увагу на тому, що на сучасному етапі розвитку світового співтовариства людина існує у світі, де людське майже поглинається технологічним. На такому тлі проблема свободи людини постає як одна з головних метафізичних проблем XXI ст. В.Г. Табачковський у книзі «Полісутнісне homo: філософсько-мистецька думка в пошуках «неевклідової рефлексивності» підкреслює, що, на відміну від модерну, котрий мав у своїй основі необмежене поняття свободи, постмодерн ґрунтується на уявленні про свободу як передусім особистісний вибір, рішення пов'язане з суб'єктивним світом особистостей, що знаходяться між загальністю людської природи та особливістю індивідуальності [3, 409]. Якщо раніше здавалося, що найсприятливішою для людини ситуацією є щонайбільше розширення можливостей одночасного вибору, то сьогодні стало зрозумілим, що важливішою є пов'язаність такого вибору з віднайденням персональної ідентичності. Тому кращим для людства і власне особистості, щоб така ідентичність була знайдена і в особливому, індивідуально-неповторному, а не лише в тототажному.

По-четверте, недостатня підтримка державою і суспільством науки та науковців, що не дозволяє вчасно і в належному обсязі проводити назрілі перетворення. Фундаментальні та прикладні дослідження були відокремленими від реальних потреб економіки, а наукова система в цілому та окремі наукові колективи, зокрема, втрачали здатність до об'єктивної самооцінки. Це спричинило зниження конкурентного рівня розробок і, безумовно, вплинуло на рівень конкурентоздатності української продукції.

По-п'яте, досвід підказує, що проблеми піднесення науки, впровадження відкриття у виробництво, організації та стимулювання технічного прогресу на підприємствах, підготовки наукових кадрів не стоять і не можуть стояти окремо, ізольовано одна від одної. Не можна розраховувати на істотний успіх, вирішуючи кожну з них окремо.

Тут важливий комплексний підхід, орієнтований на принципову цілісність і складність системи «наука – освіта – виробництво». Вузкий, спрощений підхід до впровадження відкриттів несумісний з нинішніми масштабами і темпами науково-технічного прогресу.

Науково-виробничий цикл – це народногосподарський кругообіг нових знань, що охоплює фундаментальні дослідження, прикладні розробки і матеріальне виробництво. Виникнення науково-виробничого циклу відображає інтеграційні процеси, що з'явилися у сфері науки і виробництва в першій чверті ХХ ст., і особливо посилювалися після Другої світової війни. Тепер вони мають вирішальне значення для реалізації моделі інноваційного розвитку.

Нині в Україні та й в інших пострадянських республіках ми бачимо порушення умов організації і функціонування циклічної парадигми: «наука – освіта – виробництво» та її основоцентричних стадій (фундаментальні дослідження, науково-прикладні розробки, дослідно-конструкторські роботи, проектування, технологічна підготовка виробництва, освоєння і доведення нововведень, екстенсивне поширення нововведень до повного насичення ними ринку). Це, зокрема, відохочує іноземних інвесторів вкладати в нашу економіку капітали.

Занепокоєння викликає і значне погіршення умов для прикладних розробок галузевого та міжгалузевого характеру (у зв'язку з частковим розформуванням могутньої бази галузевих науково-дослідних інститутів). Багато в чому означена проблема пов'язана з нерозумінням того, що наука може виступати продуктивною силою лише тоді, коли вона органічно вливається через освічених фахівців у сферу науково-виробничого циклу.

По-шосте, загострення соціально-економічних проблем, викликане об'єктивними труднощами перехідного періоду, а також серйозними прорахунками у визначенні моделі трансформаційних процесів, поступово усунуло науку з кола державних пріоритетів, що у свою чергу призвело до багаторазового скорочення інвестицій у науково-технологічний розвиток і втрати інноваційної активності економіки.

І, по-сьоме, Україна на сьогодні певно увійшла в новий тип цивілізації – інноваційний. Його характерна риса – постійна змінюваність, динамізм змін. Змінюються знання, технології, інформація, обставини життя тощо, і відбуваються ці зміни значно швидше, ніж зміна покоління людей. Отримані знання дуже швидко «старіють», виникає потреба в нових знаннях.

На нашу думку, останній чинник трансформації науки є фундаментальним та вимагає детальної конкретизації з огляду на глобалізаційні процеси, що відбуваються у світовому співтоваристві.

Характер економічного зростання, конкурентоспроможність країни на світовому ринку, її національна безпека визначаються сьогодні не обсягами фізичних ресурсів, а залежать від того, наскільки суспільство може створювати й ефективно використовувати науковий фактор, розвивати інноваційну діяльність і інноваційні процеси на всіх рівнях управління. Для сучасної України рішення ключових соціально-економічних проблем також неможливо без продуктивного використання наукового потенціалу, його реструктуризації й формування на цій основі національної інноваційної системи. Практика реформування вітчизняної економіки показала, що ринок не в змозі вирішити всі проблеми подолання деградації технологічної бази виробництва й формування нових технологічних укладів, настільки, наскільки це необхідно для забезпечення стійкого економічного зростання в нашій країні і її регіонах. Проблема зумовлює необхідність посилення ролі держави в науковому забезпеченні інноваційних процесів і в регулюванні інноваційної сфери взагалі. Зростає значення якнайшвидшого формування ефективної політики держави у сфері науки й зокрема такої її складової, як інноваційна політика.

Потреба інноваційного розвитку України сьогодні – це потреба рухатись у ногу з часом відповідно до сучасних реалій, стати в рівень з розвиненими країнами світу. Політичною передумовою інноваційного розвитку України є потреба в завоюванні гідного місця в міжнародному співтоваристві цивілізованих народів. Останні з повагою ставляться до держав, котрі пропонують новітні ідеї й моделі розвитку, показують зразки успішності в тій чи іншій галузі суспільного життя. Тому прискорене входження в цивілізаційний процес на основі інноваційних стратегій є одним з головних політичних завдань українського державотворення й утвердження конкурентоздатності України в Європі і світі.

Наука розглядається в якості найважливішого джерела, точніше сфери народження інновацій, оскільки в цій галузі діяльності зосереджені основні ресурси і найсприятливіші умови для особливої інтелектуальної праці, що народжує інновації.

У науковій сфері в основній своїй масі відбувається перетворення знань у базисні, системні інновації, що володіють найбільшими оновлюючими можливостями. Але ці інновації, як правило, завжди капіталомісткі і не завжди мають нагоду комерціалізації. Тому їх створення потребує могутньої державної підтримки.

У свою чергу новітні технології пропонують науковому співтовариству такі радикальні інновації, які, являючись частиною процесу наукового дослідження, приводять до глибоких змін, – причому не тільки позитивних, – в організації наукової діяльності й до трансформації науки в цілому.

На сучасному етапі розвитку світового співтовариства система наукового знання інтернаціональна, що, на перший погляд, робить науку вже схильною до міжнародної інтеграції. Однак насправді тут є проблеми, у зв'язку з тим, що наука є не тільки пізнавальним, але й соціальним інститутом. Найбільш серйозні труднощі виникають на стику нових технологічних можливостей і старих політичних установок. Інновації створили глобальну можливість для справжнього наукового співробітництва, не обмеженого ні відстанями, ні державними кордонами й легко здійснюваного в режимі реального часу. Але в дійсності, – якщо говорити про науку не як про систему знань, а як про сферу діяльності, – світової науки не існує, тому що вона організована за національним принципом та в національних рамках, вона ще розділена відомчими бар'єрами. Звичайно, наука повинна бути відкритою, тобто наукове знання повинне бути доступно всім. Але той, хто витрачає на неї свої гроші, природно, хоче мати якісь переваги. Демократична ідея відкритої науки, тобто інтернаціонального використання фундаментального наукового знання натрапляє на реальність національних витрат на одержання нового знання та його зберігання. Інтернаціональні наукові проекти повинні переборювати розходження, іноді дуже істотні, національних інтересів їхніх учасників. Проте, оскільки ці антиномії існують на тлі очевидної тенденції глобалізації світового господарства, очевидно, згодом трансформація науки в цьому ж напрямку також неминуча.

Цивілізаційне суспільство кардинально вплинуло на розвиток науки, значно прискоривши процеси її розвитку. Сучасну науку й діяльність учених уже неможливо уявити без використання новітніх технологій. Ця діяльність у свою чергу сприяє розробці більш нових технологій. Швидкість цих процесів постійно збільшується, й трансформація науки в одній сфері моментально викликає трансформацію в іншій. Такі зміни ведуть до появи неймовірно великої кількості наукових знань, які необхідно сприймати та втілювати в практичну площину.

ЛІТЕРАТУРА

1. Ніколаєнко Н.В. Біотехнологічні практики в контексті синергетичної методології / Н.В. Ніколаєнко // Практична філософія. – 2009. – № 4 (34). – С. 10-15.
2. Бевзенко Л.Д. Постнеклассические практики в логике габитуальных трансформаций / Л.Д. Бевзенко // Постнеклассические практики: определение предметных областей: Материалы международного междисциплинарного семинара / Под общ. ред. О.Н. Астафьевой. – М.: МАКС Пресс, 2008. – С. 130-143.
3. Табачковський В.Г. Полісвітнісне homo: філософсько-мистецька думка в пошуках «неевклідової рефлексивності» / В.Г. Табачковський. – К.: Видавець ПАРАПАН, 2005. – 432 с.

УДК 351.74: 33 (470)

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ ИНФРАСТРУКТУРЫ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

Новиков В.В., к.экон.н., доцент

Академия управления МВД Российской Федерации

В статье автор системно исследует экономическую безопасность инфраструктуры органов внутренних дел Российской Федерации.

Ключевые слова: органы внутренних дел, экономическая безопасность, инфраструктура, хозяйственная система

Новиков В.В. ЕКОНОМІЧНА БЕЗПЕКА ІНФРАСТРУКТУРИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: СИСТЕМНИЙ ПІДХІД / Академія управління МВС Російської Федерації, Росія

У статті автор системно досліджує економічну безпеку інфраструктури органів внутрішніх справ Російської Федерації.

Ключові слова: органи внутренних дел, экономическая безопасность, инфраструктура, хозяйственная система

Novikov V.V. THE ECONOMIC SECURITY OF THE INFRASTRUCTURE OF THE BODIES OF INTERNAL AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION: A SYSTEMATIC APPROACH / Academy of the management of Ministry of internal affairs of the Russian Federation, Russia

The author systematically examines the economic security of the infrastructure of the bodies of internal affairs of the Russian Federation.

Key words: bodies of internal affairs, economic security, infrastructure, economic system

В последние годы в России отчетливо прослеживается интерес отечественных и зарубежных авторов к проблематике экономической безопасности. Так, в годы перестройки (начиная с 1985 года) эта проблема стала объектом огромного количества открытых серьезных научных обсуждений и исследований.

Неразвитость новой рыночной экономической системы и полный развал прежней системы в 90-х годах XX века дали новый мощный импульс к разработке понятия «экономическая безопасность». Счет работ в данной области пошел на десятки и даже сотни. Итогом многолетних изысканий явились выработка концептуального понимания экономической безопасности и появление возможности использовать теоретические изыскания в качестве фундамента для принятия решений на различных уровнях, в том числе при ведении хозяйственной деятельности.

Несмотря на серьезные разногласия в научном мире относительно понятия экономической безопасности, в практическом плане этот термин занял прочное место в парламентских дискуссиях по вопросам безопасности, вошел в нормативные документы [1]. В 1996 году была принята Государственная стратегия экономической безопасности [2], экономическая проблематика заняла видное место в Концепции национальной безопасности Российской Федерации [3], понятие экономической безопасности было выведено с международного и национального на мезоэкономический (региональный) и микроэкономический уровень, т.е. уровень организаций и отдельных личностей.

Новый Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» [4] определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

Для того, чтобы дать авторское понимание экономической безопасности применительно к хозяйственной системе, необходимо остановиться на второй составной части данного понятия – «хозяйственной системе», в основе которой лежат экономические отношения.

В общем смысле экономика – это сфера общественной жизни со своими законами, проблемами и противоречиями. В более узком смысле экономика – это система отношений между людьми в процессе производства, обмена и распределения ограниченных благ. Под экономической системой понимается совокупность экономических процессов, совершающихся в обществе на основе сложившихся имущественных отношений и организационных форм. Основной формой экономических отношений, основанных на свободном и эквивалентном обмене ограниченными благами, являются рыночные отношения. Целью данных отношений является удовлетворение потребностей во благах в условиях ограниченности ресурсов [5].

Экономическая система – это категория, которая достаточно четко определена в экономической науке. Уточняя это понятие применительно к современной российской действительности, следует отметить, что формирование рыночных отношений, преобразование видов собственности, изменение психологии и мотивации труда определяют необходимость учета

новых предпосылок в организации ведения финансово-хозяйственной деятельности. Особая роль при этом отводится поддержанию должного уровня устойчивости хозяйствующих субъектов как условия сохранения достигнутых темпов экономического развития страны.

В самом общем смысле под хозяйственной системой в рыночной экономике понимается особым образом упорядоченная система связи между производителем и потребителем материальных и нематериальных благ и услуг [6].

Хозяйственная система относится к экономической системе. Именно в экономической системе осуществляется процесс производства, происходит непосредственная связь работника со средствами производства.

Хозяйственная система – это не только здания, сооружения, средства производства, рабочая сила и т.д., – это работающий организм, который выпускает продукцию и оказывает услуги, находясь в постоянном запутанном клубке связей с окружающей средой. Фактически он представляет открытую экономическую систему, функционирующую в рыночной среде [7, 24]. В свою очередь рыночную среду можно рассматривать как совокупность всех объектов и субъектов рынка, изменение свойств которых может влиять на систему.

В любой хозяйственной системе вне зависимости от уровня производственной иерархии традиционно имеются следующие ресурсы:

1. Технические ресурсы (особенности производственного оборудования, инвентаря, основных и вспомогательных материалов и т.п.).
2. Технологические ресурсы (гибкость технологических процессов, наличие конкурентоспособных идей, научные разработки и т.д.).
3. Кадровые ресурсы (квалификационный, демографический состав работников, их способность адаптироваться к изменению целей деятельности и т.д.)
4. Пространственные ресурсы (характер производственных помещений, территория предприятия, коммуникации, возможность расширения и т.п.).
5. Ресурсы организационной структуры системы управления (характер и гибкость управляющей системы, скорость прохождения управляющих действий и т.п.).
6. Информационные ресурсы (характер информации о рыночной среде, о самом предприятии, возможность расширения и повышения оперативности и достоверности информации и т.п.).
7. Финансовые ресурсы (состояние активов, ликвидность, наличие кредитных линий и пр.).
8. Ресурсы безопасности (наличие и состояние службы безопасности; наличие стратегии экономической безопасности; финансовая поддержка стратегии экономической безопасности; состояние аналитической работы по определению рисков, угроз, ущербов; состояние нормативной базы по вопросу экономической безопасности и др.) [8, 169].

В результате взаимодействия всех составляющих ресурсов хозяйственной системы получаются новые свойства, которыми каждый отдельный ресурс не обладает. Эти свойства обозначаются таким понятием, как эффект целостности системы [8, 170].

В целостной системе каждый ресурс не может раскрыться полностью вне связи с другими ресурсами и невозможно, к примеру, своевременно отреагировать на рыночные изменения, не располагая соответствующими ресурсами всех видов. Каждый из указанных видов ресурсов представляет собой совокупность возможностей системы для достижения поставленных целей. Это означает, что, имея в своем распоряжении ресурсы, организация способна не только в той или иной степени удовлетворить запросы потребителей, но и способна, как минимум, обеспечить свою состоятельность и экономическую безопасность.

Безусловно, в условиях рыночных отношений хозяйственная деятельность носит вероятностный, альтернативный характер и связана с широким диапазоном возможностей и угроз. В таком случае безопасность хозяйствующего субъекта как состояние защищенности жизненно важных экономических интересов всей системы от негативных воздействий среды

функционирования является важнейшей качественной характеристикой жизнедеятельности организации и как экономической системы, и как элемента более общей системы.

Экономическая безопасность хозяйственной системы – это чрезвычайно емкое понятие. В самом общем виде ее можно представить как отсутствие различного рода опасностей и угроз, что, по-видимому, в современном мире мало вероятно. Более точное определение – это система, обеспечивающая возможность предупреждения и нейтрализации различных угроз, защищающая экономические интересы организации и не допускающая ущерб в размерах, выше критического предела.

Несомненно то, что создание такой системы, обеспечивающей решение определенных задач, требует кропотливой повседневной работы персонала соответствующих служб. Только в таком случае можно обеспечить безубыточную работу организации, сохранение ее имущества, недопущение разглашения тайны, пресечение фактов насильственных преступлений, сохранение интеллектуальной собственности и т.д.

Проанализируем некоторые из существующих научных определений экономической безопасности хозяйственной системы (организации, предприятия).

По мнению Е. Олейникова, «экономическая безопасность предприятия – это состояние наиболее эффективного использования корпоративных ресурсов для предотвращения угроз и для обеспечения стабильного функционирования предприятия в настоящее время и в будущем» [9, 138]. В другом фундаментальном труде – «Стратегия бизнеса», подготовленного к изданию Институтом стратегического анализа и развития предпринимательства, – сказано, что «экономическая безопасность предприятия (фирмы) – это такое состояние данного хозяйственного субъекта, при котором жизненно важные компоненты структуры и деятельности предприятия характеризуются высокой степенью защищенности от нежелательных изменений» [10, 288].

Матвеев Н. предлагает следующее определение экономической безопасности предприятия: «это состояние предприятия, при котором обеспечивается стабильность его функционирования, финансовое равновесие и регулярное извлечение прибыли, возможность выполнения поставленных целей и задач, способность к дальнейшему развитию и совершенствованию» [11, 26].

В литературе встречаются и другие очень близкие к цитируемым определения экономической безопасности предприятия. Например, В. Мак-Мак отмечает, что безопасность есть состояние объекта (предприятия) в системе его связей с точки зрения способности к устойчивости (самовыживанию) и развитию в условиях внутренних и внешних угроз [12, 7], поэтому «экономическая безопасность – это состояние наиболее эффективного использования всех видов ресурсов в целях предотвращения (нейтрализации, ликвидации) угроз и обеспечения стабильного функционирования предприятия в условиях рыночной экономики» [12, 10].

Молдаванцев А. определяет экономическую безопасность предприятия как одну из важнейших характеристик хозяйствующего субъекта, которая свидетельствует о степени использования всех ресурсов предприятия с точки зрения предотвращения, ослабления или защиты его от существующих опасностей, угроз или других непредвиденных обстоятельств. Система обеспечения экономической безопасности, в конечном счете, обеспечивает достижение основных целей бизнеса в условиях конкуренции и хозяйственного риска [13, 26].

По мнению О. Климочкина, экономическая безопасность предприятия (фирмы, корпорации) – это «состояние защищенности его жизненно важных интересов в финансово-экономической, производственно-хозяйственной, технологической сферах от различного рода угроз, в первую очередь социально-экономического плана, которое наступает благодаря принятой руководством и персоналом системы мер правового, организационного, социально-экономического и инженерно-технического характера» [14, 24].

Следует отметить, что в целом в данных определениях основные методологические положения теории экономической безопасности соблюдены. Все авторы исходят из того, что экономическая безопасность – это некая система. Во всех определениях присутствует целевая установка этой системы – предотвращение или ликвидация возможных угроз.

Итак, понятие «экономическая безопасность хозяйственной системы» совершенно справедливо относится к научной экономической категории¹. Основная причина введения данного термина заключается в том, что его использование придает исследуемой проблеме оттенок приоритетности. Но больший интерес представляет исследование проблем формирования механизма обеспечения экономической безопасности хозяйственной системы, направленных на предотвращение, ослабление существующих опасностей и угроз и защиту системы от различных негативных воздействий.

Теперь перейдем к инфраструктуре органов внутренних дел и покажем, что она является сложной хозяйственной системой и объектом экономической безопасности.

Появление термина «инфраструктура» произошло в послевоенный период – конец 40-х годов XX века. В некоторых исследованиях утверждается, что он был введен в экономическую науку в 1955 году американским экономистом П. Розенштейном-Роданом [16, 45].

В отечественной экономической литературе периода 1970–80-х гг. инфраструктуру обычно рассматривали или как комплекс отраслей общего пользования, целью функционирования которых является создание необходимых условий для развития частнокапиталистических предприятий, или как совокупность инженерно-технических сооружений и объектов, обеспечивающих на определенной территории бесперебойное движение потоков грузов, людей, энергии, информации, т.е. такие материально-технические условия, без которых невозможно успешное функционирование хозяйственных объектов.

Отечественный экономист В. Стаханов определяет сущность инфраструктуры «как комплекс специфических трудовых процессов по производству услуг, обеспечивающих обмен деятельностью в общественном производстве и жизни человека» [17, 6].

Профессор И. Беляевский рассматривает инфраструктуру как «совокупность вспомогательных подотраслей и средств, организационно и материально обеспечивающих основные рыночные процессы – взаимный поиск друг друга продавцами и покупателями, товародвижение, обмен товаров на деньги, а также хозяйственно-экономическую и финансовую деятельность рыночных структур» [18, 364].

Известный исследователь данной проблемы Р. Йохимсен дает инфраструктуре следующее определение: это «совокупность материальных, институциональных и индивидуальных условий, имеющих в распоряжении хозяйственных единиц и соответствующих выравниванию доходов, связанных с равной производительностью факторов, позволяющих при целесообразном размещении ресурсов обеспечить полную интеграцию и возможность самого высокого уровня хозяйственной деятельности» [19, 99].

Профессор А. Шарипов считает, что «инфраструктура представляет собой совокупность отраслей и подотраслей народного хозяйства, оказывающих производственные услуги материальному производству, обеспечивающих экономический оборот в народном хозяйстве, производящих услуги и духовные блага для населения, создающих условия для охраны и воспроизводства окружающей среды» [20, с. 4, 5]. Однако он тут же говорит об условности для инфраструктуры понятия «отрасль», указывая, что она представляет собой материальные условия для обслуживания либо производства, либо населения, поэтому может выступать и как отрасль, и как подотрасль, и как отдельный вид производства.

В современной экономической теории выделяют следующие основные уровни хозяйственной системы: наноуровень (рабочее место), миниуровень (подразделение в рамках предприятия), микроуровень (предприятие), макроуровень (национальная экономика), мегауровень (глобальные мирохозяйственные системы) [21, 5].

Широкое распространение получил термин «мезоуровень», который означает промежуточный уровень и чаще всего применяется к определению региональной экономики и структур, функционирующих на межрегиональном уровне. Но если наличие мезоуровня между микро- и

¹ Экономическая безопасность в современном обществе может претендовать на роль глобальной научной категории, вполне сопоставимой с категорией «экономическая система», так как оба понятия сводятся к характеристике общественных отношений, присущих достаточно развитым социальным системам, в которых имеют место определенные закономерности, осознано поддерживаемые различными субъектами общества [15, 6].

макроуровнями уже признано в экономической теории, то естественно предположить, что такие же мезоуровни существуют между другими основными уровнями хозяйственной системы [22, 33].

Действительно, между нано- и миниуровнями образуются инфраструктуры профессиональных групп, необходимые для функционирования отдельного подразделения в эффективном режиме. На следующем мезоуровне между мини- и микроуровнями формируются инфраструктуры отдельных производств различных видов конечного продукта в рамках предприятия. А между микро- и макроуровнями складываются инфраструктуры территориально-отраслевого типа в составе региональных, межрегиональных отраслевых и межотраслевых комплексов, финансово-промышленных и других интегрированных групп. Наконец, на следующем мезоуровне между макро- и мегауровнями возникают инфраструктуры интеграционных союзов, межнациональных и транснациональных корпораций.

Разноречивость приведенных выше взглядов и определений инфраструктуры достаточно очевидна, хотя каждое из них так или иначе проливает свет на роль и место инфраструктуры в современных социально-экономических отношениях, но в тоже время свидетельствует об отсутствии единого подхода в понимании сущности и природы инфраструктуры. Это привело к существованию двух подходов к толкованию инфраструктуры как экономической категории: расширительного и ограничительного (узкого).

При расширительном толковании инфраструктуры к ней относятся все отрасли непроизводственной сферы или комплекс отраслей, основной функцией которых является обеспечение услуг по развитию профилирующих структур экономики. Здесь необходимо отметить, во-первых, условность деления на производственную и непроизводственную сферы. Как правило, к непроизводственной сфере относят сферу услуг, хотя услуги бывают как производственные, так и непроизводственные. Во-вторых, и в самой сфере услуг есть отрасли и подотрасли, создающие общие условия развития этой сферы.

Узкое толкование представляется более предпочтительным. Оно позволяет более четко осмыслить, определить экономическую сущность и природу инфраструктуры. При таком подходе инфраструктура – это организационно-экономическая система, обеспечивающая движение различного вида потоков: товарных, сырьевых, финансовых, трудовых, информационных, на основе которой возможно результативное функционирование системы в целом, а также выполнение функций саморегулирования и самонастройки. Такое понимание инфраструктуры позволяет четко выразить экономическую сущность инфраструктуры, выделить основной критерий, по которому можно адекватно подходить к определению ее организационной структуры.

Применительно к экономическим отношениям структуру целесообразно дифференцировать по основному виду деятельности. В одной части она представляет собой внутреннее строение, функции, порядок и генезис базовых элементов в составе системы, связей, функций, отношений, складывающихся непосредственно в основной сфере, без которых создание какого-либо продукта или услуг невозможно. В этой части структуры осуществляется соединение эндогенных факторов производства конкретного конечного продукта. В другой части структура описывает организацию вспомогательных элементов, связей, функций, обеспечивающих основную деятельность через ее агентов, являющихся производными или дополняющими по отношению к основным субъектам и единицам разной степени сложности. В этом случае структура системы выступает как ее инфраструктура, в которой взаимодействуют экзогенные для основного производства факторы. Для анализа обеих частей используются такие критерии, как субъекты, объекты, масштабы и параметры основных и вспомогательных экономических единиц, уровни, сферы, сектора, сегменты, отрасли и т.д.

Многими учеными органы внутренних дел рассматриваются как социальные, открытые, целевые, управляемые, сложные развивающиеся системы [23, 13].

По отношению к государству МВД России выступает в качестве подсистемы и в то же время является самостоятельной системой, состоящей из совокупности взаимосвязанных элементов: МВД России; МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации; горрайлинорганы и т.д.

Под инфраструктурой органов внутренних дел следует понимать совокупность зданий, сооружений, обеспечивающих систем и служб, необходимых для выполнения органами внутренних дел задач по защите жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействию преступности, охране общественного порядка, собственности и обеспечению общественной безопасности.

В основе инфраструктуры органов внутренних дел лежит система тылового обеспечения МВД России, которая представляет собой глобальный по масштабам организации, сложный по функциональному предназначению непрерывно действующий механизм, состоящий из таких взаимосвязанных элементов, как: материально-техническое обеспечение; государственные закупки; приемка продукции; медицинское обслуживание; планирование и организация строительства и ремонтов; обеспечение жильем; научно-техническое обеспечение; административно-хозяйственная деятельность; автотранспортное обеспечение; метрологический надзор; пожарная безопасность и др.

Таким образом, инфраструктура – это обязательный компонент любой организации, система, обеспечивающая ее деятельность. Инфраструктура органов внутренних дел представляет собой сложную хозяйственную систему. К основным элементам инфраструктуры органов внутренних дел относятся: здания и сооружения, материально-техническая база, коммунальное обеспечение, материально-техническое снабжение, медицинское обеспечение, капитальное строительство и ремонт, система связи и защиты информации, тыловые подразделения.

Экономическая безопасность инфраструктуры органов внутренних дел – это состояние защищенности элементов данной сложной хозяйственной системы от внешних и внутренних угроз, основанное на приоритетности осуществления мер организационного, социально-экономического, материально-технического и правового характера.

ЛИТЕРАТУРА

1. О безопасности: Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 // Рос. газ. 1992. 6 мая (утратил силу); О государственном регулировании внешнеторговой деятельности: Федеральный закон от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ // Ведомости ФС РФ. 1995. № 29. Ст.1263 (утратил силу).
2. О Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положениях): Указ Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608 // Рос. газ. 1996. 14 мая.
3. О Концепции национальной безопасности Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 // Рос. газ. 2000. 18 янв. (утратил силу).
4. О безопасности: Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ // Рос. газ. 2010. 29 дек.
5. Экономика: курс лекций / Под ред. В.И. Сальникова. – М.: ИМЦ ГУК МВД России, 2003. – 89 с.
6. Экономический словарь / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.edictionary.ru
7. Грузинов В.П. Экономика предприятия: учеб. пособие / В.П. Грузинов, В.Д. Грибов. – 8-е изд. – М.: Финансы и статистика, 2000. – 201 с.
8. Экономическая безопасность: цикл лекций / Под ред. В.И. Цема. – М.: Наука, 2000. – 250 с.
9. Основы экономической безопасности (Государство, регион, предприятие, личность). / Под ред. Е.А. Олейникова. – М.: ЗАО "Бизнес-школа "Интел-Синтез", 1997. – 288 с.
10. Стратегии бизнеса: справочник / [Айвазян С.А., Балкинд О.Я., Боснина Т.Д. и др.]; под ред. Г.Б. Клейнера. – М.: КОНСЭКО, 1998. – 352 с.
11. Матвеев Н.В. Экономическая безопасность предприятия: дисс. на соиск. науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 / Н.В. Матвеев. – М., 1999. – 191 с.
12. Мак-Мак В.П. Служба безопасности предприятия. Организационно-управленческие и правовые аспекты деятельности. – М.: Мир безопасности, 1999. – 160 с.

13. Молдавцев А.А. Участие органов внутренних дел в обеспечении экономической безопасности предприятия: дис. на соиск. науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 / А.А. Молдавцев. – М.: Академия управления, 2004. – 194 с.
14. Климочкин О.В. Экономическая безопасность промышленного предприятия: проблемы вывода из-под криминального влияния: дис. на соиск. науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 / О.В. Климочкин. – М.: МГИУ, 2002. – 196 с.
15. Барышев С.Л. Обеспечение экономической безопасности Службой криминальной милиции МВД России (организационно-экономические аспекты): автореф. дисс. на соиск. науч. степени канд. экон. наук: спец. 08.00.05 „Экономика и управление народным хозяйством (теория управления экономическими системами, экономическая безопасность)“ / С.Л. Барышев; Академия управления. – М.: Академия управления, 2002. – 23 с.
16. Прокофьев В.А. Управление отраслями инфраструктуры в системе региона / Межвузовский сборник / В.А. Прокофьев. – Л., 1980. – 130 с.
17. Стаханов В.Н. Экономика инфраструктуры общественного производства: учеб. пособие / В.Н. Стаханов. – Ростов н/Д.: Феникс, 1989. – 118 с.
18. Беляевский И.К. Статистика рынка товаров и услуг: учебник / И.К. Беляевский. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 432 с.
19. Jochimsen R. Theorie der Infrastruktur / R. Jochimsen. – Tübingen, 1966. – P.99.
20. Шарипов А.Ю. Экономическая сущность инфраструктуры при социализме / А.Ю. Шарипов // Сб. науч. трудов Управление отраслями инфраструктуры в системе региона. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1980. – С. 4-5.
21. Иншаков О.В. Уровневый анализ объекта, предмета и метода экономической теории / О.В. Иншаков // Известия С.-Петербург. ун-та экономики и финансов, 2004. – № 4. – С. 4-7.
22. Иншаков О.В. Инфраструктура рыночного хозяйства: системность исследования / О.В. Иншаков, Е.Г. Русскова // Вестник СПбГУ, 2005. – Сер.5. – Вып. 2. – С. 28-38.
23. Теория управления в сфере правоохранительной деятельности: учебник / под ред. В.Д. Малкова. – М.: Академия МВД СССР, 1990. – 323 с.

УДК 342.553 (477)

ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМОТВОРЧИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СУЧАСНИЙ ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Пирожкова Ю.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Зростаюча роль місцевого самоврядування вимагає оновлення законодавства, всебічного дослідження як нових правових інститутів, так і тих, що існували дотепер і в сучасних умовах набули нового змісту. До них належать основні принципи нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування в Україні. У статті розглядаються принципи місцевого самоврядування, а також на їх засадах окреслюються принципи нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні, пропонується їх визначення. Запропоновані пропозиції щодо вдосконалення законодавства в зазначеній сфері.

Ключові слова: місцеве самоврядування, принципи права, принципи місцевого самоврядування, принципи нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування, нормотворча діяльність, нормотворчий процес.

Пирожкова Ю.В. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РЕАЛИЗАЦИИ НОРМОТВОРЧЕСКИХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ: СОВРЕМЕННЫЙ ПРАВОВЫЙ АНАЛИЗ / Запорожский национальный университет, Украина

Возрастающая роль местного самоуправления обуславливает реформирование законодательства, исследование новых правовых институтов, так и существующих, которые в современных условиях видоизменились. К таковым следует отнести основные принципы нормотворческого процесса органов местного самоуправления в Украине. Статья посвящена исследованию принципов местного самоуправления, которые являются базовыми для определения принципов нормотворческого процесса органов местного самоуправления в Украине, предлагается их перечень и законодательное закрепление.

Ключевые слова: местное самоуправление, принципы права, принципы местного самоуправления, принципы нормотворческого процесса органов местного самоуправления, нормотворческая деятельность, нормотворческий процесс.

Pirozhkova Y.V. BASIC PRINCIPLES OF REALIZATION OF RULE-MAKING AUTHORITY OF THE LOCAL GOVERNMENT IN UKRAINE: MODERN LEGAL ANALISES / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The increasing role of the local government cases reforming of legislation, researching of new legal institutions and the existing ones, which are changed in the modern realities. Such as basic principles of the local government's rule making process in Ukraine. The article is dedicated to researching of local government principles, which are basic for defining principles of rule-making process of local government in Ukraine. The way of legislative definition is proposed.

Key words: local government, legal principles, principles of local government, principles of the local government rule-making authority, rule-making process.

Проголошення Україною після відновлення незалежності побудови демократичної, соціальної, правової держави породило потребу цілеспрямованої трансформації як суспільства, так і управління ним з урахуванням його нових якостей. Проте реалізація напрацьованих реформ зіткнулася з величезними труднощами. У першу чергу це стосується реформ публічної влади. Незважаючи на певні кроки в цьому напрямі, в Україні досі існує неефективна, за сьгоднішніх умов, система управління, складовою якої є місцеве самоврядування [1, 6].

Демократизація суспільного життя в Україні зумовлює необхідність активізації управлінського впливу, розширення повноважень органів місцевого самоврядування [2, 4]. Аналіз тенденцій розвитку самоврядування, основних засад функціонування системи місцевого самоврядування, дають змогу підвищити його ефективність. Так, як зазначає А. Карлов, характеристики принципів місцевого самоврядування дозволяють досягнути протиріччя управлінської діяльності, розвиток влади [3].

На сучасному етапі розвитку суспільства виникла необхідність перегляду значної кількості існуючих уявлень про правові та наукові категорії. Цей процес набуває ще більшої актуальності, з огляду на те, що курс на побудову демократичної, соціальної та правової держави потребує критичного конструктивного аналізу досягнень і прорахунків загальнотеоретичної юридичної науки в минулому та її побудови на зовсім іншій, якісно більш досконалішій, методологічній основі.

Метою даної статті є дослідження принципів реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування в Україні, аналіз основних наукових думок у зазначеній сфері, а також окреслення перспектив вдосконалення чинного законодавства.

Зрозуміло, що будь-які заходи в межах правової реформи слід починати з удосконалення основоположних джерел, керівних засад права в цілому, тобто з принципів права. Це дасть змогу послідовно, комплексно й системно проводити правову реформу, а отже, відповідно, удосконалювати право в Україні в цілому. Адже принципи права – це явища, що не тільки пов'язують право з політикою, економікою, духовним життям суспільства, а й забезпечують єдність різних власне правових процесів, форм, теорій, ідей і концепцій, понятійно-категоріальних рідів.

Значний внесок у дослідження принципів права в Україні зробили такі вчені, як В.Б. Авер'янов, Н.П. Воронов, О.Ф. Гранін, В.М. Горшен'юв, В.Н. Денисов, А.Я. Дубінський, М.І. Козюбра, В.В. Копейчиков, М.Й. Коржанський, Л.Т. Кривенко, С.Л. Лисенков, Н.М. Мироненко, Г.О. Мурашин, М.Ф. Орзіх, В.Ф. Погорілко, П.М. Рабінович, О.Ф. Фрицький, Л.П. Юзьков та інші.

Процес створення нормативно-правових актів в органах місцевого самоврядування (до проголошення незалежності України — переважно в Радах народних депутатів) був предметом

дослідження радянських державознавців, зокрема, М. Васильєва, Б. Дрейшева, М. Воронова, В. Горшеньова, В. Копейчикова, Р. Павловського та ін.

Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування детально досліджено В.С. Куйбідою [1]. На жаль, принципи нормотворчого процесу органів місцевого самоврядування в Україні на сучасному етапі залишені поза увагою науковців, що слід вважати суттєвим недоліком, який потребує усунення, адже, нормотворчий процес в органах місцевого самоврядування в Україні має відповідати загальнодемократичним принципам: законності, гуманізму, відкритості, колегіальності, професійності, науковості та здійснюватися з дотриманням правил нормотворчої техніки [4, 456-457]. Це має сприяти встановленню такого порядку підготовки, обговорення й затвердження правових актів, який би забезпечував активну й ефективну участь у ньому членів територіальної громади, об'єднань громадян, підприємницьких структур, депутатів; урахування громадської думки, потреб соціально-економічного розвитку відповідної території, інтересів різних верств населення [5, 162]. Крім того, нормотворчий процес має відповідати об'єктивним закономірностям розвитку суспільства, бути науково обґрунтованим, враховувати досягнення науки і техніки, ґрунтуватися на теоретичних розробках проблем, що потребують нормативного вирішення. Важливе значення має використання зарубіжного і вітчизняного досвіду, результатів громадських слухань, соціологічних та інших досліджень, участь у розробці актів кваліфікованих фахівців, представників різних галузей науки, вчених-юристів. М. Петришина відмічає наявність розбіжностей у наукових поглядах щодо розуміння цього питання, а також суперечностей у положеннях законодавства не можуть не впливати на ефективність нормотворчої діяльності органів місцевого самоврядування, а отже, і на якість та ступінь реалізації нормативних актів, які вони приймають з метою вирішення питань місцевого значення [6]. Таким чином, необхідно погодитись із думкою В.С. Куйбіди, що зазначає про актуальність пошуків такої організації принципів діяльності системи органів місцевого самоврядування, які, враховуючи українські самоврядні традиції, історичні особливості територіального розвитку та світовий досвід, забезпечили б європейські стандарти надаваних органами місцевого самоврядування послуг, від яких вимагається не тільки відкритість, прогнозування і врахування змін зовнішнього середовища, забезпечення зворотного зв'язку зі споживачами послуг, а й націлення на інновацію послуг нових організаційно-функціональних принципів діяльності [1, 7].

У сучасній вітчизняній юридичній літературі існує чимало досліджень, присвячених принципам права, їх аналіз дає можливість виокремити декілька основних підходів щодо тлумачення цієї теоретичної конструкції, а саме:

- 1) юридичні принципи – основні ідеї. М. Марченко пропонує трактувати принципи права як основні ідеї, вихідні положення процесу його формування, розвитку і функціонування; конструкції, на засадах яких встановлюються і функціонують не тільки норми, інститути або галузі, але й вся правова система [7, 22-23]. Р. Лівшиц визначає принципи права як ідеї, норми і відносини, що охоплюють усю правову матерію і надають їй логічності, послідовності, збалансованості, звільнюють від конкретики та частин [8, 195]. А. Олійник зазначає, що це закріплені в праві головні ідеї, вихідні засади або основи функціонування, що характеризують його зміст, головне призначення та зумовлені загальними закономірностями розвитку суспільства. У них відображаються взаємодія та співвідношення окремих явищ державно-правової дійсності [9, 64].
- 2) принципи права – сфера правосвідомості, правової ідеології і науки (праці С. Алексєєва, С. Лукашевої, В. Нерсисянца та інших учених) [10, 102-105; 11, 110-112].
- 3) принципи – категорія об'єктивна. Наприклад, О. Скакун визначає цю критерію як об'єктивно притаманні праву відправні положення, безперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які висуваються до учасників суспільних відносин з метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових та суспільних інтересів, зауважуючи, що принципи – це система координат, у межах якої розвивається право, і одночасно – вектор, що визначає напрямок його розвитку [12, 240].
- 4) визначення, що будуються на аналізі різниці понять принципів права і правових принципів. В. Котюк акцентує увагу на потребі розмежування цих понять, вважаючи, що

правові принципи виникають задовго до виникнення системи права і законодавства, вони закріплюються в цих системах, переходять у принципи права. Правові принципи – це головні ідеї, які виражають основні вимоги до системи права тієї чи іншої держави. Це, перш за все, категорії суспільної правосвідомості, й вони далеко не завжди виражені в системі права і правових нормах. Іноді правові принципи називають головними засадами, основами, началом, на підставі яких будується система права [13, 30].

Безперечно, принципи права – явище неоднозначне, яке досліджується з різних поглядів. Розгорнуту характеристику принципів права пропонує А. Колодій, зазначаючи, що категорія „принципи права” має використовуватися у всіх випадках, коли йдеться про основні положення, що належать до юриспруденції, термін „принципи” може лише уточнюватись і деталізуватись залежно від сфери існування права. На його думку, принципи – основні положення, які виражають найважливіші закономірності й підвалини певного типу держави і права, є однопорядковими із сутністю права і становлять його головні риси, відрізняються універсальністю, вищою імперативністю і загальною значимістю, відповідають об’єктивній необхідності побудови і зміцнення певного суспільного ладу; спрямовують і надають синхронності усьому механізму правового регулювання суспільних відносин, більш досконало розкривають місце права в суспільному житті та його розвиток; є критерієм законності й правомірності дій громадян і посадових осіб, адміністративного апарату й органів юстиції [14, 26-27].

Отже, принципи права є важливою складовою правової науки і становлять її фундамент. Тому науковий ґрунтовний аналіз основних закономірностей функціонування правових принципів є центральним завданням науковців і потребує подальшого дослідження.

Що ж стосується місцевого самоврядування, то через призму його основних принципів більш повно розкривається зміст цього важливого інституту, його місце і роль у суспільстві та державі. Основні принципи місцевого самоврядування обумовлюють характер його системи, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів та посадових осіб місцевого самоврядування, а також, безумовно, і прийняття рішень даним інститутом публічної влади.

З викладеного стає зрозумілим, що основними принципами раціональної організації будь-яких процесів є пропорційність, неперервність, паралельність, прямоточність, ритмічність, а також концентрація однорідних предметів праці (деталей, інформації, документів і т.п.) в одному місці, гнучкість процесу [15, 87].

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє правове врегулювання в статті 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” [16]. Проте не всі вони однаково відображають ті якісні його характеристики, завдяки яким воно принципово відрізняється, наприклад, від державного управління та інших соціально-політичних явищ [17, 189-190]. До основних принципів місцевого самоврядування належать: принцип народовладдя; законності; гласності; колегіальності; поєднання місцевих і державних інтересів; виборності; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності у межах повноважень, визначених зазначеним та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування. З огляду на це, основні принципи місцевого самоврядування слід умовно поділити на дві групи:

- а) універсальні, тобто властиві як місцевому самоврядуванню та його органам, так і органам державної влади: народовладдя; законності; гласності; колегіальності; виборності;
- б) ті, що властиві лише місцевому самоврядуванню та його органам: поєднання місцевих і державних інтересів; правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності у межах повноважень, визначених Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” та іншими законами; підзвітності та відповідальності перед місцевими територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державної підтримки та гарантії місцевого самоврядування; судового захисту прав місцевого самоврядування.

До першої групи передбачених ст.4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” принципів місцевого самоврядування слід віднести такі, як: народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність.

Вагомими аргументами на користь перших двох принципів (народовладдя, законність) є положення Основного Закону України. Так, відповідно до ч.2 ст.19 Конституції України „народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування” (частина перша ст.5), а також „органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов’язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України” [18]. Головний принцип місцевого самоврядування був закладений М. Грушевським, який писав, що демократичним є такий устрій, коли народ сам собою править і в селі, і в повіті, і в губернії, і у всім краї [2]. Таким чином, базовий принцип народовладдя в діяльності місцевого самоврядування зводиться до того, що джерелом місцевої влади, який наділив її повноваженнями, є весь народ, хоча носієм влади для кожного муніципалітету є відповідна йому територіальна громада, тобто населення, що постійно мешкає в межах територіальної одиниці. Територіальна громада як суб’єкт місцевої влади має змогу реалізовувати свою владу у формах безпосередньої або представницької демократії.

Принцип законності, як обов’язкова умова діяльності публічної влади взагалі, знаходить своє вираження й у місцевому самоврядуванні. Він полягає в точному, повному і неухильному дотриманні чинного законодавства. Тобто, законність – це виконання усіма суб’єктами права чинного законодавства. Варто зазначити, що органи публічної влади, у тому числі й місцева влада, замість диспозитивного принципу („дозволено те, що не заборонено законом”), мають керуватися у своїй діяльності принципом „дозволено лише те, що прямо передбачено законом”. Наслідком реалізації принципу законності є правопорядок [19, 194].

Що ж стосується інших трьох принципів (гласності, колегіальності, виборності), то вони також є універсальними, тими закономірностями, які притаманні організації та діяльності не тільки місцевого самоврядування та його органів, а й, наприклад, державним органам – Верховній Раді України (виборності, колегіальності), Кабінету Міністрів України (колегіальність), а також усім, без винятку, органам державної влади (гласності). Адже в демократичній державі влада має бути не тільки ефективною та відповідальною перед народом, а й прозорою.

Гласність як принцип місцевого самоврядування передбачає прозорість діяльності органів місцевої влади, їх підконтрольність, необхідність звітування перед громадою. Гласність є важливим інструментом, що „захищає” демократичні відносини, створюючи перешкоди для узурпації або закритості влади, у тому числі й на місцях. Одним із засобів дотримання гласності на місцевому рівні є передбачені законом громадські слухання. Відповідно до ст.13 Закону „Про місцеве самоврядування в Україні”, „територіальна громада має право проводити громадські слухання – зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, під час яких члени територіальної громади можуть заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування”. Таким чином, здійснюється контроль роботи відповідної місцевої ради, і з’являється можливість порушити важливі для територіальної громади питання. Даний принцип також закріплений у Законі України від 14.12.2010 р. № 2784-17 «Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування» [20].

Колегіальність органів місцевого самоврядування означає спосіб управління, за яким рішення приймаються не однією особою, а всією радою. При цьому має враховуватися думка окремих осіб (депутатів) відносно вирішення порушеного питання. Жоден із депутатів місцевої ради або її голова не має переваги перед іншими під час голосування. Відповідальність за прийняте рішення в такому випадку розподіляється між усіма членами ради.

Принцип виборності місцевого самоврядування є запорукою демократичної зміни влади і перешкоджає узурпації влади на місцевому рівні. Виборність реалізується у вигляді представництва осіб із числа жителів конкретної територіальної громади у відповідному органі місцевого самоврядування. Організаційна форма, що реалізує таке представництво – вибори депутатів місцевих рад та їх голови. Порядок формування та організація діяльності рад визначаються Конституцією України, законами, а також статутами територіальних громад. Організацію місцевих виборів найбільш повно регламентує Закон України „Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів”. У ньому проголошуються всі демократичні принципи виборчого процесу, що

застосовуються й у загальнодержавних виборах: рівність, пряме виборче право, вільність, таємність, особисте голосування. Усі органи місцевої влади, крім сільських, селищних рад і сільських, селищних, міських голів, формуються за пропорційною виборчою системою [21].

До другої групи передбачених статтею 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні” принципів місцевого самоврядування слід віднести такі: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених цим та іншими законами; поєднання місцевих і державних інтересів; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; судовий захист прав місцевого самоврядування.

Розкриваючи другу групу принципів, передбачених статтею 4 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, варто наголосити, що принцип правової, організаційної та матеріально-фінансової самостійності місцевого самоврядування означає незалежність місцевої влади у вирішенні місцевих питань. Організаційно-правова самостійність впливає із того, що органи місцевого самоврядування є юридичними особами і наділяються законами власними повноваженнями, у межах яких діють самостійно і несуть відповідальність за свою діяльність, відповідно до закону. Згідно із Законом, матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у комунальній власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об’єкти їхньої спільної власності, що перебувають в управлінні районних і обласних рад. Таким чином, у матеріально-фінансовому плані місцеве самоврядування відокремлене від держави, зокрема місцеві бюджети є самостійними, вони не включаються до Державного бюджету України, бюджету Автономної Республіки Крим та інших місцевих бюджетів.

Принцип підзвітності та відповідальності перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб впливає із того, що територіальна громада є носієм влади місцевого самоврядування, а його органи та посадові особи є представниками громади, обраними шляхом виборів. Підконтрольність місцевих органів у довгостроковому періоді реалізується за допомогою виборів, під час яких члени громади фактично дають оцінку роботі попереднього складу ради. Пропозиції, які вносяться за результатами громадських слухань, підлягають обов’язковому розгляду органами місцевого самоврядування. Підзвітність органів місцевої влади перед громадою затверджується статтею 75 Закону України „Про місцеве самоврядування в Україні”, згідно з якою вони „періодично, але не менш як два рази на рік, інформують населення про виконання програм соціально-економічного та культурного розвитку, місцевого бюджету, з інших питань місцевого значення, звітують перед територіальними громадами про свою діяльність” [16]. Відповідальність органів місцевої влади виявляється у тому, що територіальна громада у будь-який час може припинити повноваження відповідних органів, якщо вони порушують Конституцію або закони України, обмежують права і свободи громадян, не забезпечують здійснення наданих їм законом повноважень. Підставою для припинення повноваження органу місцевої влади в цьому випадку може бути рішення місцевого референдуму, проведеного відповідно до законодавства. У країнах з розвинутою системою соціального ринкового господарства, яскравим прикладом якої є Німеччина, мета управління складається з узгодженості економічної ефективності та соціальних гарантій, соціальної справедливості для всіх громадян країни. Тому проблемам управління приділяється велика увага. Зміцнення управління на місцевому рівні шляхом децентралізації прав та відповідальності дозволяє врахувати інтереси громадян на відповідній території. Велика роль регіонального управління зумовлена тим, що саме на місцях, у регіонах вирішуються національні, демографічні, соціальні програми. У свою чергу, через регіональні органи реалізується державна політика управління економікою країни [2].

Матеріальна державна підтримка місцевого самоврядування виражається в тому, що “державна бере участь у формуванні доходів бюджетів місцевого самоврядування, фінансово підтримує місцеве самоврядування. Витрати органів місцевого самоврядування, що виникли внаслідок рішень органів державної влади, компенсуються державою” [18].

Таким чином, місцеве самоврядування має власну систему принципів, які визначають характер системи місцевого самоврядування, територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, особливості правового статусу територіальних громад, органів і посадових

осіб місцевого самоврядування. Зважаючи на проаналізовані принципи місцевого самоврядування в Україні, що є своєрідним «каркасом» діяльності даного суб'єкта публічної влади, вважаємо можливим виділити та доповнити наступними принципами реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування: принцип гуманізму, визнання людини, її прав і свобод найвищою соціальною цінністю та головною метою рішення органу місцевого самоврядування; принцип субсидіарності; принцип повсюдності; принцип публічності і прозорості; принцип правової самостійності. Проблематика тлумачення принципів нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування, виходячи з особливої важливості для існування локальної демократії в державі, обов'язково повинна знайти своє місце та нормативне вирішення і закріплення в профільному законодавстві про місцеве самоврядування. Як зазначає С.В. Маліков продуктивним є розробка відповідного спеціального Закону «Про принципи місцевого самоврядування в Україні» [22]. На нашу думку, більш доречним вбачається доповнення принципами реалізації нормотворчих повноважень органів місцевого самоврядування статті 4 базового Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

ЛІТЕРАТУРА

1. Куйбіда В.С. Принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [монографія] / В.С. Куйбіда. – К.: МАУП, 2004. – 432 с.
2. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: монографія / О.П. Рябченко; за заг. ред. О.М. Бандурки. – Харків: Вид-во ун-ту внутр. справ, 1999. – 304 с.
3. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз: [навч. посібн.] / Н.В. Камінська. – К.: КНТ, 2010. – 232 с.
4. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права: [учеб.] / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Эксмо, 2005. – 824 с.
5. Воронов М.П. Місцеве самоврядування України та його акти: [навч. посіб.] / М.П. Воронов. – К.: НИК ВО, 1992. – 56 с.
6. Петришина М. Загальна характеристика нормотворчого процесу в органах місцевого самоврядування в Україні / М. Петришина // Право України. – 2010. – № 4 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [://www.info-pressa.com/article-359.html](http://www.info-pressa.com/article-359.html)
7. Марченко М.Н. Общая теория государства и права: [учебник] / М.Н. Марченко. – Академ. курс в 2-х томах. – Т. 2. – М.: Зерцало, 1998. – 656 с.
8. Лившиц Р.З. Теория права: [учебник] / Р.З. Лившиц. – 2-е изд. – М.: БЕК, 2001. – 224 с.
9. Олійник А.Ю. Теорія держави і права: [навч. посібник] / А.Ю. Олійник. – К.: Юрінком Інтер, 2001. – 176 с.
10. Алексеев С.С. Проблемы теории права: [курс лекций] / С.С. Алексеев. – В 2-х т. – Т.1. – Свердловск: Свердлов. юрид. ин-т, 1972. – 396 с.
11. Проблемы общей теории права и государства; под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: изд-во Норма, 2001. – 832 с.
12. Скакун О.Ф. Теория государства и права: [учебник] / О.Ф. Скакун. – Х.: Консул, 2000. – 730 с.
13. Котюк В.О. Теорія права: [курс лекцій] / В.О. Котюк. – К.: Вентурі, 1996. – 208 с.
14. Колодій А.М. Принципи права України: [монографія] / А.М. Колодій. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
15. Ширшикова Р.М. Організаційно-правове забезпечення реалізації нормативно-правових актів центральним органом виконавчої влади України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Р.М. Ширшикова – К., 2009. – 208 с.
16. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.

17. Кравченко В.В. Муніципальне право України: [навчальний посібник] / В.В. Кравченко, М.В. Пітцик. – К.: Атіка, 2003. – 345 с.
18. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К.: Преса України, 1997. – 80 с.
19. Шульга А.М. Теория государства и права: [учебное пособие] / А.М. Шульга. – Х.: НУВД, 2006. – 416 с.
20. Про прискорений перегляд регуляторних актів, прийнятих органами та посадовими особами місцевого самоврядування: Закон України від 14.12.2010 р. № 2784-17 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 24. – Ст. 169.
21. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: закон України від 06 квітня 2004 року № 1667-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 30-31. – Ст. 382.
22. Маліков С.В. Принципи місцевого самоврядування в Україні: проблеми інтерпретації і легалізації / С.В. Маліков / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvamu_pr/2010_1/8.pdf

УДК 342.9:338(091)

ІСТОРИЧНА ПАРАДИГМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ

Позняков С.П., к.ю.н., доцент

Національний університет державної податкової служби України

У статті досліджено тенденції історичного соціально-економічного розвитку та наукових і практичних підходів щодо формування державної економічної політики в провідних європейських країнах, а також їх досвід у використанні засобів і способів адміністративно-правового регулювання суспільних господарських відносин.

Ключові слова: історія, соціальний розвиток, державна економічна політика, засоби і способи адміністративно-правового регулювання, господарські відносини.

Позняков С.П. ИСТОРИЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ФОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ / Национальный университет государственной налоговой службы Украины, Украина

В статье исследованы тенденции исторического социально-экономического развития, научных и практических подходов по формированию государственной экономической политики в ведущих европейских странах, а также их опыт в использовании средств и способов административно-правового регулирования общественных хозяйственных отношений.

Ключевые слова: история, социальное развитие, государственная экономическая политика, средства и способы административно-правового регулирования, хозяйственные отношения.

Poznyakov S.P. THE HISTORICAL PARADIGM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS BETWEEN THE FORMATION OF ECONOMIC POLICY / National university of the state tax service of the Ukraine, Ukraine

This article explores the historical trends of socio-economic development and scientific and practical approaches to the formation of state policy in the leading European countries, as well as their experience in using tools and methods of administrative and legal regulation of social economic relations.

Key words: history, social development, the government's economic policy, means and methods of administrative and legal regulation of economic relations.

Сучасний соціально-економічний розвиток суспільства в Україні продовжує здійснюватися не тільки на технологічній основі, сформованій у попередні роки, а й фактично відповідно до державоцентристського принципу, який, по суті, суперечить чинній Конституції України: держава ототожнюється з державноупорядкованим суспільством; продовжується ототожнення права і закону; економіка, за всіх умов, розглядається пріоритетною стосовно права, державної

політики; законодавча діяльність здійснюється головним чином на екстенсивній основі – кількісно звеличується нормативний масив тощо [1, 15].

На нашу думку, вирішення зазначених проблем залежить насамперед від політичної волі державної влади щодо вироблення соціально адаптованих і економічно обґрунтованих напрямів регулятивного впливу на суспільні відносини. Стан сучасних потреб і інтересів громадян, держави, суспільства, громадських інститутів і середнього класу суб'єктів господарювання створювали в різні історичні часи певне мотиваційно-моральне й матеріальне підґрунтя для об'єктивної прийнятності державної соціально-економічної політики й методичних підходів адміністративно-правового регулювання відносин реалізації економічних прав, свобод людини і публічних обов'язків.

Отже, *метою статті* є визначення тенденцій історичного соціально-економічного розвитку та наукових і практичних підходів щодо формування державної економічної політики в провідних європейських країнах, а також їх досвіду використання засобів і способів адміністративно-правового регулювання суспільних господарських відносин.

У сучасних економічних та юридичних дослідженнях досить ґрунтовно визначені і систематизовані положення теорії державного управління і регулювання економіки, господарської діяльності та діалектики державної економічної політики різних країн і у різні історичні періоди.

Так, у царині досліджень економічної науки історично сформувалися уявлення, починаючи від класиків економічної теорії періоду вільної конкуренції XVII–XIX ст. У. Петті, А. Сміта, Д. Рикардо й до поч. XX ст., щодо теорії так званого меркантилізму та економічного лібералізму, а також вироблені основні принципи діяльності державних інституцій у ринковій економіці, соціально обґрунтовані способи державного регулювання в неокласичній та кейнсіанській економічних системах [2, 215-230].

У сфері юридичних наук вироблені на початкових історичних етапах розвитку камералістичні і поліцейсько-правові методи, а пізніше адміністративно-правові підходи щодо проблем організації суспільних господарських відносин, державного регулювання господарської діяльності. Так, у світлі наукових розробок таких відомих економістів, поліцейств та адміністративістів XIX ст. – поч. XX ст., як І.Є. Андрієвський, А.Я. Антонович, Н.Х. Бунге, Е.Н. Берендтс, Н.Н. Белявський, В.М. Гессен, П. Гуляєв, В.Ф. Дерюжинський, Й. Зонненфельс, І.Т. Тарасов, В.В. Івановський, В.Ф. Левитський, М.М. Цитович, А.І. Єлістратов, І. Юсті, Г. Шмоллер, М.М. Шпілевський та інших, сформований фундаментальний методологічний масив, на якому ґрунтуються й сучасні уявлення про закономірності соціально-економічного розвитку суспільства та ролі державно-правових інституцій управління у формуванні їх політичних напрямів діяльності.

Державна економічна політика в історичній парадигмі уявлялася в загальній системі державно-політичної діяльності конкретних держав або їх об'єднань, союзів, а також уособлювалася з розумінням суспільного призначення держави і права, мети і цілей діяльності державно-управлінського апарату у релігійній, економічній, військовій сферах, з одноособовим правлінням князя, короля, імператора або колегіальним його способом, системою відносин міжнародних або внутрішніх, специфічних підходів формування державної політики та засобів і способів її реалізації. Разом із тим характер держави і державної політики в історії визначався не лише тим, кому належить верховна (державна) влада або як побудований уряд та органи публічної адміністрації. Не менш важливо було й те, які завдання в тій чи іншій сфері суспільно-політичного і економічного життя були обов'язковими для державної влади, а також якими ідеями керувалася влада і які застосовувала засоби і методи для досягнення її цілей [3, 103].

Матеріально-ліберальний підхід континентального права, що заснований на теорії і практиці римського права, а також духовно-моральний метод християнської держави та християнізація правової системи, що використовували при правлінні святого візантійського імператора Юстиніана, здійснили значний вплив на розвиток права й формування державно-правової економічної політики в східноєвропейських і західноєвропейських державах. Методологічна важливість цього впливу була в тому, що ідея безмежної політичної свободи влади обмежувалася ідеєю соціальної корисності. У межах історії християнської державно-правової

концепції основними державно-політичними завданнями були насамперед забезпечення народного блага, служіння людям, захист підданих від небезпек. Проте найбільш важливим завданням для держави було духовно-моральне удосконалення підданих. Таке завдання визначалося як турбота про те, щоб життя підданих проходило в справедливості, і тільки на справедливості може бути побудоване державне управління [3, 104-106].

Європейський ретроспективний досвід формування державної економічної політики засвідчив, що державна влада була зацікавлена в перетворенні феодального місцевого придворного та міського (цехового) господарства в систему загальнонаціональної економіки. Такі перетворення дозволяли органам державної влади сформувати і реалізовувати державну економічну політику вітчизняного матеріального виробництва з метою забезпечення вигідного експортного товарообороту. Реалізація зазначеної мети втручання інститутів державної влади в господарську діяльність насамперед була пов'язана з історичним розвитком тенденцій посилення державної ролі в організації господарських відносин і науково-теоретичних уявлень періоду так званого *меркантилізму*¹. Теорія меркантилізму, як стверджують науковці, виникла приблизно в XV ст. в Європі. Її ідеологами були вчені-французи Жан Боден (1530-1596), Бартоломео де Лаффема (1545-1612), Антуан де Моншрестьєн (1576–1621), які обґрунтовували ідею королівської допомоги підприємствам для розвитку промисловості і торгівлі [5, 13].

Державно-господарські теорії меркантилізму періоду XVI–XVIII ст.ст. відповідали більше світогляду, що спирався на ідею пізньої римської імперії і римського права, у центрі яких стояли абсолютистські теорії Макіавеллі, Бодена, Гоббса, Пуффендорфа і Христіана Вольфа. Найвищою метою, за вченням зазначених мислителів, було створення сучасної економічно розвиненої держави [6, 32-33].

З науково-економічного погляду, період меркантилізму достатньо ґрунтовно розроблений в історичній та сучасній літературі. Представники наукової школи меркантилізму обґрунтовували необхідність активної економічної політики держави, що сприяло б становленню ринкової капіталістичної системи. Характерним для меркантилістів було ототожнення багатства з грошима, тобто чим багатше держава, тим більше грошей вона має. Накопичення грошового багатства, на їх думку, могло бути досягнуто за допомогою засобів державної влади, тогочасної королівської монархічної влади [7, 215]. Разом із тим, ототожнюючи багатство з грошима, доктрина меркантилізму призводила до спекуляцій, розорення і банкрутства народного господарства країни. «Осуществляя меркантильную политику, – писав відомий вчений-адміністративіст поч. XX ст. А.І. Єлістратов, – королевская власть заботилась не столько о подъеме экономического благосостояния народа, сколько об увеличении государственной казны, остававшейся в распоряжении абсолютного монарха» [8, 12].

Державне втручання в господарську діяльність мало на меті розвиток публічної господарської інфраструктури, а саме будівництво доріг, сплавів рік, організації безпечної та досить швидкої комунікації, створення обладнання, що сприяло швидкому розвитку економіки [9, 57–58]. Держава, у певних випадках, брала активну участь у господарській діяльності, засновуючи власні мануфактури, фабрики, монополії та інше [10, 23].

З одного боку, термін «політика» в часи середньовіччя вживався як синонім слова «поліція»², тобто вчення про управління містом і мистецтво державного будівництва. З іншого, – розуміння словосполучення «державна політика» асоціювалося з державним мистецтвом, насамперед у міжнародних відносинах, зовнішньополітичній і зовнішньоекономічній діяльності, спрямованій на збереження, насамперед політико-економічної незалежності і забезпечення найбільш вигідного становища.

Господарський меркантилізм природно був пов'язаний з існуванням поліцейської держави, виникнення якої було результатом господарських змін у розвитку промисловості, комунікацій і торгівлі. Концепція «поліцейської держави» опиралася на засади природного права і обов'язку правителя дбати про благо підданих, їхню безпеку, громадський порядок, а також надання їм спеціального адміністративно-правового статусу для юридичного захисту [11, 15].

¹ У європейській науковій літературі меркантилізм розуміється як сукупність поглядів і засад, що визначають спосіб впливу держави на формування народного господарства в добу абсолютної монархії [4, 37–45].

² На думку А.І. Єлістратова, термін «поліція» означав діяльність, спрямовану на укріплення верховенства влади і закону всередині країни, забезпечення внутрішнього порядку, безпеки та добробуту громадян [8, 8–9].

Позитивом у застосуванні засобів і методів поліцейської державної економічної політики було те, що вони створювали можливість для втручання влади в господарські справи громадян із метою забезпечення реалізації справедливої ідеї суспільного добробуту для всіх, охорони публічних інтересів. Зазначені соціально-політичні орієнтири ставали необхідними підставами для діяльності органів публічної адміністрації у сфері господарювання у вигляді заборон і обмежень, дозволів і стимулів. З іншого боку, метод поліцейської держави в регулюванні суспільних відносин мав негативні (недосконалі) їх форми.

Так, проаналізований ретроспективний міжнародний досвід реалізації державної економічної політики у часи та в умовах формування поліцейської держави, засвідчив, що у більшості провідних європейських країн публічна адміністрація видавала законоположення принципово пов'язуючи їх із регламентацією діяльності лише підданих громадян, суб'єктів господарювання і не пов'язуючи їх із регламентацією діяльності власне органів державної влади. Органи публічної адміністрації здійснювали діяльність опираючись на детальні інструкції отримані від законодавчих інституцій державної влади. Отже, втручання влади в приватні господарські відносини було необмеженим юридично. Так, сучасний польський вчений-правник Т. Kosowski зазначав, що громадянинові у той час не надавалися жодні формально-правові засоби, що могли б забезпечити його юридичний захист перед таким широким адміністративним втручанням. Підданий у поліцейській державі, за визначенням вченого, мав дуже обмежену адміністративно-правову охорону від адміністративної сваволі посадових осіб поліції (адміністрації) [10, 24].

В умовах бурхливих господарських змін, промислової революції в західних європейських країнах, особливо в Англії, кінця XVIII ст. – поч. XIX ст., а також буржуазних революцій зазначеного періоду³ [10, 25] почала формуватися так звана диференційована доктрина економічного лібералізму.

У цій доктрині науковці вирізняють дві пов'язані між собою основні течії. Одна визначала спосіб здійснення державної влади, а особливо її ставлення до громадянина, тобто це так званий політичний лібералізм. Друга течія зосереджувалася на визначенні діяльності суб'єктів у межах капіталістичної економіки, – це так званий економічний лібералізм [10, 26]. Суттю ж обох течій є схвалення господарської свободи громадян, які діють для максимального зростання приватної власності [13, 272]. Як стверджують науковці, ідея економічного лібералізму та промислової свободи була започаткована в роботі А. Сміта «Про причини багатства народів», а також закріплена в американській Декларації прав людини 1776 року [10, 26]. На думку відомого німецького економіста, представника історичної школи Густава Шмоллера, «это была теория, которая проповедывала идеалы индивидуализма и либерализма, государство считалось почти-что излишним, а каждого государственного человека – ни на что негодным» [6, 34].

Інституція формальної промислової свободи у своєму історичному розвитку зазнавала державно-юридичних обмежень із застосуванням необхідних форм, засобів і методів впливу. Проте їх зміст і кількість у регулюванні господарських відносин у різні періоди історії та в різних країнах був особливим.

Найбільш ранньою і поширеною формою її обмеження була регламентація промисловості і торгівлі, тобто так звана *промислова поліція*. Її сутність полягала у встановленні вимог щодо заснування чи здійснення промислового або торгового підприємства [10, 27]. Крім засобів промислової поліції, держава також використовувала традиційні методи регулювання господарської діяльності, встановлюючи мита, вивізні збори і фінансову політику. Спеціальному правовому режиму підлягали також відносини публічної власності, що призначалася для загального користування (державні дороги, вулиці, парки), а також речі, що відповідно до закону не могли бути правом приватної власності.

Період розвитку ідей меркантилізму відзначився початком застосування засобів публічної нормативно-правової регламентації професійних корпорацій (асоціацій ремісників і торговців) і

³ Буржуазні революції кінця XVIII ст. – поч. XIX ст. висували вимоги ліквідації будь-яких обмежень, встановлених державою стосовно організації виробничої діяльності, формулюючи цей постулат у вигляді юридичного принципу так званої промислової свободи. *Промислова свобода* означає, що кожний громадянин має формально рівне право на промислову діяльність, створення підприємства, найму працівників, продажу товарів, без потреби попередньо представити «доказ господарської правоздатності» чи також відомості щодо володіння особистим майном [12, 54].

мануфактур торгівлі. Так, розвиток мореплавства, морських перевезень і міжнародної торгівлі сприяв створенню таких господарських організацій, як морські компанії, що отримували державні субвенції. На думку Е.В. Талапіної, факт утворення зазначених компаній був одним із найперших ознак формування так званої змішаної економіки, де найбільш вигідно об'єднувалися державні і приватні фінансові інструменти [5, 13].

У німецькій правовій доктрині у XVIII ст. був започаткований економіко-конституційний підхід щодо державно-господарського регулювання суспільних відносин, а також розроблялися такі поняття, як «економічна конституція»⁴ і «адміністративне право економіки»⁵ [5, 14]. Зазначений підхід продовжує існувати у сучасній юридичній науці та практиці адміністративно-правового регулювання господарських відносин у Німеччині, де розробляється метод господарсько-адміністративного права (Рольфа Штобера) [14].

На теренах Росії в період середньовіччя найбільш розповсюдженими засобами і способами державного регулювання господарської діяльності й поповнення державної казни були «натуральные повинности, государственные монополии и откупа, налоги, таможенные пошлины». У другій пол. XVIII ст. – поч. XIX ст. у 1754 році в Росії був утворений «Государственный заемный банк», у 1755 році був розроблений «Таможенный устав». У другій пол. XIX ст. у Росії почали створюватися монополістичні об'єднання у сфері залізничного будівництва, виробництва цукру та ін. [5, 1-6].

Застосування різних форм, засобів і способів державного регулятивного впливу визначалося теорією так званого «державного інтервенціонізму»⁶. Інтервенціонізм сприяв значному розширенню видів, засобів, за допомогою яких держава впливала на економіку. Так, одним із засобів регулювання була *промислова концесія* як один із найсильніших засобів регламентації, який застосовувався органами публічної господарської адміністрації [10, 28]. Певною формою інтервенціонізму одночасно була також реалізація державою так званого адміністративного опікування, що полягало в державній підтримці розвитку певних неприбуткових і водночас соціально необхідних галузей промисловості та торгівлі. Державна підтримка здійснювалася із використанням таких регулятивних засобів, як спрощення дозвільної системи створення суб'єктів господарювання, різноманітної підтримки діяльності промислових об'єднань, організація науки в промисловості і т.п. [12, 56]. Адміністративне опікування, що розвивалося, крім поліції, мало, насамперед на меті дії, спрямовані на пряме чи не пряме задоволення публічних потреб і інтересів. Було чітко визначено, що у випадку опіки маємо справу з діяльністю позитивного, креативного характеру, на відміну від адміністративної поліції, яка насамперед прагне усунути все те, що загрожує загальному благу [15, 137].

З кінця XVIII ст. – поч. XIX ст. ідеї модернізації управління і законності підтримувала прогресивна частина російського суспільства й представників державної влади. У Росії початку XIX ст. продовжували активно обговорюватися плани модернізації державного управління, адміністративної реформи, шляхи і способи їх нормативно-правового забезпечення, наприклад, у проектах М.М. Новосильцева, А.П. Куніцина, М.С. Мордвінова, «декабристів» та ін. Проте домінуючий вплив серед існуючих проєктів удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів публічної адміністрації, шляхів і способів модернізації системи державного управління у сфері економіки мали правові ідеї М.М. Сперанського [16, 11-13].

Головна ідея М.М. Сперанського полягала в механізмі реалізації принципу верховенства закону в державному управлінні країною, згідно з яким влада монарха повинна була діяти лише відповідно до закону, що ґрунтувався на народній волі і підлягав однаково виконанню всіма. На думку реформатора, це не обмежувало б верховну владу і надавало б їй більшої сили. Призначення закону полягало в забезпеченні корисності й безпеки для громадян. Закон повинний був встановлювати загальні норми, у межах яких діяли б органи виконавчої влади і які повинні були регулювати господарські відносини – постійні і незмінні.

⁴ *Экономическая конституция* – это фундаментальная концепция государства по отношению к частной собственности, свободе контрактов, предпринимательства, это природа и степень вмешательства государства в экономику, уровень частной инициативы на рынке и ее юридическая защита.

⁵ *Административное право экономики* представляет собой специфический метод реализации принципов экономической конституции.

⁶ Критерієм інтервенції є «соціальна корисність у даний час для даного суспільства». Метою і межею будь-якого втручання є соціальна корисність. Способи і рівень державної інтервенції залежать від традицій країни, її географічного положення, стану цивілізації та інших факторів [5, 15–16].

Одним із перших етапів процесу реалізації державних реформ у сфері господарювання М.М. Сперанський пропонував урегулювання селянських повинностей на користь пана і на другому етапі надання селянам особистої свободи із правом переходу від одного власника землі до іншого. Так, особисто вільні, безземельні селяни повинні були бути лише орендарями землі. У 1803 році при безпосередній участі М.М. Сперанського було опубліковано Указ «Про вільних хліборобів», відповідно до якого пани отримали право звільняти селян, надаючи їм землю. За надану землю селянин був зобов'язаний сплачувати, а за несплату селянин разом із сім'єю повинний був повертатися до пана в кріпачество [16, 24-25].

Державні реформи, на думку М.М. Сперанського, повинні були проводитись у процесі не часткових виправлень, а в процесі корінних змін, із застосуванням системного підходу напрацювання загального плану, що охоплював би усі частини управління, законодавства та суду. Такий план, наприклад, був розроблений і вийшов у світ у 1809 році як «Введение к Уложению государственных законов» [16, 25-27].

Системний підхід М.М. Сперанського на поч. ХІХ ст. щодо реформування російського законодавства в соціально-економічній сфері на основі конституційного закріплення основних економічних прав, свобод людини, публічних обов'язків суб'єктів господарювання був підтриманий і розвинений реформами П.А. Столипіна на поч. ХХ ст. Одним із пріоритетних загальних принципів соціально-політичної й економічної реформи П.А. Столипіна було формування, насамперед правової держави, чіткого юридичного закріплення вертикалі органів виконавчої влади, застосування методу об'єднання всіх рівнів цивільної влади (у губернському та місцевому управлінні, закріплення засад адміністративного судочинства [17, 32-37].

Пропозиції реформ М.М. Сперанського, П.А. Столипіна та ін. державних діячів напрацьовувалися в умовах ряду політичних (соціальних, військових, економічних та ін.) проблем свого історичного часу, у який формувалися засади сучасних систем державного управління й адміністративно-правового регулювання діяльності публічної господарської адміністрації в Росії, Україні та інших європейських країнах. Так, на думку відомого російського вченого-правника із фінансового та адміністративного права Е.М. Берендтса, одним із проблемних питань російської державності періоду кінця ХVІІІ ст. – поч. ХІХ ст. була постійна зміна політичного курсу країни: від лібералізму Катерини ІІ до суворих пруських порядків Павла І та знову до ліберальних засад у внутрішній державній економічній політиці Олександра І [18, 4].

Безумовно, державна економічна політика повинна була урахувати недоліки публічної адміністрації, її стан відносно забезпечення потреб суспільної практики. Огляд історії розвитку публічної адміністрації на теренах дореволюційної Росії, до якої належала і Україна, свідчить, що основними недоліками її функціонування були:

- відсутність необхідної законності та гласності;
- втрата таких основних засад державності, як православна віра, самодержавність і народність;
- малокультурність і недорозвиненість нашого суспільства;
- відсутність єдності як у будові адміністрації, так і в політиці внутрішнього управління. Так, Е.М. Берендтс писав: «единство в действиях администрации и гармония в организации ее органов» есть только один из двух главных факторов внутреннего преуспевания государства. Они притом становятся возможными лишь при наличности другого фактора: «единства в признанных целях и задачах управления», т.е. при существовании сознательно выработанного продуманного плана политики внутреннего управления, служению коему подчиняются все материальные средства и личные силы администрации и народа» [18, 20-23].

Із урахуванням проведеного дослідження необхідно зробити такі висновки.

1. Тенденції соціально-економічного та правового розвитку суспільства конкретних країн, їх об'єднань і союзів в історичній парадигмі створюють певну соціально-політичну адміністративно-господарську основу й її об'єктивні зв'язки у формуванні сучасної системи знань і наукових рекомендацій адміністративно-господарського права. Так, зародження основ камеральної науки ХVІІ ст. й формування засад науки

адміністративного права XIX – поч. XX ст. супроводжувалося суспільною необхідністю, з одного боку, здійснити практичне завдання забезпечення публічного матеріально-грошового забезпечення утримання монарших дворів, посадовців і військових. З іншого – тенденції розвитку меркантильної політики стали стимулом для розробки знань про роль державних інституцій у регіональному соціально-економічному розвитку територій. Також зміни в соціально-політичних й економічних відносинах висунули потребу напрацювати наукові рекомендації щодо соціально адаптованих напрямів використання адміністративно-правових засобів і способів регулювання суспільних господарських відносин, у сфері так званого «приумноження общественного благосостояния народа».

2. У більшості випадків засади сучасного адміністративно-господарського права в Україні повинні втілювати ідеї засновників та їх послідовників у науках управління, поліцейського, адміністративного та господарського права, а також досвід політико-економічної діяльності провідних країн щодо використання необхідних сучасних засобів і способів регулювання.
3. У процесі формування державної економічної політики в Україні найбільш важливо органам державної влади враховувати історично перевірену і напрацьовану у світі формулу «держава для суспільства заради безпеки, духовно-моральної досконалості людини й її матеріального добробуту». Для реалізації зазначеної формули в Україні необхідно сформулювати конституційні політико-правові засади діяльності органів державної влади у сфері економіки й законодавчого регулювання господарських правовідносин. Об'єктивним орієнтиром у формуванні основних напрямів державної економічної політики є природна та соціальна структура господарських прав, свобод та публічних обов'язків людини і громадянина. Формальною основою державно-політичної діяльності є Конституція України, норми якої повинні бути адаптовані до сучасних соціально-економічних потреб громадського суспільства, системи державної влади.

Подальші дослідження необхідно здійснити у сфері сучасних проблем адміністративно-правового забезпечення реалізації державної економічної політики в Україні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Селіванов В.М. Демократичний вимір конституційної реформи в Україні: сучасне розуміння / Селіванов В.М. // Право України. – 2003. – № 9. – С. 15–23.
2. Государственное регулирование рыночной экономики : учебник / под. общ. ред. Кушлина В.И., Волгина Н.А.; [кол. авт.]. – М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 735 с.
3. Вальденберг В.Е. Государственное устройство Византии до конца VII века / Вальденберг В.Е.; [под. ред. В.И. Земскова]. – СПб.: Изд-во СПбГУ, 2008. – 228 с.
4. Maciejewski M. Wybrane zagadnienia z powszechnej historii gospodarczej czasów nowożytnych/ Maciejewski M. – Wrocław, 1986. – S. 37–45.
5. Талапина Э.В. Публичное право и экономика: курс лекций / Талапина Э. В. – М.: Волтерс Клувер, 2011. – 520 с.
6. Шмоллерь Г. Народное хозяйство, наука о народномъ хозяйствъ и ея методы. – хозяйство, нравы и право. – раздѣление труда / Шмоллерь Г. – М.: Изданіе К.Т. Солдатенкова, 1902. – Вып. XI. – 368 с.
7. Государственное регулирование рыночной экономики: учебник / [под общ. ред. Кушлина В.И., Волгина Н.А.]. – М.: ОАО «НПО «Экономика», 2000. – 735 с.
8. Елистратовъ А.И. Основныя начала административнаго права / Елистратовъ А.И. – Изд. 2-е, исправл. и доп. – Москва: Изданіе Г.А. Лемана и С.И. Сахарова, 1917. – 294 с.
9. Górski J. Zarys historii ekonomii politycznej / Górski J. – Warszawa, 1984. – S. 57–58.
10. Kosowski T. Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym/ T. Kosowski. – Wrocław, 2009. – 421 s.
11. Pieretiakowicz A. Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego / Pieretiakowicz A. – Poznań, 1947. – S. 15.

12. Bigo T. Administracja przemysłu, handlu i górnictwa/ Bigo T. / [red. M. Jaroszyński], Prawo administracyjne. – Warszawa, 1952. – S. 54.
13. Tokarczyk R. Współczesne doktryny polityczne / Tokarczyk R. – Lublin, 1984. – S. 272.
14. Штобер Р. Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок / Штобер Р.; пер. с нем. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 400 с.
15. Kasznica S. Polskie prawo administracyjne / Kasznica S. – Poznań, 1946. S. 137.
16. Сперанский С.И. Учение М.М. Сперанского о праве и государстве: монография / Сперанский С.И. – М.: Ось-89, 2009. – 224 с.
17. Столыпин П.А. Программа реформ. Документы и материалы / Столыпин П.А.: в 2 т. – [2-е изд.]. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЕН), 2011. – Т. 1. – 2011. – 764 с.
18. Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации: (Записка, сост. в дек. 1903 г.) / Берендтс Э.Н. / Государственная публичная историческая библиотека России. – М.: СПб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 2002. – 287 с.

УДК 351.746.1 (477)

СУЧАСНИЙ СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ МИТНИХ ПРАВОВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Приймаченко Д.В., д.ю.н., професор
Федотова І.О., к.ю.н., викладач

Академія митної служби України

В статті досліджується сучасний стан та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні. Автори роботи дають оцінку правовому регулюванню митних відносин у проєкті нової редакції Митного кодексу України. Звертається увага на проблеми та перспективи розвитку митних правовідносин в Україні.

Ключові слова: митні правовідносини, Митний кодекс України, проблеми, перспективи.

Приймаченко Д.В., Федотова І.А. СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ТАМОЖЕННЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ / Академия таможенной службы Украины, Украина

В статье исследуется современное состояние и перспективы развития таможенных правоотношений в Украине. Авторы работы дают оценку правовому регулированию таможенных отношений в проекте новой редакции Таможенного кодекса Украины. Обращается внимание на проблемы и перспективы развития таможенных правоотношений в Украине.

Ключевые слова: таможенные правоотношения, Таможенный кодекс Украины, проблемы, перспективы.

Przymachenko D.V., Fedotova I.A. MODERN CONDITION AND PROSPECTS OF THE DEVELOPMENT CUSTOMS LEGAL RELATIONS IN UKRAINE / Academy of the customs service of Ukraine, Ukraine

The article investigates modern state and prospects of development of customs relations in Ukraine. Author of the study give an estimate of the legal regulation of customs relations in the new draft Customs Code of Ukraine. Draws attention to the problems and prospects of development of customs relations in Ukraine.

Key words: legal customs, the Customs Code of Ukraine, problems and prospects.

В умовах демократичного, соціального, правового розвитку суспільства в Україні, становлення української державності актуальності набувають питання вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин у публічно-правовій сфері.

Правове поле стає підставою для запровадження нової системи державного управління, реформування та організації публічної влади, створення дієвого механізму захисту прав і свобод людини і громадянина. Зазначені тенденції вимагають здійснення комплексних теоретико-методологічних досліджень у сфері адміністративного, фінансового, митного права. Митні відносини, які виникають в Україні, де стрімко розвивається економіка, вимагають

сучасної правової регламентації, закріплення, адже, від досконалого правового регулювання митних відносин залежить формування митної політики держави, захист національних інтересів України, забезпечення прав та інтересів громадян.

Теоретичним аспектам виникнення, розвитку та природі правовідносин присвячені роботи Н.Г. Александрова, С.С. Алексеева, Л.Я. Гінцбурга, С.Ф. Качекьяна, Ю.Г. Ткаченко, Ю.К. Толстого, Р.О. Халфіної та інших провідних учених. Проблеми правового забезпечення митних відносин висвітлюють у своїх роботах Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Т.О. Коломонець, А.В. Мазур, М.Я. Настюк, В.В. Прокопенко, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга та інші провідні науковці. Вивченню питань аналізу норм проекту нової редакції Митного кодексу України присвячені роботи І.В. Міщенко, Г.Л. Карпенко, Л.О. Копцевої та інших дослідників митного права.

Метою статті є: дослідження сучасного стану розвитку митних правовідносин, аналіз правового забезпечення митних відносин, визначення проблемних питань у нормативному забезпеченні митної сфери, надання пропозицій щодо перспектив розвитку митних правовідносин в Україні.

Стан розвитку держави в сучасному світі визначається саме станом правового забезпечення існуючих у суспільстві відносин.

Правовідносини є складовою, необхідною частиною всієї системи суспільних зв'язків, що існують у даному класовому суспільстві. За своєю соціальною природою правовідносини представляють собою надбудовні явища, обумовлені у своєму існуванні та розвитку економічним базисом даного класового суспільства. Надбудовні тому, що, виступаючи як зв'язки між особами через їх права та обов'язки, правовідносини опосередковують державну волю, закріплену в юридичних нормах. Так само як і норми права, вони грають функціонально-організуючу, управлінську роль – роль ланцюга, що пов'язує суспільні відносини в єдиний злагоджений організм, причому такий, який органічно пов'язаний із забезпеченням класово визначеної свободи, активності учасників правовідносин [1, 334].

Р.О. Халфіна зазначає: “правовідносини, будучи реалізацією норми, представляють собою разом з тим і конкретні суспільні відносини, вбрані в правову форму” [2, 36].

Таким чином, можна стверджувати, що економічні відносини між країнами з приводу торгівлі та обміну товарами, що склалися історично та набувають актуальності у зв'язку з глобалізацією світової торгівлі, знаходять своє закріплення в нормах права. А суспільні відносини, що визначаються соціально-економічною сутністю держави та виникають з приводу переміщення товарів та предметів через державний кордон, є митними відносинами, для яких все більшого значення набуває досконала правова регламентація.

У науковій та юридичній літературі поняття “митних правовідносин” є дискусійним, так, наприклад, О.Ю. Бакаєва, Г.В. Матвієнко визначають, що: “митні правовідносини представляють собою суспільні відносини, що виникають у процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон та врегульовані нормами митного права” [3, 38]. Слід погодитись із В.В. Прокопенком, який пише, що “правильне та адекватне визначення поняття та змісту митних правовідносин дасть можливість сформулювати найбільш оптимальні завдання та зміст законодавчих актів, регулюючих порядок переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон” [4, 9].

Тому “суперечливість” твердження про те, що митні правовідносини врегульовані саме митним правом, слід шукати в специфічності самої сфери митної діяльності. Адже в процесі або з приводу переміщення товарів і транспортних засобів через митний кордон України, крім митних, також виникають адміністративні, фінансові, кримінальні, цивільні правовідносини.

Норма права виступає регулятором митних відносин, тому однією з характерних особливостей митних правовідносин є нормативність. Слід погодитись з В.Я. Настюком, що “завдяки інформації, що міститься у законодавчій митній нормі й особливому характеру моделювання тих чи інших сторін митної справи Української держави, вона набуває властивості бути певним регулятором. Відбиваючи специфіку митної діяльності, митно-правова норма наповнюється відповідним змістом і отримує законодавчу форму вираження” [5, 148].

Питання митних правовідносин – одна з головних проблем митного права. Виявлення їх характеру, змісту, системи суб'єктів сприятиме відокремленню митного права від інших галузей системи права, з'ясуванню його функціонального призначення, особливості регламентації

соціальних зв'язків. Митні відносини результат дії норм митного права. Але вони виникають із практичної діяльності відповідних суб'єктів [6, 3].

Узагальнюючи погляди науковців щодо визначення митного права в системі права України, слід погодитись з Т.О. Коломоєць, Г.С. Журавльовою, що “митне право, безперечно, є самостійною галуззю національного права, права, хоч і не комплексного характеру, яке за досить короткий термін, порівняно з іншими галузями національного права, трансформувалося з інституту (підгалузі) адміністративного права до самостійної галузі, що має специфічний предмет, метод правового регулювання, систему законодавства і посідає чинне місце в системі сучасного публічного права України” [7, 41].

Необхідно врахувати, як зазначає Є.В. Додін, що у XXI сторіччі “завдання, що вирішуються державою за допомогою митної справи значно розширились – з'явилась необхідність за допомогою організації митної справи забезпечити територіальний, ідеологічний і моральний захист країни, захист здоров'я населення, та ще вирішити ряд інших проблем, пов'язаних із національною безпекою країни” [8, 21].

Подібну позицію обстоює О.Ф. Ноздрачев, який вважає, що “без створення всеосяжної системи митного регулювання всього комплексу митних відносин неможливо забезпечити захист митного суверенітету та економічної безпеки ... активізувати зв'язки ... економіки зі світовим господарством, захистити права громадян, господарюючих суб'єктів та державних органів, а також слідкувати за дотриманням обов'язків в галузі митної справи” [9, 40].

Забезпечення розвитку митних правовідносин залежить від багатьох факторів, серед яких можна визначити наступні: зовнішньополітичний, економічний, правовий та соціальний.

У зв'язку з тим, що предметом нашого дослідження є правове забезпечення митних відносин, то проаналізуємо сучасний стан митних правовідносин. Аналіз сучасного митного законодавства дозволяє виявити недоліки правового регулювання митних відносин та запропонувати шляхи та перспективи їх удосконалення. Суттєва частина недоліків пов'язана як з невиконанням задекларованих принципів митної діяльності, так і невідповідністю вимогам часу щодо змін у митній системі, відсутністю практики застосування сучасного світового досвіду впорядкування митних відносин.

Визначивши пріоритетом зовнішньополітичної діяльності інтеграцію України до світового товариства була проведена плідна робота по приведенню митного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Результатом цієї роботи стала підготовка проекту нової редакції Митного кодексу України.

Верховною Радою України 3 листопада 2011 року в другому читанні та в цілому було прийнято Закон України “Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України” [10]. Проводячи загальну оцінку нової редакції Митного кодексу України саме з питань охоплення правового регулювання митних відносин слід сказати наступне. Прийняття нової редакції Митного кодексу України є, безумовно, кроком уперед у нормативному забезпеченні митних відносин, уніфікації процесу проходження митних формальностей та адаптації правового поля до європейських стандартів. Так, позитивними аспектами кодексу слід відзначити запровадження “інституту уповноваженого економічного оператора”, нормативне забезпечення використання інформаційних технологій у митній діяльності, запровадження компромісу в митній справі, суттєве спрощення процедур проходження митних формальностей та ін. Важливим є саме охоплення правовим забезпеченням значного масиву митних відносин, які не були врегульовані Митним кодексом України 2002 року, та урахування перспективних напрямів митної регламентації.

Однак поряд із позитивними моментами слід назвати і суттєві недоліки нової редакції Митного кодексу України, серед яких: порушення правил законодавчої техніки та правил систематизації законодавства, наявність логічних та стилістичних помилок, відсутність єдності термінології як з національним, так і міжнародним законодавством, наявність значної кількості відсильних норм у тексті документа.

А.В. Мазур зазначає: “невдале означення або неточне вживання термінів, допущення суперечливих положень в законодавстві, зокрема митному, породжують зволікання, помилки й непорозуміння в юридичній практиці, у тому числі в судочинстві, заважають ефективному реформуванню всіх сфер державного і суспільного життя, ускладнюють процес удосконалення

чинного законодавства. З іншого боку, примітивізація законотворення призводить до появи нормативних актів нетривалої дії, що більшою мірою породжують, а не вирішують проблеми суспільної комунікації” [11, 33].

Але поряд із недосконалою юридичною технікою, слід відмітити і ряд суттєвих недоліків у сфері правового забезпечення митних відносин у новій редакції Митного кодексу України. Так, наприклад, частиною 3 статті 416. (“Митний брокер”) передбачено, що “митний брокер має право декларувати товари, якщо загальна сума митних платежів, які підлягають сплаті за всіма поданими ним митними деклараціями, оформлення яких не завершено, не перевищує страхової суми за чинним договором страхування митної брокерської діяльності або розміру діючої фінансової гарантії виконання зобов’язань митного брокера.”

А частиною 3 статті 408 (“Особливі умови отримання дозволів”) визначається: “необхідною умовою для отримання дозволу на здійснення митної брокерської діяльності є наявність у підприємства договору страхування або фінансової гарантії виконання зобов’язань митного брокера на користь державного бюджету. Розмір страхової суми або фінансової гарантії не може бути меншим 300 000 євро. Страхування або фінансова гарантія виконання зобов’язань митного брокера застосовуються виключно для покриття ризиків діяльності митного брокера і не можуть бути використані в інших випадках забезпечення зобов’язань, передбачених цим Кодексом” [10]. Вищезазначені норми не тільки суттєво погіршують існуючий порядок отримання дозволу на провадження діяльності митного брокера, але і створюють передумови для закриття посередницького бізнесу та переходу в тінь значної чисельності підприємців, які надають митні послуги.

Недоречність запровадження цієї норми обумовлюється вимогою законодавця сплатити всі митні платежі на день початку митного оформлення. Так, “при ввезенні товарів на митну територію України суми митних платежів, нараховані митним органом, підлягають сплаті до державного бюджету платником податків до або на день подання митному органу митної декларації для митного оформлення, за винятком випадків, коли відповідно до цього Кодексу товари ввозяться на митну територію України зі звільненням від оподаткування митними платежами” (Стаття 297 “Строки сплати (виконання обов’язку по сплаті) митних платежів”) [10].

Ще одним недоліком нової редакції Митного кодексу України є відсутність ефективного правового поля для створення транзитної привабливості України. Так, нелогічним є виключення із заходів гарантування доставки вантажу митного перевізника, а також закріплення норми обов’язкового надання митним органам забезпечення сплати митних платежів “при ввезенні підакцизних товарів на митну територію України та при переміщенні товарів цією територією прохідним та внутрішнім транзитом” (ч.2 статті 305 “Загальні положення щодо забезпечення зобов’язань перед митними органами”) [10].

Тому необхідно проводити подальшу роботу по удосконаленню правового забезпечення митних відносин. На нашу думку, слід визначити наступні перспективи розвитку митних правовідносин в Україні:

- вироблення сучасної митної ідеології та формування сучасної митної політики з урахуванням світової практики та процесів, що відбуваються у світовій економіці;
- реформування та вдосконалення правового забезпечення митних відносин повинно відповідати принципам та засадам адміністративної реформи, узгоджуватись з Концепцією реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей” [12];
- правове забезпечення митних відносин повинно враховувати вимоги часу та відповідати визнаним у світі стандартам митної діяльності;
- створення правового забезпечення для результативної та стабільної діяльності владних інституцій, які мають повноваження в сфері митних відносин, відповідно до їх завдань і компетенції та на конституційних засадах, модернізація управлінського механізму в галузі митної справи;
- розробка наукових рекомендацій, правове та організаційне забезпечення оптимізації структури державного управління митною справою, вдосконалення кадрового потенціалу із залученням сучасних методів підвищення кваліфікації працівників митних органів та обміну досвідом з іншими країнами світу;

- вдосконалення та спрощення проходження суб'єктами транскордонного переміщення митних формальностей за умови створення механізмів захисту економічних інтересів України, прав, свобод та законних інтересів громадян;
- широке запровадження в митну діяльність інформаційних технологій, у тому числі, електронного декларування та закріплення в Митному кодексі України та правових актах митних відносин, що виникають під час здійснення процедур проходження митних формальностей із застосуванням інформаційних технологій;
- вдосконалення кодифікованих актів законодавства (Податкового кодексу України, Митного кодексу України), законних та підзаконних нормативних, що регулюють митні відносини;
- створення ефективних механізмів попередження правопорушень у сфері митних відносин;
- вдосконалення правового та організаційного забезпечення наукових розробок у галузі митного права.

Проведення подальшої роботи по вдосконаленню правового регулювання митних відносин забезпечить приведення їх до європейських стандартів, створить умови для реалізації прав суб'єктами транскордонного переміщення та громадянами України, захистить національні інтереси України.

Таким чином, в умовах необхідності проведення в Україні реформування державного управління митною справою, пошуку ефективної моделі організації митної діяльності, створення політичних, економічних, владно-управлінських передумов партнерства бізнесу і влади, забезпечення прав, свобод та інтересів громадян актуальності набувають дослідження проблем правового регулювання митних відносин. Вирішення цих завдань неможливо без подальших наукових пошуків правової природи, характеру митних правовідносин, визначення кола їх суб'єктів.

Прийняття нової редакції Митного кодексу України є кроком уперед у правовому забезпеченні митних відносин. Проте варто наголосити на існуванні кола проблемних питань, що збереглися у новій редакції кодифікованого акта в галузі митної справи та які потребують якнайшвидшого розв'язання. Тому врегулювання в законодавчому полі всієї царини митних відносин з урахування досвіду розвинених країн, розроблення наукових рекомендацій, здатних оптимізувати існуюче правове забезпечення митних відносин сприятиме реалізації прав суб'єктів транскордонного переміщення, захисту національних інтересів України, наповненню державного бюджету України та створить ефективні умови для захисту митного суверенітету та економічної безпеки України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Общая теория права [Текст]: учеб. 2-е изд., перераб. и доп. / С.С. Алексеев. – М.: Проспект, 2009. – 576 с.
2. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении: монография [Текст] / Р.О. Халфина. – М.: Юридическая литература, 1974. – 351 с.
3. Бакаева О.Ю. Таможенное право России [Текст]: учебник / О.Ю. Бакаева, Г.В. Матвиенко; отв. ред. Н.И. Химичева. – М.: Юристъ, 2003. – 427 с.
4. Прокопенко В.В. Понятие и особенности таможенных правоотношений [Текст] / В.В. Прокопенко // Митна справа. – № 4. – 2007. – С. 8–13.
5. Настюк В.Я. Адміністративно-правові проблеми законодавчого регулювання митної справи: дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук [Текст]: 12.00.07 / Настюк Василь Якович; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. – Харків, 2005. – 430 с.
6. Настюк В.Я. Про типологію митних правовідносин [Текст] / В.Я. Настюк // Митна справа. – 2006. – № 4. – С. 3–6.
7. Коломоєць Т.О. Митне право як складник системи новітнього публічного права України [Текст] / Т.О. Коломоєць, Г.С. Журавльова // Митна справа. – № 2. – 2006. – С. 39–42.

8. Додин Е.В. Возникновение и развитие таможенного законодательства в современной Украине [Текст] / Е.В. Додин // Митна справа. – № 2. – 2009. – С. 17–26.
9. Таможенное право: учебник / [Гравина А.А. и др.]; отв. ред. А.Ф. Ноздрачев; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. – М: Вольтерс Клувер, 2007. – 688 с.
10. Проект Законау про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України (нова редакція) за номером 8130 зареєстрований у 18.02.2011 року у Верховній раді України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zacon.rada.gov.ua>.
11. Мазур А.В. Основний кодифікований акт у галузі митної справи (пошук нормативно-правової моделі) / [Текст] / А.В. Мазур // Митна справа. – № 6. – 2010. – С. 32–38.
12. Про проект Концепції реформування діяльності митної служби України “Обличчям до людей”: Рішення Колегії ДМСУ від 29.10.2010. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.customs.gov.ua.

УДК 351.94: 351.746.1 (477)

НАГЛЯД ПРОКУРАТУРИ ЗА ДОТРИМАННЯМ ЗАКОННОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ МИТНИМИ ОРГАНАМИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Прокопенко В.В., к.ю.н., доцент

Мудров А.А., здобувач

Національний університет «Одеська юридична академія»

Робота присвячена дослідженню прокурорського нагляду за законністю діяльності митних органів. Висвітлюється позиція автора щодо розуміння повноважень митних органів, адміністративних повноважень. Відзначається роль нагляду як засобу забезпечення дотримання законів. Аналізуються правові засади прокурорського нагляду загалом та у відповідній сфері зокрема. Виявлено неузгодженості в нормативному регулюванні, можливі шляхи їх усунення. Наголошується на низькій оперативності та науковому опрацюванню галузевої правотворчості Генеральної прокуратури.

Ключові слова: повноваження митних органів; адміністративні повноваження; законність; нагляд; прокурорський нагляд; контрабанда; порушення митних правил; подання; протест.

Прокопенко В.В., Мудров А.А. НАДЗОР ПРОКУРАТУРЫ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ЗАКОННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ТАМОЖЕННЫМИ ОРГАНАМИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ / Национальный университет «Одесская юридическая академия», Украина

Работа посвящена исследованию прокурорского надзора за законностью деятельности таможенных органов. Освещается позиция автора относительно понимания полномочий таможенных органов, административных полномочий. Отмечается роль надзора как средства обеспечения соблюдения законов. Анализируются правовые основания прокурорского надзора вообще и в соответственной сфере в частности. Виявлены несоответствия в нормативном регулировании, возможные пути их устранения. Обращается внимание на низкую оперативность и научную разработку отраслевого правотворчества Генеральной прокуратуры.

Ключевые слова: полномочия таможенных органов; административные полномочия; законность; надзор; прокурорский надзор; контрабанда; нарушение таможенных правил; представление; протест.

Prokopenko V.V., Mudrov A.A. PROSECUTOR SUPERVISION ON LEGALITY OF IMPLEMENTATION OF CUSTOMS ADMINISTRATIVE AUTHORITY / National University of «Odessa Law Academy», Ukraine

Work is devoted to research of public prosecutor's supervision of legality activity of customs authorities. The author's position of the concerning understanding of powers of customs authorities, administrative powers is covered. The supervision role as means of provision of laws' observance is noted. Legal foundations of public prosecutor's supervision in general and in respective sphere in particular are analyzed. Discrepancies in normative regulation, possible ways of their elimination are revealed. The attention to low efficiency and scientific development of branch law-making of the State Office of Public Prosecutor is paid.

Key words: powers of customs authorities; administrative powers; legality; supervision; public prosecutor's supervision; contraband; customs offence; representation; the protest.

Нагляд прокуратури є важливим засобом забезпечення дотримання законності реалізації митними органами адміністративних повноважень. Неналежне його здійснення має наслідком ріст порушень у діяльності посадових осіб, що безпосередньо загрожує правам і свободам громадян. Прорахунки в нормативно-правових актах можуть призвести до упущення важливих напрямків нагляду або протилежних крайнощів: безпідставного втручання до оперативної діяльності піднаглядних, що не менш шкідливо. Тому праці в даній сфері матимуть як теоретичне, так і практичне значення, сприятимуть виробленню обґрунтованих пропозицій для внесення змін до наявного нормативного масиву.

Вивченням проблем забезпечення законності діяльності органів державного управління, ролі та особливостей нагляду займалися такі вчені-адміністративісти, як: В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков та ін.; питання прокурорського нагляду та його специфіки в окремих сферах розробляли: М.І. Копетюк, В.В. Кулаков, О.В. Мельник, Т.Є. Мироненко, О.Р. Михайленко, В.В. Шемчук, Я.М. Толочко та ін. Фахівці в галузі митного права, зокрема: Л.М. Давиденко, Є.В. Додін, Ю.М. Дьомін, І.П. Жилка, О.М. Тараненко досліджували різні сторони прокурорського нагляду за діяльністю митних органів. Водночас, залишаються неопрацьованими деякі протиріччя правового регулювання цього напрямку. Тому метою роботи є розкриття наявних недоліків, змістовних та термінологічних помилок, осмислення існуючих наукових підходів задля удосконалення відповідної діяльності.

Дослідження нагляду прокуратури за законністю реалізації митними органами адміністративних повноважень варто розпочати із визначення повноважень. При цьому ми виходимо з дефініції, закріпленої в Концепції адміністративної реформи в Україні: «повноваження органу виконавчої влади – закріплені за органом виконавчої влади права і обов'язки (в т.ч. обов'язки нести відповідальність за наслідки виконання повноважень – так звані юрисдикційні обов'язки)» [1], уточнюючи її щодо сфери застосування та розширюючи в частині відповідальності, котра виникає не лише у зв'язку з активними діями і не завжди потребує наявності наслідків. Таким чином, під повноваженнями митного органу розуміємо закріплені за ним в установленому законодавством порядку права і обов'язки по здійсненню митної справи, а також обов'язки нести відповідальність за невиконання або неналежне виконання повноважень. Для адекватного сприйняття необхідно додати, що повноваження часто закріплюються як перелік прав органу або посадової особи, які співіснують із загальним обов'язком (перед особою, суспільством і державою [2, 166]) їх належної реалізації при виявленні фактичних та юридичних підстав, для виконання поставлених завдань. У ст.22 Митного кодексу (далі – МК) України від 11 липня 2002 року [3] закріплено права митної варті, у п.4 Положення про Департамент митних платежів Державної митної служби України [4] – перелік прав департаменту, але їх потрібно сприймати саме як повноваження, оскільки існує обов'язок реалізації закріплених правомочностей у разі виникнення передбачених юридичних фактів. Згідно з позицією Ткач Г.Й., формулювання «орган має право вирішити» вказує на сферу адміністративного розсуду [5, 264]. Повноваження, які відносяться до даної сфери, називаються дискреційними. Вони становлять значну частину правового статусу митних органів і потребують особливої уваги при здійсненні прокурорського нагляду.

Щербина В.І. поділяє повноваження посадових осіб на дві групи: ті, які вони мають разом з іншими трудящими (право на отримання роботи, оплату праці за її кількістю та якістю та ін.), тобто основні права і обов'язки, і ті, які надаються їм державою у зв'язку із заміщенням конкретної посади в державному органі [6, 69]. На наш погляд, така класифікація більше стосується правового статусу державних службовців [7, 149-150], ніж їх повноважень, адже приведені в першій групі приклади важко віднести до останніх. Тому потрібно розрізнити права (обов'язки) службовця, що не пов'язані з реалізацією завдань і функцій держави та такі, що з цим пов'язані. Лише останні можуть бути названі повноваженнями, тільки щодо їх реалізації можливий нагляд.

Визначившись із змістом родового поняття, звернімо увагу на сутність «адміністративних повноважень». В юридичній літературі це словосполучення зазвичай використовується для позначення управлінської складової діяльності. Адміністративними називаються повноваженнями голови суду та його заступника (наприклад: ч.2 ст.24, ст.25 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [8]), для відмежування їх від тих, що безпосередньо пов'язані

із здійсненням судочинства. Коломоєць Т.О. виділяє в Прем'єр-міністра повноваження адміністративного, представницького та політичного характеру [9, 35-36]. Зьолка В.Л., розмежовуючи військово-політичні, власне воєнні та військово-адміністративні повноваження Кабінету Міністрів України [10, 11-13], під останніми розглядає ті, за допомогою яких уряд реалізує свою розпорядчу функцію в сфері оборони.

Діяльності зазначених суб'єктів властиві принципово різні напрями. Постає питання: чи характерно це для митних органів? На наш погляд – ні, оскільки їх функціонування загалом спрямоване на здійснення митної справи. Тому, видається, що всі повноваження митних органів необхідно розглядати як адміністративні. При цьому спеціалісти в галузі митного права не ототожнюють їх з «управлінськими повноваженнями», відносячи до останніх ті з них, що належать керівникам (органів, структурних підрозділів) і втілюються у внутрішніх відносинах [6, 69-70].

Реалізація митними органами та їх посадовими особами своїх повноважень носить владний характер і може безпосередньо стосуватися прав, обов'язків та інтересів осіб; тому вона повинна відбуватися при точному, суворому, неухильному дотриманні чинних правових актів. Це відповідає змісту законності [11, 227], яка в діяльності державного апарату, на думку Колпакова В.К. та Кузьменко О.В., виявляється наступним: 1) всі рішення, що приймаються державним органом, мають відповідати чинному законодавству; 2) рішення, що приймаються державним органом, мають не виходити за межі повноважень цього органу, тобто вони можуть прийматися тільки з питань, що віднесені до його компетенції; 3) усі рішення державних органів приймаються в такому порядку і таких формах, які відповідають нормативним приписам; 4) взаємовідносини державних органів з недержавними структурами, громадянами та їх об'єднаннями, а також іншими громадськими формуваннями (органи самоорганізації населення) здійснюються в межах взаємних прав та обов'язків, які визначені на законних підставах [12, 523]. Для досягнення зазначеного стану існує система засобів забезпечення законності, яка традиційно включає три складові: здійснення нагляду, проведення контролю, розгляд звернень громадян; хоча виділяються [5, 350] і інші (захист прав в порядку адміністративного судочинства, притягнення до відповідальності). Нас цікавить перший.

У літературі під наглядом розуміється здійснення спеціально уповноваженими органами цільового спостереження за станом законності, фіксації його порушень і вжиття заходів щодо притягнення порушників до відповідальності [12, 532]. Для відмежування досліджуваного засобу від близького за змістом контролю, необхідно відзначити, що йому властива організаційна непідпорядкованість піднаглядних об'єктів [13, 77] та відсутність втручання до їх оперативної діяльності (зазвичай застосовується лише опосередкований вплив). Це відмінна ознака нагляду, що, за умов лібералізації державного управління та пріоритету прав людини, надає йому перевагу. Марченкова С.О. вказує, що переорієнтація діяльності правоохоронних органів з контролюючої на наглядову значно зменшить їх безпідставні втручання в приватне життя та господарську діяльність фізичних чи юридичних осіб [14, 257].

Тараненко О.М. називає такі засоби забезпечення законності діяльності митних органів: 1) контроль (загальнодержавний, внутрівідомчий, судовий, громадський); 2) право на звернення; 3) прокурорський нагляд [15, 26-27]. Як бачимо, автор вважає, що функція нагляду за діяльністю досліджуваної вертикалі виконавчої влади належить лише одній державній структурі. Видається, що можливі і деякі види адміністративного нагляду відносно митних органів (пожежний, санітарно-епідемологічний, за дотриманням законодавства про працю), хоча основним, звичайно, є прокурорський. Вести мову про прокурорський контроль [16, 360], на наш погляд, немає підстав.

Відповідно до ст.121 Конституції України, прокуратура України становить єдину систему, на яку покладаються: 1) підтримання державного обвинувачення в суді; 2) представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, визначених законом; 3) нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство; 4) нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян [17]. Із зазначених функцій лише третя стосується реалізації адміністративних повноважень митними органами, що відбувається при провадженні ними дізнання в справах про контрабанду. Однак забезпечення прокуратурою

законності діяльності митних органів має значно більше напрямків, що обумовлено збереженням у національній правовій системі так званого «загального» нагляду. Він передбачений у п.9 Перехідних положень Конституції, згідно з яким, прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів – до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. Розглядуване положення було як тимчасове. Однак через п'ятнадцять років після прийняття Основного Закону воно продовжує діяти і поки що не передбачається законотворчості в даному напрямку. 10 вересня 2008 року Конституційний Суд України (далі – КСУ) звернув увагу Верховної Ради на необхідність законодавчої реалізації положень пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України [18], але це не відіграло значної ролі. Відзначимо, що Законом України «Про внесення змін до Конституції України» [19] статтю 121 було доповнено пунктом 5, яким на прокуратуру покладался 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. Проаналізувавши дану функцію, можна відзначити, що вона співвідноситься з передбаченою в п.9 Перехідних положень як частина і ціле: тут закріплений нагляд за додержанням органами публічної влади законів з питань прав і свобод людини, а там – за додержанням і застосуванням законів загалом. Таким чином, до 30 вересня 2010 року (дата визнання Закону «Про внесення змін до Конституції України» неконституційним) значна частина обсягу загального нагляду прокуратури була закріплена як постійна функція. Враховуючи це, можна оцінити сутність звернення КСУ у 2008 році. Воно відображало необхідність припинення іншої функції, закріпленої в п.9 Перехідних положень (попереднього слідства), а не загального нагляду. Подальшу долю останнього, перш за все, повинні обумовлювати українські реалії та історичні передумови, а не зарубіжні доктрини [20, 145-147]. Прокуратурою напрацьований значний досвід, вона має необхідне (незалежне) становище в системі державної влади, що дозволяє реалізовувати нагляд за додержанням і застосуванням законів. Розвиток і удосконалення є кращою альтернативою, ніж відмова від досягнутого.

Ми встановили конституційні підстави нагляду прокуратури за діяльністю митних органів. Він стосується не лише випадків провадження по справах про контрабанду, а й виконання законів при реалізації митної справи в цілому. Загальні засади нагляду прокуратури передбачені Законом України «Про прокуратуру» [21]. Його організація та проведення відносно митних органів деталізується нормативно-правовими актами Генеральної прокуратури. Основним серед них є Наказ Генерального прокурора № 4/4гн «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби та Державної прикордонної служби України» від 8 червня 2006 року (далі – Наказ № 4/4г) [22]. Йому передували: Наказ Генпрокурора № 4 «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України» від 5 квітня 2000 року [23] та аналогічний за назвою наказ від 4 квітня 1992 року [24]. Однак вони не визнавалися такими, що втратили чинність, під час прийняття кожного наступного. Не дивлячись на це, спеціалісти в галузі прокурорського нагляду [25, 43] не враховують їх, розглядаючи відповідні проблеми; і на офіційному сайті Генеральної прокуратури серед галузевих передбачених тільки Наказ № 4/4г [26]. Існує позиція, що із введенням у законну силу нового акта державного управління (нормативного або індивідуального), автоматично припиняє свою силу акт з того самого питання, виданий раніше, хоча б у новому і не містилася вказівка на його припинення [27, 12]. Ми більше підтримуємо тих вчених, які темпоральні колізії вирішують згідно правила: «пізніше виданий нормативно-правовий акт скасовує попередній у всьому тому, в чому він з ним розходиться» [11, 180]. При цьому можуть бути випадки, коли формально продовжують зберігати юридичну силу норми, що є фактично замінені пізніше прийнятими [28, 223]; якщо точніше, то зберігають чинність акти, норми яких скасовані.

Виходячи із вказаного, відзначимо, що проведення нагляду прокуратури за додержанням законності реалізації повноважень митними органами регулюється трьома основними наказами Генерального прокурора: 2006, 2000, 1992 років. Положення останніх з них діють у частині, у якій вони не протирічать нормам першого. Хоча наказ 1992 року застарів, він становить інтерес

як ретроспективна основа наступних. Наказ 2000 року містить деякі важливі положення, що повинні бути враховані.

Розглянемо, з яких питань проводиться нагляд за діяльністю митних органів. Згідно з п.3 Наказу № 4/4г, їх три:

1) Додержання законності при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про вчинену або ту, що готується, контрабанду; при порушенні кримінальних справ, провадженні дізнання митними органами.

Даний напрям більш детально регламентується Наказом Генерального прокурора «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» [29]. Виходячи з нього, прокурори (від заступників Генерального до міст і районів) повинні забезпечувати при провадженні дізнання, зокрема і в справах про контрабанду: безумовне реагування на виявлені порушення закону; своєчасне поновлення порушених прав і законних інтересів учасників кримінального процесу; вжиття вичерпних заходів щодо забезпечення відшкодування завданих злочинами збитків; усунення причин та умов, які сприяли вчиненню злочину. Ці дії повинні бути саме забезпечені, а не здійснені прокуратурою, адже нагляд, як наголошувалося, не передбачає безпосереднього втручання в оперативну діяльність органу. Одночасно, у даній сфері варто враховувати і вимоги Кримінально-процесуального кодексу України. Наприклад: згідно зі ст.23 та ч.1 ст.23-1 обов'язок виявити причини та умови злочину і внести подання про вжиття заходів для їх усунення має орган дізнання, слідчий, прокурор. Таким чином, останній не лише забезпечує (в процесі нагляду), а й сам вчиняє необхідні дії.

2) Законність провадження в адміністративних справах про порушення митних правил (далі – ПМП).

Наказом Генпрокурора 1992 року передбачався нагляд за правильним застосуванням законів лише при розгляді заяв, повідомлень і матеріалів про скоєні ПМП. Таким чином, діяльність по розгляду заяв про порушення, що готуються, формально залишалась упушеною. У наступних наказах нагляд був поширений загалом на: «провадження в адміністративних справах про порушення митних правил». При цьому, згідно із ст.356 МК України, провадження в справі про ПМП включає в себе виконання процесуальних дій (у кодексі помилково здійснено посилання на їх перелік до ст.378, замість ст.375), розгляд справи та винесення постанови. Тобто, відповідно до наказів 2000 і 2006 років, діяльність по розгляду заяв до часу складання протоколу про ПМП (перша процесуальна дія – порушення справи) не підлягає нагляду, адже не відноситься до провадження. Тому діючою в зрозумілій частині має розглядатись норма наказу 1992 року. З іншого боку, можна більш широко трактувати зміст провадження. Наприклад, Нижникова В.В. називає однією із його стадій митне розслідування [30, 29], котре згідно з п.3.1. Методичних рекомендацій щодо провадження в справах про порушення митних правил включає проведення митним органом перевірки обставин, що можуть бути приводом і підставою для порушення справи про порушення митних правил [31].

3) Відповідність законам актів органів Державної митної служби, що стосуються провадження в справах про порушення митних правил та дізнання. Аналогічне положення також передбачене в п.4.1. наказу Генпрокурора 2000 року. При цьому до поняття актів наукою відносяться як нормативно-правові, так і індивідуально-правові. У якому значенні воно вжито тут? Нагляд за правозастосовчими актами фактично входить до складу попередніх напрямків, тому його окреме виділення було б зайвим. Таким чином, логічно розглядати даний вектор як такий, що стосується нормативно-правових актів. Жилка І.П. пропонує розширити галузевий наказ, встановивши обов'язки прокурора здійснювати нагляд за відповідністю закону змісту нормативних актів ДМСУ, якими регламентуються процедурні питання організації протидії ПМП [32, 14]. З цієї думки можна вивести два важливі погляди:

1) автор визнає, що прокуратура здійснює нагляд за законністю не лише індивідуально-правових актів;

2) потребує розширення перелік піднаглядних нормативних актів: не тільки ті, які регулюють провадження в справах про ПМП, а й протидію таким правопорушенням.

Вищезазначене підтверджується загальними правилами діяльності прокуратури. Згідно з ч.1 ст.19 Закону України «Про прокуратуру», серед предмета нагляду за додержанням і застосуванням законів є відповідність актів, які видаються всіма органами, підприємствами, установами, організаціями та посадовими особами, вимогам Конституції України та чинним законам. Ця норма теж оминає відзначення конкретного виду. Черв'якова О.Б. вважає, що «першочерговим обов'язком прокурорів є своєчасне виявлення та опротестування незаконних нормативно-правових актів, оскільки їх дія одночасно поширюється на широке коло осіб» [33, 43]. З іншого боку, відсутня практика виконання даних положень щодо митних органів.

Сутність відповідного напрямку потребує уточнення в Наказі № 4/4г, а в разі однозначного закріплення повноважень перевіряти не індивідуальні акти – їх реального втілення.

Пунктом 2 наказу 2000 року передбачено ще одне питання нагляду: додержання і правильне застосування законів при адміністративному затриманні і затриманні в порядку ст.106 КПК; хоча воно може вирішуватися і в межах попередніх. Тут доцільно звернути увагу на рішення КСУ від 11 жовтня 2011 року, яким визнано неконституційними положення ч.5 ст.263 Кодексу про адміністративні правопорушення (далі – КпАП), згідно з яким: «строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення порушника для складання протоколу, а особи, яка була в стані сп'яніння – з часу її витвердження» [34]. Обґрунтовано це тим, що невизначеність відносно часу доставлення та моменту витвердження може призвести до певних зловживань з боку уповноважених органів; результат – обмеження права особи на свободу триватиме більше, ніж це передбачено законом. При цьому, залишено поза увагою ч.4 ст.374 МК від 11 липня 2002 р., яка аналогічним чином визначає порядок обчислення строку адміністративного затримання, що здійснюється митними органами. Більше того, відповідна норма без змін відтворена в ч.4 ст.527 нової редакції МК, передбаченої проектом Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів України» [35], прийнятого 3 листопада та відправленого на підпис Президента 6 грудня 2011 року. Якщо в подальшому митне законодавство буде узгоджене з позицією КСУ, то потребуватиме вирішення інша проблема: з якого моменту здійснювати обчислення? Виходячи з позиції Суду, ним має бути первинне обмеження права на свободу (в т.ч. і сп'янілої особи), тобто – початок доставлення. Неможливість чіткого визначення та відсутність документального закріплення створить ускладнення для практики та потенційно містить не менше місця для зловживань. Нагляд і контроль за суб'єктами владних повноважень у даному разі був би кращим способом забезпечення прав людини.

Варто звернути увагу на розмежування компетенції між різними органами і підрозділами прокуратури. Безпосереднє здійснення наглядових повноважень за діяльністю центрального апарату Державної митної служби покладено на Управління нагляду за додержанням законів органами Служби безпеки, Державної митної служби та Державної прикордонної служби України Головного управління нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство, Генеральної прокуратури України. Крім того, дане управління проводить організаційно-методичне керівництво та контроль за діяльністю підпорядкованих прокурорів із зазначених питань. Прокурори обласного рівня здійснюють безпосередній нагляд за додержанням законів митними органами, які розміщені на відповідній території, та своїм розпорядженням розмежують між підпорядкованими прокурорами нагляд за окремими підрозділами. Згідно з п.6.1. Наказу № 4/4г вони також повинні забезпечувати додержання законів регіональними та спеціалізованими митницями. А районні, міські, міжрайонні прокурори виконують наглядові функції на підставі повноважень, закріплених вищезазначеними розпорядженнями.

Трофімов С.А. відстоює необхідність передання повноважень щодо нагляду за митними органами, при провадженні митних процедур на морському транспорті, транспортним прокуратурам [36, 126-127]. На його думку, розкриття фактів порушень «співробітникам неспеціалізованих прокуратур не під силу, оскільки вони не обізнані ні в характері, ні в порядку, ні в механізмах функціонування морського транспорту, а на вивчення цього піде не один рік». Основне, щоб перевіряючий був обізнаний щодо питань, з яких проводиться перевірка (розгляд і вирішення заяв та повідомлень про контрабанду, порушення кримінальних справ, провадження дізнання і у справах про ПМП, ...), які загалом однаково врегульовані.

Особливості митних процедур на окремих видах транспорту не значно змінюють піднаглядні види діяльності, тому ми не можемо погодитись із науковцем.

Наступним аспектом є участь прокурорів у розгляді справ про ПМП. Згідно з п.7.2. Наказу № 4/4г від 8 червня 2006 року, вони в кожному окремому випадку самостійно визначаються щодо необхідності цього. Одночасно, закріплені ситуації, коли участь є обов'язковою, а саме, якщо предметами порушення є:

- 1) товари, вилучені або обмежені у вільному обігу на території України;
- 2) валютні цінності на суму, що перевищує розмір, допустимий для переміщення через митний кордон без письмового декларування згідно з встановленими Національним банком України вимогами;
- 3) товари, вартість яких у сто і більше разів перевищує розмір неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Згідно з п.5 підрозділу 2 Перехідних положень Податкового кодексу України, неоподатковуваний мінімум доходів громадян становить 17 гривень [37]. Натомість у наказі залишилося посилання на Закон України «Про податок з доходів фізичних осіб», який втратив чинність 1 січня 2011 року; хоча останнє внесення змін в Наказ № 4/4г було 18 березня 2011 року.

Обов'язковою повинна бути участь прокурора при розгляді зазначених справ як судом, так і митним органом, оскільки відсутнє посилання на один із них. У п.2.1. Наказу Генпрокурора 2000 року встановлювалася необхідність «забезпечити участь прокурорів при розгляді судами адміністративних справ про порушення митних правил», яка тлумачилася як обов'язок [30, 164]. Як бачимо, змінився критерій: з виду лідируючого суб'єкта, на характер товару, що є предметом правопорушення.

Повноваження щодо участі в розгляді закріплені за районними, міськими, міжрайонними прокурорами та прокурорами міст із районним поділом. Останні безпосередньо реалізують нагляд стосовно митниць, розташованих у таких населених пунктах.

Важливе значення має систематичність у діяльності органів прокуратури по забезпеченню законності. У п.3.2. Наказу № 4/4г закріплено вимогу щомісячно проводити перевірки, спрямовані на виявлення прихованих від обліку злочинів про контрабанду та фактів порушень митних правил, у підрозділах, що проводять митний контроль та митне оформлення, нарахування та стягнення митних платежів. Тут вказано дещо звужену мету, адже існує потреба встановлення також випадків штучного завищення показників. Відповідне положення передбачалося в п.3.3. Наказу Генпрокурора від 2000 року, який у даній частині необхідно використовувати. Крім того, інший галузевий наказ [29], зобов'язує щомісячно перевіряти повноту реєстрації, законність розгляду та вирішення заяв і повідомлень про злочини (контрабанду). Потрібно закріпити одночасність проведення зазначених заходів, щоб уникнути додаткових перешкод у функціонування митних органів.

Законом України «Про прокуратуру» (ст.ст.21-24) передбачені такі основні акти прокурорського реагування: протест, припис, подання, постанова. У Митному кодексі (ч.8 ст.393, ч.1 і 4 ст.394 та ін.) зазначається, що прокурор вносить подання на постанову в справі про ПМП, якщо вона не відповідає вимогам законності. Це не узгоджується з нормами КпАП (ч.4 ст.288, ст.290 та ін.), які встановлюють, що оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення здійснюється за допомогою протесту. Виходячи із сутності двох документів, можемо зробити висновок, що підхід, зазначений у КпАП, є більш вірним. Подання вноситься з метою усунення порушень закону, причин цих порушень і умов, що їм сприяють; а протест зазвичай приноситься на акт, що суперечить закону. Протиріччя неодноразово відмічалось дослідниками [38, с. 10-11, 30, 164], що було враховано проектом нової редакції МК (глава 73), де зазначається протест. Щодо Наказу № 4/4г, то в п.9 йде мова про внесення прокурорами подань та протестів на постанови в справах про ПМП. Подібне формулювання є взагалі неприйнятним. Подання (про усунення порушень, причин та умов, що їм сприяли), як і припис (про усунення очевидних порушень закону), у справах про ПМП можливе, але воно не стосуватиметься постанови.

Загалом галузеві накази Генеральної прокуратури щодо нагляду за реалізацією повноважень митними органами мають низький рівень правотворчої техніки. Доцільно було б забезпечити

участь фахівців із питань митної справи при їх розробці, що дозволить уникнути термінологічних неточностей, двозначних формулювань. Наприклад, пунктом 1 Наказу № 4/4г закріплений обов'язок забезпечити прокурорський нагляд за додержанням законів «при здійсненні митної справи в Україні, боротьби з контрабандою, іншими правопорушеннями митних правил ...». До цього формулювання можна зробити два зауваження:

1) Митна справа, згідно з ч.1 ст.3 МК (ч.1 ст.4 проекту нової редакції) включає боротьбу з контрабандою та ПМП. Тому вказівка після цілого на частину є зайвою.

2) Заслуговує критики вжите словосполучення «правопорушення митних правил». Правознавці використовують поняття «митні правопорушення», яким охоплюються такі делікти, як злочини у сфері митної справи та порушення митних правил [39, 7]. Саме в такому значенні застосовано нетрадиційне висловлювання, не дивлячись на його вимовну схожість із ПМП. Адже контрабанда введена до його обсягу разом з іншими видами.

Вагоме значення прокурорського нагляду за реалізацією адміністративних повноважень митними органами не зменшує ролі інших засобів забезпечення законності. Давиденко Л.М. називає одним із найбільш ефективних внутрішній контроль, який має деякі переваги: є найбільш оперативним; дає можливість отримувати постійну інформацію про реальний стан забезпечення прав і свобод у найкоротший термін; є найбільш наближеним до проблем, які виникають у процесі здійсненні митних процедур; дозволяє значно прискорити реакцію на порушення, негайно застосувати заходи по виправленню ситуації; вимагає мінімальних витрат коштів на його проведення [40, 107-108]. Нагляд прокуратури повинен не підміняти внутрішній контроль, а доповнювати його. Тому підвищення ефективності та об'єктивності відомчих засобів також залишається актуальним.

Можливе подальше дослідження проблем забезпечення дотримання законів при реалізації адміністративних повноважень митними органами. Наприклад, внесення до Наказу № 4/4г функції нагляду з питань запобігання і протидії корупції, передбаченої Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [41].

ЛІТЕРАТУРА

1. Про заходи щодо впровадження концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Електронна система «Нормативні акти України».
2. Приймаченко Д.В. Адміністративна діяльність митних органів у сфері реалізації митної політики держави: дис. на здобуття наук. ступ. док. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Д.В. Приймаченко; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2007. – 477 с.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38-39. – Ст. 288.
4. Про затвердження Положення про Департамент митних платежів Державної митної служби України: Наказ Державної митної служби України від 25 червня 2011 р. № 547 // Електронна система «Нормативні акти України».
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
6. Митне право України: навч. посібник / За заг. ред. В.В. Ченцова та Д.В. Приймаченка / Вид. 2. – К.: Істина, 2008. – 328 с.
7. Ківалов С.В. Публічна служба в Україні: підручник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – Одеса: Фенікс, 2009. – 688 с.
8. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 10 липня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 55/1. – Ст. 1900.
9. Адміністративне право України: підручник / За заг. ред. д.ю.н., проф. Коломoeць Т.О. – Київ: «Істина», 2010. – 480 с.

10. Зьолка В.Л. Повноваження Кабінету міністрів України у сфері оборони: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.Л. Зьолка. – К., 2004. – 19 с.
11. Оборотов Ю.М. Теорія держави і права. Державний іспит / Ю.М. Оборотов, Н.М. Крестовська, А.Ф. Крижанівський, Л.Г. Матвєєва. – Харків: Одіссей, 2010. – 256 с.
12. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
13. Ківалов С.В. Адміністративне право України: навчальний посібник / С.В. Ківалов, Л.Р. Біла-Тіунова. – 5-е вид., перероб. і доп. – Одеса: Фенікс, 2011. – 400 с.
14. Марченкова С.О. Межі адміністративно-правового статусу прокурора в Україні / С.О. Марченкова // Митна справа. – 2011. – № 2. – Ч. 2. – С. 255-259.
15. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митних органів: дис. на здобуття наук. ступ. кан. юрид. наук: спец. 12.00.07 / О.М. Тараненко; Одеський юридичний інститут Харківського національного університету внутрішніх справ. – Одеса, 2006. – 203 с.
16. Коваленко А.А. Розвиток виконавчої влади в Україні на сучасному етапі: теорія та практика / А.А. Коваленко. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2002. – 512 с.
17. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
18. Рішення Конституційного Суду України від 10 вересня 2008 року № 15-рп/2008 (справа про повноваження прокуратури відповідно до пункту 9 розділу XV «Перехідні положення» Конституції України) // Офіційний вісник України. – 2008. – № 71. – Ст. 2396.
19. Про внесення змін до Конституції України: Закон України від 8 грудня 2004 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2222-15>
20. Михайленко О.Р. Прокуратура України: підручник / О.Р. Михайленко. – 2-ге вид., перероб. і допов. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 336 с.
21. Про прокуратуру: Закон України від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
22. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами Державної митної служби та Державної прикордонної служби України: Наказ Генерального прокурора України від 08.06.2006 р. № 4/4г. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
23. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки, органами охорони державного і митного кордонів України: Наказ Генерального прокурора України від 05.04.2000 р. № 4. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%30%30%30%34%39%30%30%2D%30%30>
24. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів Службою безпеки та органами охорони державного і митного кордонів України: Наказ Генерального прокурора України від 04.04.1992 р. № 10. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%30%30%31%30%39%30%30%2D%39%32>
25. Мрихин О.М. Аналіз сучасного стану законності в діяльності митних органів одеського регіону за результатами прокурорського нагляду / О.М. Мрихин // Митна справа (Митний комплект): Митні правила. – 2011. – № 2. – С. 42-48.
26. Галузеві накази Генерального прокурора України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
27. Правове забезпечення державного управління і державної служби: навч.-метод. посіб. / Чернігівський центр перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів

- держ. влади, органів місц. самоврядування, держ. п-в, установ і орг.; Упор.: Н.М. Мужикова, С.О. Межений. – Чернігів: ЦППК, 2009. – 79 с
28. Кельман М.С. Теорія права: навч. посібник / М.С. Кельман. – Тернопіль: «Поліграфіст», 1998. – 382 с.
 29. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство: Наказ Генерального прокурора України від 19.09.2005 № 4 гн. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102
 30. Ніжнікова В.В. Адміністративно-процесуальний статус суб'єктів провадження в справах про порушення митних правил: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / В.В. Ніжнікова; Національний університет Державної податкової служби України. – Ірпінь, 2008. – 211 с.
 31. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо провадження у справах про порушення митних правил: Наказ Державної митної служби України від 30.12.2004 р. № 936. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.8442.0>
 32. Жилка І.П. Прокурорський нагляд за правоохоронною діяльністю митних органів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І.П. Жилка; Одеська нац. юридична академія. – О.: Одеська нац. юридична академія, 2009. – 17 с.
 33. Прокурорський нагляд в Україні: підручник [для студентів юрид. спеціальностей вищих навч. закладів] / І.Є. Марочкін, П.М. Каркач, Ю.М. Грошевой та ін.; за ред. проф. І.Є. Марочкіна, П.М. Каркача. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2006. – 240 с.
 34. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. – Х.: ТОВ «Одіссей», 2009. – 312 с.
 35. Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=40331
 36. Трофімов С.А. Організаційно-правові засади здійснення митних процедур на морському транспорті: дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / С.А. Трофімов; Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харків, 2008. – 181 с.
 37. Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 року // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – Ст. 3248.
 38. Соколенко О.Л. Організаційно-правові питання забезпечення законності в діяльності митних органів України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 „Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Л. Соколенко; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. – К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 2004. – 17 с.
 39. Прокопенко В.В. Відповідальність за порушення митних правил: навч.-метод. посіб. / В.В. Прокопенко // Одеськ. національн. юрид. академія. – О.: Фенікс, 2007. – 28 с. – (Сер.: навч.-метод. посібники).
 40. Давиденко Л.М. Забезпечення прав і свобод громадян при здійсненні митних процедур (організаційно-правові аспекти): дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Л.М. Давиденко; Академія митної служби України. – Дніпропетровськ, 2007. – 195 с.
 41. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3206-17/page2>

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКИХ САНКЦІЙ: ДЕЯКІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВИЗНАЧЕННЯ

Рябченко О.П., д.ю.н., професор

Національний університет Державної податкової служби України

Стаття присвячена обґрунтуванню наукового підходу щодо визначення правової природи адміністративно-господарських санкцій. Доведено недоцільність встановлення однозначної належності відносин у сфері діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування щодо їх застосування до адміністративно-правових відносин. Вказано на необхідність подальшого опрацювання ключових категорій адміністративного права, насамперед, пріоритетність категорії «організація» над категорією «управління».

Ключові слова: адміністративно-господарські санкції, адміністративне право, управління, організація.

Рябченко Е.П. ПРАВОВАЯ ПРИРОДА АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННЫХ САНКЦИЙ: НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ / Национальный университет Государственной налоговой службы Украины, Украина

Статья посвящена обоснованию научного подхода относительно определения правовой природы административно-хозяйственных санкций. Доказана нецелесообразность установления однозначной принадлежности отношений в сфере деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, относительно их приложения к административно-правовым отношениям. Указано на необходимость последующей проработки ключевых категорий административного права, в первую очередь, приоритетность категории «организация» над категорией «управления».

Ключевые слова: административно-хозяйственные санкции, административное право, управление, организация.

Ryabchenko E.P. LEGAL NATURE OF ADMINISTRATIVE APPROVALS: SOME PROBLEM QUESTIONS OF DETERMINATION / National university of Government tax service of Ukraine, Ukraine

The article is devoted the ground of scientific approach in relation to determination of legal nature of administrative approvals. Pointlessness of establishment of synonymous belonging of relations is well-proven in the field of activity of public authorities, organs of local self-government, in relation to their appendix to the administrativ-legal relations. It is indicated on the necessity of the subsequent working of key categories of administrative law, above all things, priority of category «organization» above the category of «management».

Key words: administrative approvals, administrative law, management, organization.

Необхідність посилення законодавчих гарантій законності діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування визначає потребу теоретико-правового аналізу найбільш складних питань, які стосуються підстав і порядку застосування заходів примусового впливу щодо порушників загальнообов'язкових правил, адже відповідні процедури безпосередньо стосуються обмежень прав, свобод, а тому мають застосовуватись тільки в спосіб, встановлений правовою нормою. Зміст і характер окремих суспільних відносин є комплексним, а, звідси – виникає проблема встановлення способу правового впливу, вибору тих правових засобів, за допомогою яких можливе найбільш ефективно вирішення конфліктної ситуації. Більше того, інколи правові конфлікти виникають у зв'язку з наявністю недоліків врегулювання нормами чинного законодавства суміжних або пов'язаних одне з одним, проте різних за характером, змістом, предметом правового регулювання суспільних відносин.

Вказане безпосередньо стосується сфери господарської діяльності, відносини у межах якої мають комплексний характер, а тому мають і можуть бути врегульовані нормами багатьох галузей права. Найбільш конфліктна ситуація виникає, коли предмет врегулювання стосується суміжних відносин – господарських і адміністративних та, відповідно існує потреба встановлення норм тієї галузі права, які повинні бути застосовані.

Однією з чисельних проблем у даному контексті є проблема застосування адміністративно-господарських санкцій, на що неодноразово звертали увагу вищі судові органи. Так, слід нагадати лист ВАС України від 22.10.2010 №1464/11/13-10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)», у якому надається методична допомога Львівському окружному адміністративному суду з питання стосовно того, чи можуть бути рішення територіальних органів Державної інспекції з контролю за цінами про застосування адміністративно-господарських санкцій предметом судового розгляду; Постанову Верховного Суду України від 21 лютого 2011 року в справі за позовом Сумського обласного відділення Фонду соціального

захисту інвалідів до товариства з обмеженою відповідальністю «СК-Агро» про стягнення адміністративно-господарських санкцій та пені, за заявою Відділення Фонду про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду України від 16 вересня 2010 року; Ухвалу Вищого адміністративного суду України від 31.01.2011 № К-21773/07 АС-27/160-07 «Про скасування рішень про застосування штрафних (фінансових) санкцій» та інші.

Слід зазначити, що науковцями вже було звернено увагу на необхідність вдосконалення правового регулювання підстав та порядку застосування адміністративно-господарських санкцій. При цьому зацікавленість викликають не стільки роботи фахівців з господарського права, скільки вчених – адміністративістів. Увага останніх до цієї проблематики обумовлена організаційно-майновим характером тих відносин, за порушення у сфері яких застосовуються адміністративно-господарські санкції. При цьому наукова думка має інколи протилежний характер – від обґрунтування адміністративно-правового характеру зазначених санкцій (Д.М. Лук'янець [1], О.В. Денисенко [2]) до розмежування адміністративно-господарських санкцій та адміністративної відповідальності (Е.Ф. Демський [3]). Цікавою є думка З.Ф. Татькової, яка підкреслює неоднорідність адміністративно-господарських санкцій, оскільки, на думку вченої, вони мають «або організаційний, або майновий характер, тобто мають спрямованість на різні негативні наслідки, що мають бути враховані при їх застосуванні». До майнових санкцій авторка відносить: вилучення прибутку (доходу), адміністративно-господарський штраф, стягнення зборів (обов'язкових платежів) тощо. До організаційних санкцій З.Ф. Татькова відносить: застосування антидемпінгових заходів, припинення експортно-імпортних операцій, застосування індивідуального режиму ліцензування, зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності, анулювання ліцензії (патенту), обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання, скасування державної реєстрації та ліквідація суб'єкта господарювання тощо [4, 1001].

Незважаючи на зацікавленість науковим підходом З.Ф. Татькової, тим не менше, можна вказати про спірність віднесення деяких санкцій до організаційних, оскільки їх застосування тягне майнові, матеріальні втрати суб'єкта господарювання, а тому не можна вказати про однозначно їх організаційний характер. Вказане стосується практично всіх обмежень, які застосовуються щодо господарської діяльності певного суб'єкта внаслідок застосування адміністративно-господарських санкцій. І тим не менше, думка про розмежування таких санкцій та майнові та організаційні є цікавою.

Отже, наявність проблем у правозастосовній практиці, недостатність наукового опрацювання визначають потребу подальшого наукового пошуку правової природи та особливостей адміністративно-господарських санкцій. При цьому слід вказати на системність цієї проблеми, адже вона безпосередньо пов'язана із розвитком концепції адміністративної відповідальності юридичних осіб.

Звичайно, що в межах однієї статті складно обґрунтувати шляхи її вирішення, зважаючи на концептуальне значення та потребу глибокого теоретичного опрацювання, однак доцільним вбачається більш докладний аналіз сутності діяльності державних органів у процесі застосування адміністративно-господарських санкцій.

Відповідно до ч.1 ст.238 Господарського кодексу України [5], за порушення встановлених законодавчими актами правил здійснення господарської діяльності до суб'єктів господарювання можуть бути застосовані уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування адміністративно-господарські санкції, тобто заходи організаційно-правового або майнового характеру, спрямовані на припинення правопорушення суб'єкта господарювання та ліквідацію його наслідків.

Виходячи з того, що право застосування адміністративно-господарських санкцій надано нормативно-правовим актом, який регулює відносини у сфері господарювання, а органи державної влади, органи місцевого самоврядування діють у публічно-правових відносинах, реалізуючи, в основному, повноваження владно-розпорядчого змісту, виникає питання про те, у якій сфері суспільної діяльності вказані органи діють – господарської чи адміністративної. Тобто у відносинах щодо застосування адміністративно-господарських санкцій чи виступають

органи державної влади суб'єктами, що реалізують господарську компетенцію, чи компетенцію адміністративно-правового змісту.

Відповідь на вказане запитання дозволить встановити правову природу спору, який виникне в разі незгоди суб'єкта господарювання з рішенням про застосування адміністративно-господарських санкцій – чи є він публічно-правовим, чи стосується сфери господарської діяльності. Звідси випливає і відповідь на те, до юрисдикції якого суду буде належати розгляд такого спору – адміністративного чи господарського. Наведене питання також не є суто теоретичним, а підтверджується, зокрема, і листом ВАС України від 22.10.2010 №1464/11/13-10 «Про застосування адміністративно-господарських санкцій за порушення вимог щодо формування, встановлення та застосування цін (тарифів)», у якому фактично надано роз'яснення проблемного питання, виникнення якого обумовлене недоліками правового регулювання відносин у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій.

Зрозуміло, що відповідь на це питання можна було б знайти, уважно проаналізувавши виділені відносини на предмет їх відповідності адміністративно-правовим відносинам. Проте слід врахувати і специфіку тієї діяльності, у межах якої зазначені державні органи, органи місцевого самоврядування реалізують (здійснюють, застосовують) повноваження організаційно-розпорядчого характеру.

Вбачається, що питання про правову природу адміністративно-господарських санкцій взагалі не виникало б, якщо рішення про їх застосування приймав суд. Однак можна із розумінням поставитись до підходу законодавця щодо встановлення позасудової компетенції, заходи щодо реалізації якої передбачають оперативність, порівняно із судовим процесом. У зв'язку із цим юрисдикційні повноваження органів державної влади, органів місцевого самоврядування, що визначені в ч.1 ст.238 Господарського кодексу України, не викликають застережень.

Доктриною адміністративного права опрацьовано і прийнято положення про те, що адміністративно-правові відносини завжди мають публічно-правовий характер, оскільки один із суб'єктів обов'язково має юридично владні повноваження щодо інших учасників відносин [6, 173]. У цьому контексті належність відносин щодо застосування адміністративно-господарських санкцій до адміністративно-правових не викликає сумніву. Адже публічно-правовий характер процедур застосування виділених санкцій обумовлений потребою захисту економічних інтересів держави, тобто публічним інтересом. При цьому орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, реалізуючи юрисдикційні повноваження діє як владний суб'єкт, приписи, розпорядження якого приймаються у зв'язку з виконанням державних функцій, а тому мають обов'язковий характер.

Сумніви виникають тоді, коли стає питання про галузеву належність правової норми, якою урегульовані відносини щодо застосування адміністративно-господарських санкцій. Вказане питання не є суто риторичним, враховуючи, що відповідні норми містяться у Господарському кодексі України і тому логічно вказувати на їх господарсько-правову належність. Однак звернення до доктрини адміністративного права знову підтверджує висновок про належність відповідних норм до норм адміністративного права. Так, адміністративно-правові норми – це встановлені, санкціоновані або ратифіковані державою, формально визначені, юридично обов'язкові, охоронювані засобами державного примусу правила поведінки учасників суспільних відносин у сфері реалізації виконавчої влади та управлінської діяльності державних органів і органів місцевого самоврядування, які забезпечують умови реалізації цими учасниками своїх прав та виконання покладених на них обов'язків [6, 108-109].

Вказане поняття наведене з метою обґрунтування тези про належність норм, якими урегульовані відносини у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій, саме до адміністративно-правових норм, оскільки правила поведінки органів державної влади, органів місцевого самоврядування у сфері застосування адміністративно-господарських санкцій є формально визначеними і охоронюваними державою. Разом з тим, уважне ознайомлення із ключовими ознаками адміністративно-правової норми, що впливають із цього поняття, вказують на необхідність встановлення того, чи є діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування управлінською при реалізації виділених юрисдикційних повноважень.

Звернення до доктринальних положень вказує на те, що до управлінської віднесено тільки діяльність органів виконавчої влади та внутрішню організаційну діяльність з боку апаратів державних органів [6, 78]. Спираючись на зазначене, можна вказати, що серед органів державної влади та органів місцевого самоврядування, уповноважених щодо застосування адміністративно-господарських санкцій тільки органи виконавчої влади діють як суб'єкти адміністративно-правового впливу, а, отже, тільки їх діяльність у сфері застосування виділених санкцій пов'язана з реалізацією управлінської компетенції (у широкому смислі, включно із адміністративно-юрисдикційною діяльністю).

Проте такий однозначний висновок сприймається, принаймні, як підстава подальшого наукового пошуку, але в ширшому напрямку – у напрямку розвитку доктрини адміністративного права в бік охоплення адміністративно-правовим регулюванням не лише органи виконавчої влади, а й інші державні органи, які реалізують владні функції. При цьому плідною, як вбачається, є пропозиція щодо застосування терміна «організація» замість терміна «управління», який усталено пов'язується з діяльністю органів виконавчої влади, або терміна «регулювання», зміст якого в доктрині адміністративного права розкривається по-різному і, як правило, у співвідношенні з категорією «управління».

Не вдаючись до глибокого обґрунтування доцільності використання як ключового терміна «організація», доцільно навести лише одне з його значень, що міститься у Великому енциклопедичному юридичному словнику. Організація визначена як соціальна функція суспільства, завдяки якій створюються виробничо-економічні та інші системи, встановлюється рівновага між їх елементами, забезпечується сталість і водночас розвиток різних суспільних структур [7, 569]. Наведене визначення терміна «організація» підкреслює якість впливу на суспільні відносини шляхом стимулювання динамічного розвитку. У цьому сенсі навіть юрисдикційна діяльність може сприйматись не з позицій репресивних, примусових, але з точки зору створення умов для усунення перешкод у формі порушень загальнообов'язкових правил, які стають на шляху якісного розвитку суспільних відносин.

Отже, проведений аналіз надав можливість сформулювати наступні висновки.

По-перше, існують усі підстави для дослідження проблеми правової природи адміністративно-господарських санкцій з точки зору доведення її адміністративно-правового характеру.

По-друге, за загальноприйнятою моделлю державного управління в адміністративному праві його суб'єктами визнаються, насамперед, органи виконавчої влади (зважаючи на зовнішню управлінську діяльність). У зв'язку з цим можливий висновок про те, що тільки органи виконавчої влади діють як суб'єкти адміністративного права при застосуванні адміністративно-господарських санкцій.

По-третє, публічно-владний характер діяльності інших (крім органів виконавчої влади) державних органів та органів місцевого самоврядування при застосуванні адміністративно-господарських санкцій обумовлює доцільність наукового опрацювання ширших за обсягом винесеної на обговорення проблеми – проблеми розвитку доктрини адміністративного права. При цьому значний творчий і науковий потенціал має термін «організація» з точки зору характеристики відповідних публічно-правових відносин та сутності впливу державних органів, органів місцевого самоврядування на розвиток певних явищ чи процесів, діяльність суб'єктів відповідних публічно-правових відносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Лук'янець Д.М. Про правову природу адміністративно-господарських санкцій / Д.М. Лук'янець // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 3. – С. 10–15.
2. Денисенко О.В. Адміністративно-господарські санкції: проблеми, перспективи та шляхи подолання колізій при їх застосуванні / О.В. Денисенко // Вісник господарського судочинства. – 2010. – № 3. – С. 126–132.
3. Демский Э. Соотношение административной и хозяйственной ответственности / Э. Демский // Юридическая практика. 04.05.2005 / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://jurpractika.com/article.php?id=10004613>

4. Татькова З.Ф. Відповідальність у формі застосування адміністративно-господарських санкцій / З.Ф. Татькова // Форум права. – 2011. – №1. – С. 998-1007.
5. Господарський кодекс України // ВВР України. – 2003. – №№18, 19-20, 21-22. – Ст.144.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2-х томах Т. 1.: Загальна частина / [ред. кол. В.Б. Авер'янов (голова)]. – К.: Юрид. думка, 2007. – 592 с.
7. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю.С. Шемшученка]. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.

УДК 351.74: 35.083.1

ПОНЯТТЯ СЛУЖБОВОЇ ДИСЦИПЛІНИ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Синявська О.Ю., д.ю.н., професор

Харківський національний університет внутрішніх справ

У статті здійснюється дослідження сутності поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ України, виокремлюються її види та визначається нормативно-правова база.

Ключові слова: дисципліна, службова дисципліна, органи внутрішніх справ, суспільні відносини.

Синявская Е.Ю. ПОНЯТИЕ СЛУЖЕБНОЙ ДИСЦИПЛИНЫ В ОРГАНАХ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ УКРАИНЫ / Харьковский национальный университет внутренних дел, Украина

В статье осуществляется исследование сущности понятия служебной дисциплины в органах внутренних дел Украины, выделяются ее виды и определяется нормативная база.

Ключевые слова: дисциплина, служебная дисциплина, органы внутренних дел, общественные отношения.

Sinjavskaja O.Y. THE CONCEPT OF SERVICE DISCIPLINE IN THE INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE / Kharkiv national university of internal affairs, Ukraine

In the article is examined the essence of the service discipline in the internal affairs, are allocated its species and is defined regulatory framework.

Key words: discipline, service discipline, internal affairs, social relations.

Становлення суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави Україна [1, ст.1] відбувається в досить складних соціально-економічних умовах і потребує від органів внутрішніх справ здійснення рішучих заходів по стабілізації криміногенної обстановки в країні, зміцненню громадського порядку та законності. Серед передумов подальшого нарощування зусиль у боротьбі зі злочинністю однією з головних є підвищення авторитету органів внутрішніх справ. У той же час, кінцеві результати в діяльності органів внутрішніх справ, піднесення рівня боротьби зі злочинністю та корупцією безпосередньо пов'язані із станом дисципліни і законності серед особового складу, які віддзеркалюють спроможність співробітників своєчасно та професійно грамотно вирішувати поставлені в цій боротьбі завдання.

Дослідженню різних проблем управління в органах внутрішніх справ взагалі та забезпечення законності й дисципліни в ОВС зокрема присвячені наукові праці Ануфрієва М.І., Бандурки О.М., Ворушила В.П., Мельника Р.С., Нагорного О.П., Оспіщева Є.Я., Сливки С.С., Стародубцева А.А., Щербини В.І. та ін. Разом із тим, актуальність та важливість теоретичного аналізу зазначених проблем не втратили свого значення. Вони зумовлені необхідністю підвищення дисциплінованості та організованості особового складу органів внутрішніх справ.

Дисципліна, як обов'язкове для всіх членів будь-якого колективу підпорядкування встановленому порядку, правилам, є необхідною умовою всякої роботи. Дисципліна – невід'ємний елемент життя та діяльності будь-якої організації як об'єднання людей. У літературі є досить багато різноманітних тлумачень поняття "дисципліна". Дисципліна (лат. Disciplina) – це покірність, слухняність, порядок підпорядкування [2, 449]; обов'язкове для всіх членів будь-якого колективу підпорядкування твердо встановленому порядку [3, 717]; твердо

встановлений порядок, підпорядкування якому обов'язкове для всіх членів даного колективу [4, 545]. Під дисципліною також розуміють обов'язкове для всіх членів даного колективу (громадської або військової організації, для робітників підприємств, установ, навчальних закладів) підпорядкування певному порядку, передбаченому статутом, правилами і т.п. [5, 481-482]; точне додержання всіма організаціями та громадянами встановленого порядку [6, 85].

Дисципліна пов'язана передусім із діяльністю, поведінкою. Вона має за мету узгодження діяльності та вчинків кожної людини з інтересами суспільства, колективу, неухильне виконання обов'язків перед суспільством, колективом і в той же час забезпечення охорони прав та свобод особи, створення нормальних умов для праці, відпочинку і т.д. Життєдіяльність демократичного суспільства неможлива без підтримання дисципліни на високому рівні в усіх її проявах. Так, наприклад, дисципліна, регулюючи діяльність людей, направлена на підтримання порядку в усіх областях суспільного життя. Дисципліна, упорядковує діяльність людей і служить основою нормального функціонування суспільства, вона обов'язкова для всіх членів суспільства. Дисципліна так само як і санкції за її порушення (правові, моральні), визначається пануючими суспільними відносинами і служить їх укріпленню.

Коло суспільних відносин, на які поширюється дисципліна, досить широке і має різний характер. Це, наприклад, відносини:

- у системі державних органів, що складаються в процесі виконання ними відповідних владних повноважень;
- між державними органами, установами та їх структурними підрозділами, посадовими особами;
- між державними органами, установами, посадовими особами з одного боку і громадськими та іншими об'єднаннями – з іншого (наприклад, відносини між державними органами і профспілками, акціонерними товариствами і т.п.);
- між державними органами, установами, посадовими особами з одного боку і громадянами – з іншого (в процесі реалізації прав та обов'язків фізичних осіб).

У юридичній літературі державну дисципліну підрозділяють за різними критеріями: галузевим, функціональним і іншими. Галузевий критерій пов'язаний з різними галузями державного управління. За цим критерієм державну дисципліну можна підрозділити на транспортну, військову, митну, дисципліну в оборонному, енергетичному комплексі та ін. Функціональний критерій пов'язаний з функціями, види та зміст яких обумовлюються відповідною сферою державного управління. За цим принципом державну дисципліну можна розмежувати на штатну, податкову, виконавчу, дисципліну поставок та ін.

За суб'єктами дисциплінарної відповідальності в сфері державної діяльності державну дисципліну можна підрозділити на:

- дисципліну працівників і службовців державних органів, установ;
- дисципліну державних мілітаризованих службовців (військових, працівників органів внутрішніх справ тощо);
- дисципліну тих, хто навчається в державних навчальних закладах (учнів, студентів, аспірантів, докторантів);
- дисципліну осіб, що відбувають покарання в місцях позбавлення волі, воля яких тимчасово обмежена.

За сферами трудової діяльності дисципліну в державних органах і організаціях можна класифікувати на службову, військову, навчальну та ін.

Дисципліна, у тому числі і державна, є порядок, зведення норм. Систему норм, що регламентують дисциплінарні відносини у сфері державного управління, можливо класифікувати таким чином:

- норми, що закріплюють загальні та спеціальні права і обов'язки, обмеження, встановлені для суб'єктів дисципліни у сфері державного управління;

- норми, що регламентують застосування заходів заохочення за успіхи в службі та зразкове виконання обов'язків, що стимулюють досягнення в роботі;
- норми, які встановлюють заходи впливу на порушників державної дисципліни;
- норми, які визначають методи забезпечення дисципліни у сфері державного управління;
- норми, що регулюють процедуру (порядок підтримання і укріплення державної дисципліни), дисциплінарно-процесуальні.

На підставі вищевикладеного можна зробити висновок, що в інституті державної дисципліни присутні як матеріальні, так і процесуальні норми.

Одним із галузевих різновидів державної дисципліни є службова дисципліна. Службова дисципліна має комплексний характер. Її можна розглядати у двох аспектах: по-перше, як сукупність правових норм, які встановлюють службові обов'язки, права та обмеження для державних службовців; по-друге, як практичне додержання цих правил, тобто в об'єктивному та суб'єктивному смислі.

Закон України «Про державну службу» [7] не містить в собі поняття "службова дисципліна". Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України (затверджене Постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. № 114) [8], яке регламентує порядок проходження служби в органах внутрішніх справ України, визначення службової дисципліни також не дає. У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України визначення службової дисципліни сформульовано таким чином: «Службова дисципліна – дотримання особами рядового і начальницького складу Конституції і законів України, актів Президента України і Кабінету Міністрів України, наказів та інших нормативно-правових актів Міністерства внутрішніх справ України, підпорядкованих йому органів і підрозділів та Присяги працівника органів внутрішніх справ України» [9, ст.1].

Вважаємо, що таке визначення ототожнює поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ із поняттям законності, хоча останнє поняття є ширшим за поняття службової дисципліни. Крім того, поняття дисциплінарного проступку, закріплене в Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України, впливає з наведеного вище поняття службової дисципліни, а саме – «Дисциплінарний проступок – невиконання чи неналежне виконання особою рядового або начальницького складу службової дисципліни» [9, ст.2]. За цією логікою, порушення працівником органів внутрішніх справ Конституції або законів України, яке може містити ознаки злочину, корупційного діяння, адміністративного правопорушення тощо, зводиться до дисциплінарного проступку, з чим не можна погодитися.

У чинному законодавстві інститут службової дисципліни поповнився рядом обмежень, за невиконання яких може наступити відповідальність, у тому числі й дисциплінарна. Так, у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. При виконанні службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань тощо [10, ст.3]. Законом України «Про державну службу» також встановлені обмеження, яких працівник органів внутрішніх справ зобов'язаний дотримуватись [7, ст.16]. Ряд обмежень для працівників органів внутрішніх справ встановлено Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції» [11] тощо.

Усі ці питання послідовно викладені в наказах, вказівках, дорученнях, роз'ясненнях МВС України. До працівників органів внутрішніх справ, які порушують законодавство про сумісництво, займаються підприємницькою діяльністю або допомагають юридичним чи фізичним особам з використанням свого службового становища в здійсненні ними підприємницької діяльності з метою одержання матеріальної винагороди, а також до керівників органів внутрішніх справ, які не забезпечують виконання цих вимог та інших вимог законодавства України, передбачено вживати найсуворіші заходи реагування, аж до звільнення з органів внутрішніх справ.

Виходячи з вищевказаного, можна сформулювати таке поняття службової дисципліни в органах внутрішніх справ: «Службова дисципліна в органах внутрішніх справ – це суворе і точне виконання працівниками згідно з порядком і правилами, установленними законодавством

України, присягою, статутами, нормативними актами Міністерства внутрішніх справ України і наказами начальників органів внутрішніх справ, що видаються в межах їх повноважень, службових обов'язків, реалізація ними своїх повноважень та додержання обмежень по посаді в процесі своєї службової діяльності».

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка / В.И. Даль. – М.: Т-во М.О. Вольф, 1935. – Ч. 1. – 700 с.
3. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка / Д.Н. Ушаков. – М.: Гос. ин-т "Сов. энцикл.", 1934. – Т. 1. – 1566 с.
4. Евгеньева А.П. Словарь русского языка / А.П. Евгеньева. – М.: Русский язык, 1957. – Т. 1. – 625 с.
5. Большая Советская Энциклопедия. 2-е изд. – М.: Изд-во БСЭ, 1952. – Т. 1. – 656 с.
6. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А.Я. Сухарев. – М.: «Сов. энциклопедия», 1984. – 415 с.
7. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.
8. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України: Затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991р. // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – С. 438–464.
9. Про Дисциплінарний Статут органів внутрішніх справ України: Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України: Затверджений Законом України від 22 лютого 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 29. – Ст. 245.
10. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
11. Про засади запобігання і протидії корупції: Закон України від 7 квітня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.

УДК 342.565.4:342.951

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЗАХИСНИКА В ПРОВАДЖЕННІ ПО СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ТА КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ: ОБ'ЄМ ПОВНОВАЖЕНЬ

Сінельник Р.В., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

У статті досліджуються проблеми, пов'язані з порівнянням обсягу повноважень адвокатів та інших фахівців у галузі права, які виступають в якості захисників у кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення. Зокрема, розглядається питання щодо моменту допуску захисника в кримінальне та провадження у справі про адміністративне правопорушення, визначення кола суб'єктів у досліджуваних провадженнях, які мають право на законних підставах бути підзахисними, а також законодавче закріплення гарантій участі захисників у зазначених провадженнях. Усі ці дослідження розглядаються в контексті аналізу та порівняння кримінального та адміністративно-деліктного провадження.

Ключові слова: адміністративно-деліктний процес, провадження по справах про адміністративне правопорушення, кримінальне провадження, обсяг повноважень, захисник, адвокат, інші фахівці в галузі права.

Синельник Р.В. ПРАВОВОЙ СТАТУС ЗАЩИТНИКА В ПРОИЗВОДСТВЕ ПО ДЕЛАМ ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ И УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ: ОБЪЕМ ПОЛНОМОЧИЙ / Запорожский национальный университет, Украина

В статье исследуются проблемы, связанные со сравнением объема полномочий адвокатов и других специалистов в области права, которые выступают в качестве защитников в уголовном производстве и производстве по делам об административных правонарушениях. В частности, рассматривается вопрос о моменте допуска защитника в уголовное производство и производство по делам об административных правонарушениях, определения круга субъектов в исследуемых производствах, которые имеют право на законных основаниях быть подзащитными, а также законодательное закрепление гарантий участия защитников в упомянутых производствах. Все эти исследования рассматриваются в контексте анализа и сравнения уголовного и административно-деликтного производства.

Ключевые слова: административно-деликтный процесс, производство по делам об административных правонарушениях, уголовное производство, объем полномочий, защитник, адвокат, другие специалисты в области права.

Sinelnik R.V. LEGAL STATUS OF THE DEFENDER IN PROCEEDINGS ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS AND CRIMINAL CASES: SCOPE OF REFERENCE/ Zaporizhzhya national university, Ukraine

This article investigates the problems associated with comparing the amount of office lawyers and other legal professionals, who act as advocates in criminal proceedings and proceedings in administrative cases. In particular, the question of the moment of admission of defense counsel in criminal proceedings and proceedings in administrative cases, determine the range of subjects studied in industries that have the right to legally become their clients, as well as legislative strengthening guarantees the participation of advocates in these industries. All of these studies are discussed in the context of the analysis and comparison of criminal and administrative tort production.

Key words: administrative tort process, the production of administrative cases, criminal proceedings, the scope of powers, advocate, attorney and other legal professionals.

Орієнтація України на побудову правової держави та впровадження загальноєвропейських цінностей актуалізують дослідження, присвячені забезпеченню прав та свобод людини в різних сферах діяльності держави. Провідною ідеєю реформування всіх правових інститутів, як публічного, так і приватного права, постає фундаментальна переоцінка співвідношення ролі та значення людини, суспільства та держави, відповідно головними повинні бути не інтереси держави, коли людина є лише засобом досягнення мети, а забезпечення прав та свобод особи.

Взагалі питання захисника в провадженні по справах про адміністративні правопорушення певною мірою привертали увагу багатьох вітчизняних вчених-адміністративістів, що працюють за напрямком адміністративного процесу взагалі та його складової – провадження в справах про адміністративні правопорушення (роботи О. Бандурки, І. Бородіна, А. Васильєва, С. Ващенко, І. Голосніченка, Є. Додіна, Л. Ковалю, В. Колпакова, Т. Коломоєць, А. Комзюка, І. Коліушка, О. Кузьменко, Д. Лук'янець, Н. Мироненко, В. Перепелюка, В. Поліщука, М. Стахурського, М. Тищенко, С. Тараненка тощо), однак дані дослідження обмежувалися або констатацією чинних законодавчих положень, або формуванням окремих пропозицій щодо вдосконалення статусу захисника в адміністративно-деликтному процесі в контексті розгляду іншої, як правило більш широкої теми. Серед зарубіжних вчених-правників слід відзначити праці Д. Астахова, А. Андреева, Д. Бахраха, А. Агапова, Н. Салищевої, В. Сорокіна, П. Сергуна, М. Студенікіної, Ю. Козлова, А. Коренева, В. Мельникова, І. Кіляханова, та, особливо, комплексне монографічне дослідження Я. Серебрякова, присвячене проблематиці участі захисника в провадженні по справах про адміністративні правопорушення.

Наукові дослідження з питань участі захисника в кримінальному судочинстві проводила й по теперішній час здійснює велика кількість науковців. Однак більш значимими в контексті досліджуваного питання нам уявляються роботи наступних вітчизняних дослідників-криміналістів: С. Альперта, Т. Варфоломєєвої, М. Михеєнка, О. Святоцького тощо. Актуальними також є наукові розробки по зазначеному питанню таких російських науковців: В. Адаменка, Г. Резника, В. Савіцького, Г. Саркісянца, М. Славіна та М. Строговича. Проте всі дослідження вищезазначених науковців торкалися лише правового статусу захисника в кримінальному провадженні, його ролі в останньому, а також питанням професійної діяльності адвокатів-захисників. Однак жодна наукова праця ґрунтовно не досліджувала з урахуванням нинішнього законодавства розмежування та порівняння кола повноважень таких захисників у різних, але дуже схожих за правовою природою провадженнях, – адміністративному та кримінальному.

Отже, вважаємо доцільним дослідити в рамках даної статті питання порівняння об'єму закріплених законодавством прав, обов'язків і гарантій у діяльності захисників по кримінальних справах та по справах про адміністративні правопорушення.

Зауважимо також, що найчастіше захисником у провадженні про адміністративні правопорушення виступає адвокат, разом із тим, слід зазначити, що найбільш ґрунтовно досліджуються питання участі захисника в інших видах юридичного процесу, особливо кримінального. Отже, можна констатувати відсутність у вітчизняній правовій науці комплексних наукових досліджень щодо участі захисника в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, які були б присвячені безпосередньо зазначеному питанню, що, безумовно, теж зумовлює актуальність обраної теми.

З метою забезпечення реалізації закріплених прав і свобод людини і громадянина Конституція України встановлює відповідні правові гарантії. Зокрема, в частині першій статті 59 Конституції України закріплено право кожного на правову допомогу.

Право на правову допомогу – це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги. Держава в особі відповідних органів визначає певне коло суб'єктів надання правової допомоги та їх повноваження.

Аналіз чинного законодавства України з цього питання дає підстави визначити, зокрема, такі види суб'єктів надання правової допомоги:

- державні органи України, до компетенції яких входить надання правової допомоги (Міністерство юстиції України, Міністерство праці та соціальної політики України, нотаріат тощо);
- адвокатура України як спеціально уповноважений недержавний професійний правозахисний інститут, однією з функцій якого є захист особи від обвинувачення та надання правової допомоги при вирішенні справ у судах та інших державних органах (частина друга статті 59 Конституції України);
- суб'єкти підприємницької діяльності, які надають правову допомогу клієнтам у порядку, визначеному законодавством України;
- об'єднання громадян для здійснення і захисту своїх прав і свобод (частина перша статті 36 Конституції України).

Положення частини першої статті 59 Конституції України гарантує кожному право на вільний вибір захисника своїх прав. Визначення поняття "захисник" у чинному законодавстві України відсутнє. У Конституції України це поняття вживається також у частині четвертій статті 29, положення якої гарантують кожному заарештованому чи затриманому можливість користуватися правовою допомогою захисника.

Науково-теоретична та довідково-енциклопедична література не містить однозначного визначення терміна "захисник". За одним тлумаченням, цей термін ототожнюється з терміном "адвокат", за іншим – терміну "захисник" надається більш широке значення.

Закріпивши право будь-якої фізичної особи на правову допомогу, конституційний припис "кожен є вільним у виборі захисника своїх прав" (частина перша статті 59 Конституції України) за своїм змістом є загальним і стосується не лише підозрюваного, обвинуваченого чи підсудного, а й інших фізичних осіб, яким гарантується право вільного вибору захисника з метою захисту своїх прав та законних інтересів, що виникають із цивільних, трудових, сімейних, адміністративних та інших правовідносин, а не тільки з кримінальних.

Отже, Конституція України, закріплюючи право кожного на правову допомогу (ст.59), не розкриває змісту такої допомоги, однак закріплює сам термін "правова допомога", який знаходить у подальшому відображення в інших джерелах. Конституційний Суд України в рішенні від 26 листопада 2000р. № 13-рп/2000 (справа про право вільного вибору захисника) зазначив, що "право на правову допомогу – це гарантована Конституцією України можливість фізичної особи одержати юридичні (правові) послуги" [1].

Традиційно в кримінальному процесі та провадженні в справах про адміністративні правопорушення розмежовується представництво та захист як окремі різновиди правової допомоги.

Вважаючи, що змістом правової допомоги в кримінальному судочинстві є гарантована Конституцією і іншими нормативними актами України можливість особи одержати кваліфіковану допомогу, пов'язану з практичним застосуванням законодавства для відстоювання її суб'єктивних прав та інтересів, Т. Омельченко до основних видів правової допомоги в кримінальному процесі відносить:

- 1) захист від обвинувачення;
- 2) професійне представництво [2, 9].

В. Сміх зазначає, що в кримінальному судочинстві адвокат виступає, з одного боку, як захисник підозрюваного, обвинуваченого, підсудного та засудженого, а з іншого, – як представник потерпілого, цивільного позивача та цивільного відповідача [3, 61]

Відповідаючи на питання, ким виступає адвокат у провадженні по справах про адміністративні правопорушення – захисником чи простим представником особи, Т. Коломоець зазначає, що процесуальний статус адвоката має подвійний характер:

по-перше, він є уповноваженою особою,

по-друге, є самостійною процесуальною фігурою [4, 164].

Аналіз Проекту Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004р. за №5558 свідчить про сприйняття такого подвійного статусу захисника – і як представника, і як самостійної процесуальної фігури.

Кодекс України про адміністративні правопорушення, а саме ст.271 закріплює наступні права захисника (адвоката або іншого фахівця в галузі права):

- знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, за дорученням особи, що його запросила, від його імені подавати скарги на рішення органа (посадової особи), що розглядає справу, а також інші права, передбачені законодавством України.

На жаль, чинне адміністративно-процесуальне законодавство лише в загальних рисах окреслює права захисника в провадженні по справах про адміністративні правопорушення, не конкретизуючи їх.

Не сприяє ефективності захисту прав та свобод особи в адміністративно-деліктному процесі наявність відсилок до інших законодавчих актів.

Слід при цьому враховувати чисельність органів адміністративної юрисдикції та відсутність у більшості випадків фахової юридичної освіти осіб, що мають право вирішувати справи про адміністративні правопорушення.

Тому доцільним, на думку автора, є уніфікація та максимально повне закріплення права захисника саме на рівні адміністративно-процесуального законодавства.

Крім того, зауважимо, що найчастіше захисником в провадженні про адміністративні правопорушення виступає адвокат. Разом із тим, слід зазначити, що найбільш ґрунтовно питання гарантій діяльності адвоката аналізується в загальному плані стосовно інших видів юридичного процесу, особливо кримінального. Можна констатувати також і відсутність у вітчизняній правовій науці наукових досліджень щодо гарантій діяльності захисника в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, які були б присвячені безпосередньо зазначеному питанню.

Отже, вважаємо, що, з урахуванням тенденції сьогодення щодо прискореного процесу гуманізації всіх видів провадження, законодавцю потрібно якнайшвидше, за допомогою вчених-науковців в адміністративній галузі, розробити за аналогією з кримінальним провадженням найбільш повний обсяг прав, обов'язків та гарантій діяльності захисника-адвоката по справах про адміністративні правопорушення, та закріпити їх у адміністративному Законі.

До того ж, слід зазначити, що наданий на законодавчому рівні адвокатам доволі широкий обсяг прав на практиці досить складно реалізувати. Наприклад, звернення адвокатів до суб'єктів, названих у ст.6 Закону України “Про адвокатуру”, стосовно видачі документів або їх копій досить часто зустрічає відмову.

Так само передбачене право адвоката відбирати пояснення фактично є декларативним, оскільки дана норма не знайшла відображення в адміністративно-процесуальному законодавстві.

Доцільним було б внести доповнення до КУпАП України й надати захиснику право відбирати пояснення від осіб – учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення з метою залучення їх в якості доказів по справі.

Окрім того, підкреслимо необхідність погодження та приведення у відповідність положень законодавства про адвокатуру із чинним КУпАП України щодо обсягу прав захисника-адвоката та захисника-фахівця в галузі права з метою надання рівних умов захисту особам, що потребують правової допомоги в адміністративно-деліктному процесі.

Слід погодитись також із висловленими в літературі пропозиціями щодо вдосконалення законодавчого регулювання процесуального статусу захисника в справах про адміністративне правопорушення: розширення його шляхом надання додаткових прав [5, 90; 4, 164; 6, 398; 7, 83], та закріплення переліку справ, де участь захисника має бути обов'язковою [7, 5]. За аналогією з кримінально-процесуальним законодавством доцільним було б доповнити і конкретизувати права захисника в провадженні у справах про адміністративні правопорушення.

Так, згідно зі ст.48 Кримінально-процесуального кодексу України, з моменту допуску до участі в справі захисник має право:

- 1) до першого допиту підозрюваного чи обвинуваченого мати з ним конфіденційне побачення, а після першого допиту – такі ж побачення без обмеження їх кількості та тривалості;
- 2) мати побачення із засудженим чи з особою, до якої застосовано примусові заходи медичного чи виховного характеру;
- 3) ознайомлюватися з матеріалами, якими обґрунтовується затримання підозрюваного чи обрання запобіжного заходу або пред'явлення обвинувачення, а після закінчення досудового слідства – з усіма матеріалами справи;
- 4) бути присутнім на допитах підозрюваного, обвинуваченого та при виконанні інших слідчих дій, виконуваних за їх участю або за їх клопотанням чи клопотанням самого захисника, а при виконанні інших слідчих дій – з дозволу дізнавача, слідчого;
- 5) застосовувати науково-технічні засоби при провадженні тих слідчих дій, у яких бере участь захисник, а також при ознайомленні з матеріалами справи – з дозволу особи, яка провадить дізнання, чи слідчого, а в суді, якщо справа розглядається у відкритому судовому засіданні, – з дозволу судді чи суду;
- 6) брати участь у судових засіданнях;
- 7) ставити в судовому засіданні питання підсудним, потерпілому, свідкам, експерту, спеціалісту, позивачу і відповідачу, брати участь у дослідженні інших доказів;
- 8) подавати докази, заявляти клопотання і відводи, висловлювати в судовому засіданні свою думку щодо клопотань інших учасників судового розгляду, оскаржувати дії і рішення особи, яка провадить дізнання, слідчого, прокурора і суду;
- 9) виступати в судових дебатах;
- 10) знайомитися з протоколом судового засідання та подавати на нього зауваження;
- 11) знати про принесені в справі подання прокурора, апеляції, подавати на них заперечення;
- 12) брати участь у засіданнях суду при апеляційному розгляді справи;
- 13) збирати відомості про факти, що можуть використовуватися як докази в справі, у тому числі запитувати і одержувати документи чи їх копії від громадян та юридичних осіб,

знайомитися на підприємствах, в установах, організаціях, об'єднаннях громадян із необхідними документами, крім тих, таємниця яких охороняється законом, одержувати письмові висновки фахівців із питань, що вимагають спеціальних знань, опитувати громадян [8].

Отже, кримінально-процесуальне законодавство, хоча і залишається недосконалим та потребує реформування, у тому числі і стосовно питань захисту, на що неодноразово вказувалося у спеціальній літературі [9; 10; 11; 12; 13; 14], однак є більш деталізованим та конкретизованим, зокрема, у питаннях обсягу повноважень захисника суб'єктів провадження, у порівнянні з адміністративно-деліктним процесуальним законодавством, з яким перебуває у тісному «горизонтальному» зв'язку.

Дослідження основного проблемного питання даної наукової статті було б неповним без аналізу відповідних законопроектів у зазначеній сфері. Так, проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26.05.2004 р. за №5558, закріплюючи, що інтереси суб'єкта адміністративного проступку і потерпілого в провадженні у справі про адміністративний проступок може представляти захисник (ст.699 проекту), надають рівні за обсягом права суб'єкту адміністративного проступку та його представнику, а саме:

- право знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання;
- виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження;
- оскаржувати рішення суду в справі.

Безпосередньо процесуальному статусу захисника присвячена ст.700 згаданого Проекту, яка встановлює право захисника брати участь в провадженні у справі про адміністративний проступок з моменту складення протоколу про адміністративний проступок або адміністративного затримання особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, виступати по суті справи, оскаржувати рішення суду [15].

Так, на нашу думку, найбільш позитивним здобутком Проекту є встановлення моменту допуску захисника до справи – складання протоколу або адміністративного затримання, на відміну від чинного законодавства, яке практично допускає захисника лише на стадії розгляду справи.

Разом із тим, вказаний законопроект загалом зберігає вказані недоліки правового регулювання на сучасному етапі, знову ж таки, не закріплюючи чіткого та повного переліку прав захисника в провадженні в справах про адміністративні правопорушення на відміну від положень, закріплених щодо повноважень захисника по кримінальних справах кримінально-процесуальним кодексом України.

Наступним етапом у проведенні паралелі між обсягом повноважень захисника в адміністративному та кримінальному провадженнях, є визначення суб'єкта захисту адвокатів та інших фахівців у галузі права.

Найбільш тісний зв'язок захисника як учасника провадження у справах про адміністративні правопорушення простежується, і це зумовлено правовою природою та сутністю самого захисту, із особою, що притягується до адміністративної та кримінальної відповідальності.

Однак приймаючи участь у провадженні у справах про адміністративні правопорушення, захисник представляє особу, що його запросила, однак не замінює його (як це в більшості випадків буває в кримінальному процесі), а діє поряд із ним [16, 803].

На думку Т. Коломоєць, В. Поліщука та С. Ващенко, центральною постаттю в провадженні в справах про адміністративні правопорушення є особа, яку притягують до відповідальності. Навколо неї, власне, і концентрується процесуальна діяльність усіх інших суб'єктів провадження [4, 157; 5, 88].

Разом із тим, як вірно зауважує Т. Коломоєць, на відміну від правового та процесуального статусу звинуваченого та підсудного, достатньо врегульованого в кримінально-процесуальному законодавстві та висвітленого в кримінально-процесуальній літературі, правовий та

процесуальний статус особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, досліджено в меншій мірі [4, 158].

Крім того, стверджуємо, що чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення не відображає, як це здійснюється в кримінально-процесуальному законодавстві, диференціації категорій, аналогічних статусу підозрюваного, обвинуваченого, підсудного та засудженого, кожний з яких включає різний набір прав та обов'язків.

У провадженні по справах про адміністративні правопорушення виділено лише права особи, яка притягується до адміністративної відповідальності.

Так, ст.268 КУпАП встановлює, що особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, має право: знайомитися з матеріалами справи, давати пояснення, подавати докази, заявляти клопотання; при розгляді справи користуватися юридичною допомогою адвоката, іншого фахівця в галузі права, який за законом має право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження; оскаржити постанову по справі.

Також ст.268 КУпАП закріплює, що справа про адміністративне правопорушення розглядається в присутності особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Під час відсутності цієї особи справу може бути розглянуто лише у випадках, коли є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і якщо від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи. При розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачених частиною першою статті 44, статтями 51, 146, 160, 160-2, 173, частиною третьою статті 178, статтями 185, 185-1, частиною першою статті 185-3, статтями 185-7 і 187 КУпАП, присутність особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, є обов'язковою. У разі ухилення її від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді районного, районного у місті, міського чи міського районного суду цю особу може бути органом внутрішніх справ (міліцією) піддано приводу. Законами України може бути передбачено й інші випадки, коли явка особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, в орган (до посадової особи), який вирішує справу, є обов'язковою.

Отже, на всіх стадіях провадження в справах про адміністративні правопорушення діє єдиний комплекс прав та обов'язків особи, що притягується до адміністративної відповідальності.

Щоправда, з певною долею умовності можна констатувати, що законодавець виділяє певну специфіку положення особи, щодо якої винесено постанову по справі про адміністративне правопорушення (ст.283-285 КУпАП), зокрема це стосується регламентації права оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення особою, щодо якої воно винесено (ст.287-289 КУпАП). На стадії ж виконання постанови по справі про адміністративне правопорушення, зокрема у ст.306 КУпАП, з'являється поняття «порушник».

Таким чином, відсутність диференційованого підходу до встановлення адміністративно-процесуального статусу особи, що притягується до адміністративної відповідальності, в залежності від стадій провадження у справі про адміністративне правопорушення та відповідних підстав його набуття (як це передбачено у кримінальному провадженні), не відображає особливостей кожної стадії та значно знижує рівень захищеності їх прав та свобод в адміністративно-деліктному процесі.

Наприклад, відсутність статусу підозрюваного у вчиненні адміністративного правопорушення та чітких підстав, що дозволяють підозрювати особу у вчиненні адміністративного правопорушення, напряду пов'язана із обґрунтованістю обмеження деяких його прав та свобод.

Наступним суб'єктом адміністративно-деліктного процесу є потерпілий.

Так, ст.698 проекту Кодексу України про адміністративні проступки № 5558 у загальних рисах зберігає закріпленій чинним законодавством статус потерпілого, закріплюючи, що потерпілим є фізична особа, якій адміністративним проступком заподіяно моральну, фізичну або майнову шкоду. Потерпілий має право отримувати копію протоколу про адміністративний проступок, знайомитися з матеріалами справи, заявляти клопотання, оскаржувати рішення у справі про адміністративний проступок. Потерпілого може бути опитано як свідка. Потерпілий може

брати участь у розгляді справи про адміністративний проступок особисто або через свого представника [15].

На думку Т. Коломоєць, варто розширити адміністративно-процесуальний статус потерпілого, надавши йому право надавати пояснення, докази, користуватися юридичною допомогою адвоката, що сприяло б надійнішому захисту його прав [4, 161]. Досліджуючи статус потерпілого в провадженні у справах про адміністративні правопорушення, російський вчений – адміністративіст А. Зубач, пропонує окремо закріпити як складову частину права потерпілого на представництво своїх інтересів взагалі, право на отримання потерпілим кваліфікованої юридичної допомоги [17, 125].

І. Оплачко з приводу цієї проблеми висловлюється наступним чином. Аналіз положень перспективного вітчизняного адміністративно-деліктного законодавства в частині визначення засад участі потерпілого в адміністративно-деліктному процесі дозволяє вести мову про дещо поверховий підхід його розробників до врегулювання відповідного питання, що негативно впливатиме, у разі прийняття нового КпАП України саме в такій редакції, на стан захищеності прав та законних інтересів потерпілого. Не можна визнати таку ситуацію задовільною. Обумовлена вона, багато в чому, відсутністю результатів ґрунтовних наукових досліджень з відповідної проблематики. Отже, узагальнений аналіз положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової доктрини, присвячених дослідженню інституту потерпілого в адміністративно-деліктному процесі, свідчить про наявність певних тенденцій, які, у кінцевому випадку, екстраполюються і на нормотворчий процес [18].

Зв'язок захисника в провадженні в справах про адміністративні правопорушення відображається передусім у можливості потерпілого користуватися правовою допомогою, хоча, як вже було зазначено, на жаль, окремо це право потерпілого не закріплено на рівні саме адміністративно-деліктного законодавства. Доцільно усунути дану прогалину. Однак надання правової допомоги потерпілому в провадженні в справах про адміністративні правопорушення логічно розглядати не як захист, а як представництво його прав та інтересів у відповідному провадженні.

Таким чином, висновок є очевидним, – кримінально-процесуальне законодавство значно детальніше (у порівнянні з адміністративно-деліктним процесуальним законом) закріплює перелік осіб, яким на законній підставі гарантовано право на захист, зокрема, потерпілі від злочину особи.

У рамках категорії представництва інтересів особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, і потерпілого, у передбачених законом випадках, діяльність захисника має спільні точки дотику (зокрема мету представництва) із діяльністю законних представників. Згідно зі ст.270 КУпАП, інтереси особи, яка притягується до адміністративної відповідальності, і потерпілого, які є неповнолітніми, або особами, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права у справах про адміністративні правопорушення, мають право представляти їх законні представники (батьки, усиновителі, опікуни, піклувальники). Законні представники мають право знайомитися з матеріалами справи; заявляти клопотання; від імені особи, інтереси якої вони представляють, приносити скарги на рішення органу (посадової особи), який розглядає справу.

Уявляється, що діяльність захисника та законних представників у провадженні в справах про адміністративні правопорушення є виразом двох різних видів представництва – законного та договірного.

З метою підвищення рівня захищеності осіб, на яких поширюються законодавчі положення щодо можливості їх законного представництва в провадженні в справах про адміністративні правопорушення (неповнолітні або особи, що через свої фізичні або психічні вади не можуть самі здійснювати свої права), пропонуємо, поряд із закріпленим правом законних представників представляти інтереси зазначеної категорії, законодавчо закріпити також необхідність обов'язкової участі в провадженні захисника.

Окрім того, слід підтримати висловлену в літературі пропозицію про законодавче закріплення права законних представників користуватися при розгляді справи послугами адвоката [4, 163].

Таким чином, унаслідок проведеного вище аналізу адміністративного процесуального та кримінально-процесуального законодавства в контексті повноважень адвоката та інших фахівців у галузі права, можна зробити висновки про наступне. Незважаючи на важливу роль захисника по забезпеченню законності адміністративно-деліктного процесу, участь його в провадженні по справах про адміністративні правопорушення є на сучасному етапі факультативною, порівняно з кримінальним процесом, де захисник є одним з основних суб'єктів провадження, за відсутності якого неможливим є призведення більшості слідчих та судових дій.

Отже, захисник у провадженні по справах про адміністративні правопорушення належить до групи суб'єктів, які не наділені владними повноваженнями.

Наступним аспектом, який ми вважаємо за доцільне висвітлити в контексті проблематики даної статті, є момент виникнення прав та обов'язків захисника щодо своїх підзахисних.

Так, процесуальним документом, у якому юридично оформляється перша стадія адміністративного провадження, є протокол або акт про правопорушення. Виходячи із змісту ст.ст.268, 271 Кодексу про адміністративні правопорушення України захисник може брати участь у провадженні під час розгляду справи.

Таким чином, захисник допускається в провадження в справах про адміністративні правопорушення лише після складання протоколу про адміністративне правопорушення.

Враховуючи це, особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, у момент порушення справи, з'ясування причин і обставин вчинення правопорушення, процесуального оформлення результатів розслідування та направлення матеріалів для розгляду справи за підвідомчістю, фактично позбавлена права на захист та необхідну в даному випадку правову допомогу. Безумовно, така нормативна обмеженість не дає змогу захиснику реалізувати його процесуальні права під час першої стадії провадження.

Натомість у кримінальному провадженні допуск захисника до участі в справі вже на початкових етапах попереднього розслідування суттєво посилює процесуальні гарантії прав підозрюваного та обвинувачуваного, утворює додаткові умови для повного та правильного розслідування справи, забезпечення режиму законності на цій стадії процесу.

Так, автор повністю згоден із наступним твердженням. Р. Титикало вважає, що для визначення моменту, з якого особа може реалізувати право на отримання юридичної допомоги в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, необхідно внести зміни та доповнення до статті 271 КпАП України і викласти її в такій редакції: «У розгляді справи про адміністративне правопорушення може брати участь захисник – особа, яка в порядку, встановленому законом, уповноважена здійснювати захист прав і законних інтересів особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, чи потерпілого та надання їм необхідної юридичної допомоги у провадженні. Як захисники допускаються особи, котрі мають свідоцтво про право на заняття адвокатською діяльністю в Україні, інші фахівці в галузі права, які за законом мають право на надання правової допомоги особисто чи за дорученням юридичної особи. Ці особи мають право знайомитись з матеріалами, що обґрунтовують адміністративне затримання особи, та іншими матеріалами справи, які є підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності; подавати докази, заявляти клопотання і відводи; висловлювати свою думку щодо клопотань інших учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення; оскаржувати дії і рішення органу (посадової особи), який розглядає справу, а також мають інші права, передбачені законами України. Повноваження адвоката на участь у розгляді справи посвідчуються ордером, що видає адвокатське об'єднання, або відповідною довіреністю на ведення справи. Захисник допускається до участі в адміністративному провадженні в будь-якій стадії процесу» [19, 47].

Варто звернути увагу і на те, що, як показує практика, іноді адміністративні правопорушення вчинюються особами, які, унаслідок фізичних або психічних вад, не здатні самотійно здійснювати своє право на захист або особа, яка притягується до адміністративної відповідальності, є неповнолітньою. У таких випадках участь захисника повинна бути обов'язковою (за аналогією з кримінально-процесуальним законодавством) [8, ст.45].

Однак діючим кодифікованим адміністративно-деліктним актом не передбачено випадків обов'язкової участі захисника. Вбачається, що в новому Кодексі необхідно усунути існуючу прогалину і передбачити такі випадки, перш за все, орієнтуючись на положення чинного кримінально-процесуального законодавства з тими, щоб забезпечити максимальну правову допомогу відповідній категорії осіб. Окрім того, взагалі поза увагою законодавця залишається механізм забезпечення обов'язкової участі захисника у випадках надання правової допомоги неповнолітнім та особами із певними фізичними та психічними вадами здоров'я. Цю прогалину також можна було б відновити за аналогією з кримінально-процесуальним законодавством, у якому існуючі положення досить детально і повно закріплені і вже протягом певного часу досить успішно застосовуються на практиці.

Публічно-деліктний характер відносин щодо надання правової допомоги захисником у кримінальному процесі та провадженні в справах про адміністративні правопорушення дає підстави для обґрунтування доцільності відновлення прогалини в адміністративно-деліктному законодавстві по аналогії із кримінально-процесуальним. Безперечно, може виникнути чимало практичних питань (наприклад, щодо оплати послуг захисника, механізму призначення захисника тощо). Їх можна було б вирішити, використовуючи ресурс колегій адвокатів, юридичних клінік, громадських приймалень при головних управліннях юстиції областей, міст, районів, у тому числі й шляхом надання безкоштовної правової допомоги.

З приводу безоплатного надання правової допомоги В. Пчелін стверджує наступне. З аналізу ст.14 Закону України «Про безоплатну правову допомогу» можна зробити висновок, що правом на безоплатну вторинну допомогу в адміністративному судочинстві наділені такі категорії осіб: 1) особи, які перебувають під юрисдикцією України, якщо середньомісячний сукупний дохід їхньої сім'ї нижчий суми прожиткового мінімуму, розрахованого та затвердженого відповідно до Закону України «Про прожитковий мінімум» для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, інваліди, які отримують пенсію або допомогу, що призначається замість пенсії, у розмірі менше двох прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб [20]. З цього приводу слід зазначити, що відповідно до ст.3 Сімейного кодексу України сім'ю складають особи, які спільно проживають, пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки [21]. Прожитковий мінімум, відповідно до ст.4 Закону України «Про прожитковий мінімум», щороку затверджується Верховною Радою України в законі про Державний бюджет України на відповідний рік [22]. Станом на сьогоднішній день, згідно зі ст.21 Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік», прожитковий мінімум на одну особу становить 934 гривні [23]. 2) діти-сироти, діти, позбавлені батьківського піклування, безпритульні діти, діти, які можуть стати або стали жертвами насильства. 3) ветерани війни та особи, на яких поширюється дія Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту», особи, які мають особливі заслуги та особливі трудові заслуги перед Батьківщиною, особи, які належать до числа жертв нацистських переслідувань стосовно питань, пов'язаних з їх соціальним захистом [20]. 4) громадяни держав, з якими Україна уклала відповідні міжнародні договори про правову допомогу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також іноземці та особи без громадянства відповідно до міжнародних договорів, учасником яких є Україна, якщо такі договори зобов'язують держав-учасниць надавати певним категоріям осіб безоплатну правову допомогу.

Отже, у зв'язку з тим, що категорія осіб, яким може бути надана безкоштовна правова допомога, у КАС України не визначено (хоча КПК України дає вичерпний перелік таких осіб), вважаємо за доцільне доповнити останній нормою, яка б надавала перелік вказаних осіб, або зробити посилання на Закон України «Про безоплатну правову допомогу» [24].

Таким чином, можна зробити висновок, що чинне адміністративно-деліктне законодавство України у сфері визначення повноважень захисника в провадженні в справах про адміністративне правопорушення, у порівнянні із кримінально-процесуальним, є застарілим і містить ряд неузгодженостей. Це створює додаткові перешкоди на шляху забезпечення конституційних гарантій людини і громадянина на правовий захист. Положення Кодексу про адміністративні правопорушення, що регламентують правовий статус захисника в провадженні в справах про адміністративні правопорушення, потребують змін за аналогією з кримінальним провадженням. Зокрема, необхідно чітко закріпити момент допуску захисника в провадження в справі про адміністративне правопорушення і передбачити, що захисник допускається в

провадження в справі про адміністративне правопорушення з моменту складання протоколу або адміністративного затримання особи, яка притягується до адміністративної відповідальності. Необхідно в новому адміністративно-деліктному акті більш змістовно та чітко регламентувати права та обов'язки захисника, збалансувати та узгодити їх зміст. Крім того запозичити певні норми кримінального процесу, зокрема в частині обов'язкової участі захисника в провадженні.

ЛІТЕРАТУРА

1. Рішення КСУ від 26.11.2000р. № 13-рп/2000 (справа про право вільного вибору захисника) / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Омельченко Т.В. Конституційне право особи на правову допомогу і його реалізація на досудових стадіях кримінального процесу: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 „Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза” / Т.В. Омельченко; Національний ун-т внутрішніх справ. – Х.: Національний ун-т внутрішніх справ, 2004. – 19 с.
3. Сміх В. Правове становище адвоката під час забезпечення права особи на правову допомогу / В. Сміх // Право України. – 2005. – №10. – С. 60-63.
4. Коломоєць Т.О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України / Т.О. Коломоєць. – Запоріжжя: Верже, 2000. – 240 с.
5. Ващенко С.В. Адміністративна відповідальність: навчальний посібник / С.В. Ващенко, В.Г. Поліщук. – Запоріжжя: Юридичний інститут МВС України, 2001. – 142 с.
6. Колпаков В.К. Адміністративно-деліктний правовий феномен/ Національна академія внутрішніх справ України / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.
7. Серебряков Я.В. Защитник в производстве по делам об административных правонарушениях: дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / Я.В. Серебряков; Омская академия МВД России. – Омск: Омская академия МВД России, 2003. – 178 с.
8. Кримінально-процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. ред. Маляренка В.Г., Гончаренка В.Г. – Видання 4-те [переробл. і доповн.]. – К.: Юрисконсульт, КНТ, 2007. – 896 с.
9. Алейников Г. Про надання права самостійної діяльності адвоката – захисника по збиранню доказів у кримінальному процесі України / Г. Алейников // Право України. – 2002.–№ 10. – С. 100-104.
10. Бірюкова А. Проблемні питання здійснення захисту та надання правової допомоги адвокатами / А. Бірюкова // Юридична Україна. – 2005.– № 1.– С. 49-54.
11. Володарский В. Искусственная проблема полномочий адвоката в процессе / В. Володарский // Юридическая практика. – 2002. – № 30(240). – С. 1-10.
12. Зейкан Я.П. О допуске защитника для оказания правовой помощи / Я.П. Зейкан // Юридическая практика. – 2004. – № 6. – С.16-19.
13. Ісмаїлова Л.Б. Деякі питання реалізації права на захист / Л.Б. Ісмаїлова // Вісник Академії адвокатури України. – 2005. – Вип. 1(2). – С. 99-105.
14. Кутовой В. Реализация защитником своих прав: некоторые проблемы реализации полномочий защитника в действующем УПК / В. Кутовой // Юридическая практика. – 2004. – №11. – С. 23.
15. Проект Кодексу України про адміністративні проступки від 26 травня 2004 р. за № 5558 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www. rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
16. Кодекс Украины об административных правонарушениях: Научно-практический комментарий. Издание пятое. – Харьков: ООО “Одиссей”, 2004. – 912 с.

17. Зубач А.В. Потерпевший как участник производства по делам об административных правонарушениях: дис. на соиск. ученой степени канд. юрид. наук: спец. 12.00.14 / А.В. Зубач; Московский университет МВД России. – М.: Московский университет МВД России, 2001. – 192 с.
18. Оплачко І.О. Потерпілий в сучасній вітчизняній адміністративно-правовій доктрині: орієнтири дослідження: науково-практична конференція «Захист прав і свобод людини і громадянина: напрямки реалізації в Україні» від 09.02.2009. / І.О. Оплачко / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=413
19. Титикало Р.С. Захисна функція юридичної допомоги в адміністративно-деліктному процесі: дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук: 12.00.07 / Р.С. Титикало; Київський національний університет внутрішніх справ. – К.: Київський національний університет внутрішніх справ, 2009. – 203 с.
20. Про безоплатну правову допомогу: Закон України від 2 черв. 2011 р. // *Голос України*. – 2011. – № 122.
21. Сімейний кодекс України: Закон України від 10 лют. 2002 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2002. – № 21–22. – Ст. 135.
22. Про прожитковий мінімум: Закон України від 15 лип. 1999 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 38. – Ст. 348.
23. Про Державний бюджет України на 2011 рік: Закон України від 23 груд. 2010 р. // *Відомості Верховної Ради України*. – 2011. – № 7–8. – Ст. 52.
24. Пчелін В.Б. Щодо надання безоплатної правової допомоги в адміністративному судочинстві: Науково-практична конференція «Тенденції розвитку юридичної науки: проблеми та досягнення» від 08.10.2011 / В.Б. Пчелін / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lex-line.com.ua/?go=full_article&id=1054

УДК 342.9: 351.754.5 (477)

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЯК КАТЕГОРІЯ СУЧАСНОГО УКРАЇНСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Сквірський І.О., к.ю.н., доцент

Запорізький національний університет

Стаття присвячена визначенню сутності та змісту категорії публічне управління. Скрізь призму історичного досвіду, здобутків європейської правової науки, а також сучасного законодавства України доводиться необхідність введення поняття публічне управління в адміністративно-правовий обіг.

Ключові слова: публічне управління, адміністративне право, термін, державне управління.

Сквирский И.О. ПУБЛИЧНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК КАТЕГОРИЯ СОВРЕМЕННОГО УКРАИНСКОГО АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена определению сущности и содержания категории публичное управление. Через призму исторического опыта, достижений европейской правовой науки, а также современного законодательства Украины доказывается необходимость введения понятия публичное управление в административно-правовой оборот.

Ключевые слова: публичное управление, административное право, термин, государственное управление.

Skvirskiy I.O. PUBLIC ADMINISTRATION AS A CATEGORY OF MODERN UKRAINIAN ADMINISTRATIVE LAW / Zaporizhzhya national university, Ukraine

The article is devoted to the definition of essence and content of public administration category. Necessity of implementing public administration definition into administrative law is proved in the light of historical experience, achievements of European legal science including modern Ukrainian legislation.

Key words: public administration, administrative law, concept, government.

Українське адміністративне право розпочало своє становлення і розвиток на початку 90-х рр. ХХ ст., проте вважати цей процес завершеним не можна. Це пов'язано передусім з тим, що нині продовжується робота над чисельними нормативними актами, які мають скласти джерельну базу адміністративного права. У даному випадку мова йде насамперед про Адміністративно-процедурний кодекс України, Кодекс України про адміністративні проступки, Закон України «Про делеговані повноваження» тощо. Зазначена робота є доволі складною та відповідальною, оскільки від її результатів багато в чому залежатиме ефективність діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, спрямована на утвердження і забезпечення прав і свобод людини. З огляду на це, законотворча діяльність, з одного боку, має бути забезпечена належними ресурсами (людськими, матеріальними, організаційними тощо), а з іншого, – ґрунтуватися на досконалій та такій, що відповідає реаліям сучасного життя, теоретичній базі. В останньому випадку мова йде про науку адміністративного права, яка має забезпечити законотворчий процес необхідною термінологією, досконалими та виваженими концепціями та практично корисними пропозиціями. Однак у даній сфері мають місце певні проблеми, пов'язані з тим, що в теорії адміністративного права продовжують існувати терміни, які вже не відображають та належним чином не характеризують явища і процеси, які мають місце у сфері функціонування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування. Типовим прикладом може бути категорія державне управління, яка діставшись українській науці адміністративного права у спадок від радянських вчених-адміністративістів, продовжує займати домінуюче положення на сторінках наукових та навчальних видань з адміністративного права, з яких вона, відповідно, переміщується в тексти нормативних актів.

Таким чином, надзвичайно актуальним завданням є вивільнення теорії адміністративного права від застарілих термінів та, відповідно, наповнення її категоріями, які мають відповідати не лише реаліям українського життя та практиці державотворення, але й законодавству Європейського Союзу як необхідної передумови європейської інтеграції нашої держави.

З огляду на викладене, метою даної статті є обґрунтування необхідності введення в правовий та науковий обіг поняття публічне управління. Для досягнення визначеної мети необхідно проаналізувати зміст категорії державне управління, встановити відмінності між поняттями державне управління та публічне управління, а також визначити змістовне наповнення терміна публічне управління. Принагідно зазначимо, що над вирішенням названого завдання в останні часи вже працювали такі вітчизняні вчені, як В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюк, Р.С. Мельник та ін., проте в працях названих авторів зазначене питання не знайшло всебічного розгляду.

До початку 90-х рр. минулого сторіччя центральною категорією адміністративного права, через використання якої розкривався предмет даної галузі права, була категорія державне управління. Так, наприклад, І.М. Пахомов під радянським державним управлінням пропонував розуміти підзаконну організаційно-владну діяльність виконавчих і розпорядчих органів державної влади, а в окремих випадках і громадських організацій, яка безпосередньо спрямовувалася на практичне здійснення законів у процесі господарського, соціально-культурного і адміністративно-політичного будівництва [1, 20]. Подібним чином державне управління визначали також і інші радянські вчені. Узагальнення наявних точок зору дозволяє зробити висновок, що державне управління в радянський період розглядалося в наступному контексті:

- державне управління аналізувалося в якості одного з видів державної діяльності, а саме діяльності виконавчо-розпорядчої, поряд з такими її видами, як законодавча діяльність, правосуддя та прокурорський нагляд;
- в умовах планової економіки, централізації управління державне управління, по суті, ототожнювалося з державним керівництвом усіма процесами, які мали місце в господарській, соціально-культурній та адміністративно-політичних сферах;
- у зміст державного управління включалися організаційно-розпорядчі функції, у тому числі функції державного регулювання та державного контролю [2].

Подібна спрямованість та зміст радянського державного управління пояснювалися рядом передумов, зокрема відмовою радянського законодавця від принципу розподілу влади; повною

нерозвиненістю інституту місцевого самоврядування; зосередженням усіх засобів виробництва у державній власності тощо. З огляду на це, можна зробити висновок, що державне управління за радянських часів було однією з провідних форм, у межах якої відбувалося функціонування тоталітарної держави.

Зміна політичної ситуації в Україні, яка була викликана проголошенням незалежності нашої держави, та її подальшою орієнтацією на підтримку та розвиток демократичних цінностей, поставили, зрозуміло, на порядок денний питання і про перегляд змісту та призначення державного управління. Насамперед треба відзначити, що із запровадженням в Україні конституційного принципу розподілу влади, державне управління вже не могло характеризуватися в якості одного з видів державної діяльності, проте це і не означало, що державне управління як таке зникло. Державне управління, на думку В.Б. Авер'янова, існувало та продовжує існувати цілком об'єктивно. Адже його основне призначення – виконання правових актів та інших рішень державних органів шляхом регулятивного і розпорядчого впливу на суспільні відносини та процеси – не тільки зберігається, а й набуває все більшого значення в умовах загальної трансформації ролі держави в новостворюваному громадянському суспільстві з його ринковими механізмами, стандартами демократичної й відкритої влади. На думку вченого, державне управління за сучасних умов слід тлумачити як самостійний специфічний вид державної діяльності, який у цілісному вигляді або у вигляді своїх окремих функцій, форм, методів та інших елементів змісту в тому чи іншому обсязі здійснюється практично всіма державними органами, що належать до різних гілок державної влади [3, 132]. Інакше кажучи, кожен орган державної влади, незалежно від того, які функції він виконує, є одночасно і суб'єктом державного управління, оскільки він діє від імені держави та має можливість через використання правових засобів впливати на діяльність та поведінку приватних осіб.

Подібний підхід до тлумачення державного управління в сучасних умовах, на наш погляд, виглядає дещо невиправданим, оскільки він приводить до висновку не про звуження меж державного управління, а навпаки про їх розширення, та як наслідок – про домінування держави над приватними особами. На наше переконання, держава далеко не усюди та не завжди здійснює державне управління. Її діяльність нині проявляється і в інших формах, якими є законотворення та судочинство. Законотворення є формою діяльності Верховної Ради України, а судочинство, – органів судової влади. Що ж до державного управління, то воно повинно бути пов'язаним виключно з діяльністю органів виконавчої влади. Такий підхід до тлумачення названої категорії дозволить, по-перше, на функціональному рівні забезпечити дію принципу розподілу влади. Інакше кажучи, кожна гілка влади має отримати власну форму функціонування, якими, відповідно, є законотворчість, державне управління та судочинство; по-друге, – уникнути необхідності введення в правову теорію загального та вузького розуміння категорії державне управління; по-третє, – спростити теорію адміністративного права, у якій термін державне управління тлумачиться з різних позицій та пов'язується то з діяльністю органів виконавчої влади, то з діяльністю взагалі всіх органів державної влади, що, зрозуміло, аж ніяк не сприяє «чистоті» наукового мислення, а головне – «чистоті» наукових висновків.

Отже, з огляду на викладене, термін державне управління є категорією, яка повинна та може аналізуватися виключно через призму діяльності органів виконавчої влади. Проте необхідно відзначити, що в літературі існує точка зору, представники якої вважають, що виконавча влада далеко не завжди здійснюється у формі державного управління. Так, В.Б. Авер'янов з цього приводу писав, що для органів виконавчої влади державне управління є одним із провідних напрямів діяльності, хоча далеко не всеохопним, а тим більше не єдиним. На його думку, органи виконавчої влади діють або як суб'єкти державного управління, або як суб'єкти публічно-сервісної діяльності, останню з яких вчений до державного управління не відносить. [3, 132]. Зупинимось на даному аспекті більш детально.

Аналіз сучасної української [4; 5; 6], а також європейської адміністративно-правової літератури [7] показує, що органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть використовувати доволі об'ємний інструментарій. Так, насамперед, органи виконавчої влади будь-якого рівня мають право на видання нормативних адміністративних актів, покликаних регулювати відповідні суспільні відносини. Такі акти найчастіше видаються у формі наказів. Поряд із цим, названі суб'єкти приймають і індивідуальні адміністративні акти, які однак можуть

мати різну правову природу та, як наслідок, різні правові наслідки для приватних осіб. З огляду на це, пропонується насамперед розрізняти обтяжуючі адміністративні акти та сприяючі адміністративні акти. Обтяжуючі адміністративні акти приймаються органами виконавчої влади та їх посадовими і службовими особами в односторонньому порядку, тобто без згоди приватних осіб, на яких вони розповсюджують свою дію (рішення про проведення позапланової перевірки, постанова про притягнення до адміністративної відповідальності тощо). Що ж стосується сприяючих адміністративних актів, то вони головним чином приймаються за наслідками відповідного звернення приватної особи, яка зажадає від органу виконавчої влади сприяння в реалізації наданих їй прав або свобод (рішення про реєстрацію громадської організації, рішення про видачу ліцензії на право зайняття підприємницькою діяльністю тощо).

Однак зазначеними видами адміністративні акти не закінчуються. Доволі часто органи виконавчої влади приймають, так звані, акти-плани [8, 187], на підставі яких планується забудова населених пунктів, будівництво доріг, аеропортів тощо. Особливість зазначених актів полягає в тому, що вони зачіпають інтереси невизначеного кола приватних осіб, а раз так, то можуть нести в собі як позитивні, так і негативні наслідки для певних категорій таких осіб.

Крім цього, органи виконавчої влади для реалізації покладених на них обов'язків можуть вдаватися і до, так званих, адміністративно-приватних дій, які найчастіше уособлюються в цивільних договорах. Як зазначають з цього приводу німецькі вчені, у ході такої діяльності адміністративні органи залишаються зв'язаними основними правами, принципами адміністративного права та правилами про компетенцію, що, відповідно, дозволяє відносити їх до одного з різновидів саме адміністративних актів [9, 18].

Отже, з огляду на викладене, а також пам'ятаючи про пропозицію В.Б. Авер'янова, пов'язану з розподілом діяльності органів виконавчої влади на управлінську та публічно-сервісну складові, майже неможливо визначитися з віднесенням актів-планів, цивільних договорів, укладених органами виконавчої влади, до однієї з названих складових. Це пов'язано з тим, що названі види адміністративних актів можуть нести в собі як управлінські (примусові, односторонньо владні), так і сервісні (сприяючі) елементи. Таким чином, озвучена В.Б. Авер'яновим думка про те, що виконавча влада реалізується не тільки у формі державного управління, є доволі спірною з наукової точки зору та непридатною до використання, – з практичної. На наш погляд, у розподілі діяльності органів виконавчої влади на названі підвиди немає жодного сенсу. Більш доцільним виглядає чітке виділення засобів, за допомогою яких діють органи виконавчої влади, що дозволить врахувати особливості окремих з них під час розробки правових актів, спрямованих на регулювання порядку їх використання.

Роблячи проміжний висновок із викладеного, ще раз наголосимо на тому, що реалізація обов'язків, покладених на органи виконавчої влади, здійснюється у формі державного управління, яке реалізується через застосування різноманітних засобів (адміністративних актів).

Проте, з огляду на Конституцію України [10], а також положення Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [11] в нашій державі поряд із державним управлінням здійснюється також і самоврядне або муніципальне управління, зміст якого складає діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на виконання покладених на них чинним законодавством обов'язків. Не занурюючись до детального вивчення особливостей правотворчої та правозастосовної діяльності органів місцевого самоврядування, відзначимо лише, що вона також здійснюється через прийняття (видання, застосування) названих вище адміністративних актів, за тією лише особливістю, що такі акти (якщо вести мову про нормативні адміністративні акти) можуть носити тільки регіональний (місцевий) характер. Інакше кажучи, після набуття Україною незалежності в нашій державі розпочався та на сьогодні отримав доволі завершені форми процес звуження об'єму державного управління за рахунок самоврядного (муніципального) управління. Названі форми управлінської діяльності надзвичайно тісно пов'язані між собою, оскільки вони: по-перше, мають на меті забезпечення реалізації законів України; по-друге, здійснюються суб'єктами, наділеними владними повноваженнями; по-третє, передбачають застосування однакового інструментарію; по-четверте, регламентуються переважно одними і тими нормативними актами; по-п'яте, фінансуються за рахунок бюджетних коштів. Однак викладене не означає, що між державним та самоврядним (муніципальним) управлінням можна поставити знак рівності. Неможливість такого кроку впливає з Конституції України, в якій проведене чітке

розмежування між органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Так, в Основному законі зазначено, що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування (ч.1 ст.5); в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування (ст.7).

Принагідно відзначимо, що Конституція України гарантує не лише місцеве самоврядування, але й забезпечує участь приватних осіб в управлінні державними справами (ст.38). На наш погляд, саме з огляду на зазначене конституційне положення в Україні розпочався процес формування інституту делегованих повноважень, який є однією з провідних форм залучення приватних осіб до управлінської діяльності. Делегування повноважень може бути визначено як наділення своїми повноваженнями (уповноваження) одним суб'єктом владних повноважень іншого суб'єкта. На думку науковців можна виділити такі ознаки делегованих повноважень: 1) делегування повноважень неможливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливо лише на визначений час або без зазначення строку; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладання адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції; 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень; 9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [12, 55].

Як випливає з викладеного, частина управлінських функцій може бути передана органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування на виконання приватним особам. Зазначений процес в останні часи набув досить значного поширення в європейських країнах, оскільки завдяки ньому здійснюється не тільки залучення приватних осіб до публічної діяльності, але і зменшується навантаження на бюджет, за рахунок якого фінансується діяльність названих органів [13]. Зрозуміло, що в разі делегування приватним особам владних повноважень останні, фактично, набувають статусу представника держави чи органу місцевого самоврядування, що робить можливим видання (застосування) ними адміністративних актів. В якості прикладу суб'єкта делегованих повноважень можна назвати громадського інспектора з охорони довкілля, який, діючи на підставі наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля» № 88 від 27.02.2002 р. [14], набуває статусу представника держави, оскільки від її імені має право застосувати примусові (управлінські) заходи.

Таким чином, є усі підстави для того, щоб розділити та підтримати висловлену в зарубіжній науковій літературі думку про доцільність введення у правовий обіг узагальнюючого терміна публічне управління, у межах якого могли б бути об'єднані різні, проте надзвичайно тісно пов'язані між собою форми управлінської діяльності – державне управління, самоврядне (муніципальне) управління та управління, спрямоване на реалізацію делегованих повноважень. Даний крок, на наш погляд, має знайти подальше продовження як у текстах нормативних актів, так і на сторінках наукової літератури, насамперед, з адміністративного права. Інакше кажучи, нині склалися всі передумови для того, щоб термін державне управління був замінений поняттям публічне управління. Це дозволить більш чітко визначити предмет адміністративного права, переглянути ознаки та види адміністративно-правових відносин та, врешті-решт, наблизити навчальну та наукову літературу з адміністративного права до потреб правозастосовної практики. Важливою є заміна термінів також і з огляду на євроінтеграційні плани української держави, успішність реалізації яких залежить від того, наскільки українські правові акти, насамперед на термінологічному рівні, будуть узгодженими з відповідними правовими актами Європейського Союзу.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина: підручник / І.М. Пахомов. – Львів: Вид-во Львівськ. ун-ту, 1962. – 287 с.

2. Машаров И.М. Государственное управление как категория российского административного права: исторический аспект и современное понимание / И.М. Машаров // Актуальные проблемы теории и истории государства и права. – 2006. – № 9. – С. 19–21.
3. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерещ, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юстініан, 2007. – 288 с.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
5. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: монографія / Р.С. Мельник. – Х.: Вид-во Харківського національного університету внутрішніх справ, 2010. – 398 с.
6. Міколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія / О.І. Миколенко. – Харків: Бурун Книга, 2010. – 336 с.
7. Schmidt-Aßmann E. Die Lehre von den Rechtsformen des Verwaltungshandelns / E. Schmidt-Aßmann, DVBl. – 1989. – 533 s.
8. Мельник Р.С. Система адміністративного права України: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович; ХНУВС. – Х., 2011. – 415 с.
9. Butterwegge Georg Verwaltungsvertrag und Verwaltungsakt: Probleme der Überscheidung von Verwaltungsakten und Verwaltungsverträgen unter besonderer Berücksichtigung des Verfügungsvertrages. – Berlin: Duncker und Humbold, 2001. – 136 s.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
12. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: У 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.
13. Rolf Stober Private Sicherheitsdienste als Dienstleister für die öffentliche Sicherheit? / Stober Rolf // ZRP. – 2001. – Heft 6. – S. 260-266.
14. Про затвердження Положення про громадських інспекторів з охорони довкілля: наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 88 від 27.02.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 12. – Ст. 631.

УДК [342.732: 070]: 323.266

ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СМИ В УСЛОВИЯХ ВЕДЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ ВОЙНЫ

Смирнов А.А., к.ю.н., докторант

Всероссийский научно-исследовательский институт МВД Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования деятельности СМИ в современном информационном обществе. Обосновывается тезис о необходимости коррекции содержания и способов реализации свободы массовой информации с учетом угрозы информационных войн.

Ключевые слова: средства массовой информации, информационное общество, содержание, способы.

Смирнов О.О. ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗМІ В УМОВАХ ВЕДЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ВІЙН / Всероссийський науково-дослідний інститут МВС Російської Федерації, Росія

У статті розглядаються питання правового регулювання діяльності ЗМІ в сучасному інформаційному суспільстві. Обґрунтовується теза про необхідність корекції змісту і способів реалізації свободи масової інформації з урахуванням загрози інформаційних війн.

Ключові слова: засоби масової інформації, інформаційне суспільство, зміст, способи.

Smirnov A.A. ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE MEDIA IN TERMS OF INFORMATION WARS / All-Russian scientific research institute of Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation, Russia

The article examines the legal regulation of media in modern information society. The thesis about the need to adjust the content and methods of media freedom, taking into account the threat of information wars, is substantiated.

Key words: media, information society, content, methods.

Средства массовой информации играют исключительно важную роль в жизни современного информационного общества. Они информируют членов социума об окружающем мире и происходящих в нем событиях, задают повестку наиболее обсуждаемых вопросов, влияют на формирование ценностных и поведенческих установок людей. В политической сфере масс-медиа рассматриваются как один из важнейших институтов демократии, призванный максимально полно и достоверно освещать деятельность различных политических акторов и выступать средством осуществления контроля общества за государственной властью.

В связи с этим во многих конституциях (основных законах) демократических стран провозглашен принцип свободы массовой информации и запрета цензуры. Так, Основной закон Федеративной Республики Германия 1949 г. [1, 114-175] в статье 5 закрепляет право свободно выражать свое мнение устно, письменно и посредством изображений и беспрепятственно черпать знания из общедоступных источников. При этом провозглашается, что свобода печати и информации посредством радио и кино гарантируется, цензуры не существует. Согласно статье 21 Конституции Итальянской Республики 1947 г. [1, 200-236] все имеют право свободно выражать свои мысли устно, письменно и любым иным способом их распространения. Печать не может подлежать разрешению или цензуре. Первая поправка к Конституции Соединенных Штатов Америки [1, 352-377] зафиксировала положение о том, что Конгресс не должен издавать законов, ограничивающих свободу слова или печати.

Не является исключением из этого правила и действующая Конституция Российской Федерации 1993 г. [2], которая в главе второй в числе основных прав и свобод человека и гражданина устанавливает свободу мысли и слова (ст.29). При этом в части 5 названной статьи Конституции РФ закрепляется свобода массовой информации: «Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается». В данном контексте важно акцентировать внимание на значении понятия свободы массовой информации. Мы разделяем точку зрения А. Рихтера о том, что в Конституции РФ речь идет о свободе массовой информации, а не о свободе средств массовой информации. «Отличие принципиальное и означает, что Конституция гарантирует не свободу действий редакций либо учредителей или владельцев СМИ, а свободу человека искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» [3, 18].

Однако, вполне очевидно, что конституционный принцип гарантированности свободы массовой информации связан с деятельностью СМИ. Его содержание более детально раскрывается в ст.1 Закона РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации» (в ред. от 09.02.2009 г.) [4], где данная взаимосвязь четко прослеживается: «В Российской Федерации поиск, получение, производство и распространение массовой информации, учреждение средств массовой информации, владение, пользование и распоряжение ими, изготовление, приобретение, хранение и эксплуатация технических устройств и оборудования, сырья и материалов, предназначенных для производства и распространения продукции средств массовой информации, не подлежат ограничениям, за исключением предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации».

Признавая исключительно важную роль СМИ в реализации политических и иных прав и свобод человека и гражданина, в осуществлении общественного контроля за правительством, необходимо четко понимать, что их мощнейший потенциал воздействия на социум может

использоваться и в деструктивных целях. Осознание данного факта заставило законодателей включить в содержание Закона РФ «О средствах массовой информации» статью 4 «Недопустимость злоупотребления свободой массовой информации», в которой закрепляется комплекс правовых запретов на распространение СМИ определенной информации, которое может повлечь наступление общественно опасных последствий. К ней отнесены:

- сведения, составляющие государственную или иную специально охраняемую законом тайну;
- материалы, содержащие публичные призывы к осуществлению террористической деятельности или публично оправдывающие терроризм, другие экстремистские материалы;
- материалы, пропагандирующие порнографию, культ насилия и жестокости;
- сведения о способах, методах разработки, изготовления и использования, местах приобретения наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, пропаганда каких-либо преимуществ использования отдельных наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов и прекурсоров;
- сведения о специальных средствах, технических приемах и тактике проведения контртеррористической операции, если их распространение может препятствовать проведению контртеррористической операции или поставить под угрозу жизнь и здоровье людей;
- иная информация, распространение которой запрещено федеральными законами.

Также анализируемая статья запрещает использование СМИ в целях совершения уголовно наказуемых деяний, а также применение в аудиовизуальных СМИ, а также в информационных компьютерных файлах и программах обработки информационных текстов, относящихся к специальным средствам массовой информации, скрытых вставок и иных технических приемов и способов распространения информации, воздействующих на подсознание людей и (или) оказывающих вредное влияние на их здоровье. Кроме того, в ней установлен запрет на распространение информации об общественных объединениях или иных организациях, признанных судом экстремистскими, без указания на данный факт.

Таким образом, в Конституции РФ и законодательстве Российской Федерации о средствах массовой информации установлен принцип свободы массовой информации, предусматривающий запрет злоупотребления данной свободой в определенных формах. Последние выражаются в распространении СМИ деструктивной информации либо использовании СМИ в общественно опасных целях. Однако рассмотренные выше нормы никак не касаются вопроса, связанного с ограничениями свободы массовой информации в условиях ведения информационной войны. В настоящей статье будет предпринята попытка выделить некоторые значимые аспекты данной проблемы и наметить пути ее дальнейшей разработки.

Для начала поясним, о чем идет речь. Оставляя за рамками настоящей статьи дискуссии о подходах к определению понятия **информационной войны**, в настоящей статье мы будем исходить из ее трактовки как *противоборства между государствами с целью нанесения ущерба информационным системам, процессам и ресурсам, критически важным структурам, подрыва политической, экономической и социальной систем, а также массивной психологической обработки населения с целью дестабилизации общества и государства* [5, 94]. В Концепции национальной безопасности РФ 2000 г. [6] (утратившей силу в 2008 г.) прямо говорилось о наличии данной угрозы: «Серьезную опасность представляют собой стремление ряда стран к доминированию в мировом информационном пространстве, вытеснению России с внешнего и внутреннего информационного рынка; разработка рядом государств концепции информационных войн, предусматривающей создание средств опасного воздействия на информационные сферы других стран мира...». Данное положение закреплено и в действующей Доктрине информационной безопасности РФ 2000 г. [7].

Прошедшее с 2000 года десятилетие доказало обоснованность выделения информационной войны среди серьезных угроз национальной безопасности. Цветные революции на постсоветском пространстве, враждебные информационные акции против России в западных

масс-медиа и, наконец, беспрецедентная информационная кампания во время грузино-осетинского конфликта августа 2008 г. – все это наглядные примеры информационных войн эпохи постмодерна. Среди событий последнего времени необходимо особо отметить революции, прошедшие в начале 2011 года в странах Большого Ближнего Востока и Северной Африки, которые окрестили «твиттерными» из-за исключительно важной роли интернет-технологий, в частности социальных сетей, в механизме развития и управления ходом данных революций [8].

Основной тезис, который мы считаем необходимым заявить и обосновать в связи с вышесказанным, состоит в том, что определение содержания и способов реализации закрепленных нормами Конституции РФ свободы слова и свободы массовой информации должно осуществляться с учетом контекста информационных войн. Связано это с тем, что в условиях информационного общества с характерными для него тенденциями возрастания объемов производства, распространения и потребления информации именно масс-медиа являются основным каналом трансляции информации в общество и, соответственно, ведения информационной войны.

Вполне очевидно, что информационное воздействие в отношении государства – объекта агрессии будет вестись преимущественно через иностранные (глобальные) масс-медиа, которые не подпадают под юрисдикцию данного государства. Поэтому закрепление правовых механизмов защиты от ведения информационных войн через такие масс-медиа возможно преимущественно через международно-правовые механизмы, которые в настоящий момент отсутствуют. В связи с этим возможности государственной правовой защиты от информационных войн в медиaprостранстве ограничены в объектном плане национальными СМИ.

Поднимая вопрос о средствах такой защиты, сразу же обозначим неприемлемость предложения об отмене (запрете) свободы массовой информации и введении цензуры как метода правовой защиты от информационных войн, поскольку оно: а) противоречит общепризнанной концепции демократии и прав человека, закрепленной в базовых международно-правовых актах; б) является труднореализуемым и малоэффективным способом обеспечения информационной безопасности в условиях наличия транснациональных информационно-коммуникационных сетей, прежде всего сети Интернет.

Тем не менее, полагаем совершенно необходимым, образно выражаясь, заблокировать некоторые узкие «каналы», имманентно присущие свободе массовой информации и являющиеся составной частью ее нормативного содержания, которые могут использоваться субъектами информационной агрессии для проведения враждебных информационных операций. Здесь требуется подбор очень точного юридического инструментария, позволяющего выполнить данную «ювелирную» работу, не нарушив нормального функционирования процесса конституционного правоупотребления одной из основополагающих политических свобод.

В противном случае, проигнорировав угрозы информационной войны и настаивая на классическом истолковании свободы массовой информации, государство тем самым лишает себя необходимой защиты от применения в отношении него технологий «мягкой силы» (soft power). Против них зачастую неэффективны традиционные методы противодействия, такие как временная блокировка информационных источников, контрпропаганда, опровержение ложных фактов и т.п. «Твиттерные» революции в Северной Африке показали, что даже при отключении властями доступа к Интернету, могут быть найдены альтернативные способы обмена информацией. По свидетельству газеты «The New York Times», когда в Египте «закрыли» Интернет, Google и Твиттер активно помогли протестующим, создав новый сервис speak2tweet, позволяющий людям оставлять голосовые сообщения, которые затем записывались в файлы на Твиттере в качестве информационных обновлений. Прослушать эти сообщения можно было по выделенным каналам обычной телефонной линии [9].

Принимая во внимание характер самой угрозы, выступающей основанием для ограничения свободы массовой информации, в названии которой используется термин «война», логично предположить, что в данном случае может устанавливаться специальный правовой режим, предполагающий комплекс ограничений основных прав и свобод, по аналогии с режимом военного положения применительно к военной агрессии [10]. Однако проблема состоит в том, что особенностью информационной войны, в отличие от войны «классической», является ее

перманентность: она не имеет четкого начала и конца, применительно к ней можно говорить лишь о разной степени интенсивности проведения информационных операций [11]. Из этого следует вывод, что особый правовой режим для случаев ведения информационной войны высокой интенсивности («обострения») должен дополняться ограничениями свободы массовой информации в обычных («нормальных») условиях функционирования, в которых протекают информационные конфликты низкой интенсивности.

Определение правовых средств и методов противодействия информационным войнам в медиaprостранстве необходимо производить с учетом чрезвычайного разнообразия самих способов проведения деструктивного информационного воздействия, описанных в специальной литературе [12]. В этой связи автор настоящей статьи призывает заинтересованных специалистов включиться в разработку данной чрезвычайно актуальной научной проблемы. Тем более, что значимый научный задел в данной сфере был сделан в 1990-е годы в рамках разработки проекта Федерального закона «Об информационно-психологической безопасности»¹.

Учитывая междисциплинарный характер объекта исследования, в этой сфере требуется объединение усилий юристов со специалистами в сфере психологии, психиатрии, медицины, социологии, лингвистики, журналистики, а также военных, математических и технических наук. Чрезвычайно полезным может быть опыт зарубежных государств в данной сфере, изучение и выработка предложений по использованию которого является важной исследовательской задачей. Что касается предметной области науки юриспруденции, в рамках которой целесообразно аккумулировать подобные исследования, то, на наш взгляд, ею должна стать формирующаяся и активно развивающаяся наука информационного права, входящая в состав научной специальности 12.00.14 – административное право, финансовое право, информационное право.

ЛИТЕРАТУРА

1. Основной закон Федеративной Республики Германия // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский Союз, Соедин. Штаты Америки, Япония, Индия: учеб. пособие / сост. В.В. Маклаков. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2006. – 624 с.
2. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. – 1993. – 25 дек.
3. Рихтер А.Г. Правовые основы журналистики: учебник / А.Г. Рихтер. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: ВК, 2009. – 456 с.
4. О средствах массовой информации: Закон Российской Федерации от 27 дек. 1991 г. № 2124-1 // Российская газета. – 1992. – 8 февр.
5. Термины и определения в области информационной безопасности / [Комов С., Ракитин В., Радионов С., Рябцунов П. и др.]. – М.: Издательство АС-Траст, 2009. – 304 с.
6. Концепция национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300, в ред. Указа Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 2. Ст. 170 (утратила силу).
7. Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ от 9 сентября 2000 г. N Пр-1895) // Российская газета. – 2000. – 28 сент.
8. Овчинский В. Мистерии арабских взрывов... // Завтра, 2011. – № 9; Тукманов Д. Твиттерреволюции // Завтра, 2011. – № 16, Печуров С. Арабский Восток: технология управляемого хаоса в действии // Независимое военное обозрение. – 2011. – 25 марта.
9. Престон Дж. Руководство Facebook хранит молчание насчет своей роли в восстаниях / Дж. Престон («The New York Times», США) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inosmi.ru/world/20110218/166632435.html>.

¹ Пояснительная записка к Федеральному закону «Об информационно-психологической безопасности» // СПС «Гарант».

10. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (в ред. от 28.12.2010 г.) // Российская газета. – 2002. – 2 февр.
11. Дугин А. Сетецентричные войны / А. Дугин // Евразия: информационно-аналитический портал / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.evrazia.org/modules.php?name=News&file=article&sid=2893>.
12. Методы и технологии информационных войн / Бухарин С.Н., Цыганов В.В. – М.: Академический проект, 2007; Оргоружие: о том, что хаос может быть рукотворным. Сводная аналитическая группа Центра Кургияна об угрозах суверенитету России. – М.: Международный общественный фонд «Экспериментальный творческий центр», 2007; Расторгуев С.П. Философия информационной войны / С.П. Расторгуев. – М.: Московский психолого-социальный институт, 2003; Прокофьев В.Ф. Тайное оружие информационной войны: атака на подсознание / В.Ф. Прокофьев. – М.: СИНТЕГ, 2003; Почепцов Г.Г. Психологические войны / Г.Г. Почепцов. – М.: Рефл-бук; К.: Ваклер, 2002; Кара-Мурза С.Г. Манипуляция сознанием: учебное пособие / С.Г. Кара-Мурза. – М.: Алгоритм, 2004; Пугачев В.П. Управление свободой / В.П. Пугачев. – М.: КомКнига, 2005; Грачев Г.В. Манипулирование личностью / Г.В. Грачев, И.К. Мельник. – М.: Эксмо, 2003.

УДК 351.865: [336: 323.285]

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ФИНАНСИРОВАНИЮ ТЕРРОРИЗМА

Старцев Г.В., к.экон.н, консультант

Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации

В статье автор анализирует современные составляющие механизма противодействия финансированию терроризма в мире.

Ключевые слова: терроризм, деньги, капитал, финансирование.

Старцев Г.В. ОРГАНІЗАЦІЙНІ АСПЕКТИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОТИДІЇ ФІНАНСУВАННЮ ТЕРОРИЗМУ / Апарат Ради Безпеки Російської Федерації, Росія

У статті автор аналізує сучасні складові механізми протидії фінансуванню тероризму у світі.

Ключові слова: тероризм, кошти, капітал, фінансування.

Startsev G.V. ORGANIZATIONAL ASPECTS OF IMPROVING OF THE SYSTEM AGAINST TERRORIST FINANCING / Apparatus of the Security Council of the Russian Federation, Russia

The article examines the components of modern mechanism for combating financing of terrorism in the world.

Key words: terrorism, money, capital financing.

К настоящему времени мировому сообществу в результате мер, принятых по линии ООН, ФАТФ, МВФ и Всемирного банка, удалось достичь определенного прогресса в сфере противодействия финансированию терроризма. Практически повсеместное ужесточение контроля со стороны спецслужб и правоохранительных органов существенно затруднило использование террористами официальных банковских каналов для накопления, перевода и расходования денежных средств на свои цели. Начали приносить определенные результаты шаги по выявлению и мониторингу альтернативных (внебанковских) систем трансферта капитала. Кроме того, глобальный финансовый кризис способствовал сокращению объемов средств, поступающих экстремистам от различных неправительственных организаций и благотворительных фондов.

В данных условиях террористы вынуждены искать новые и диверсифицировать имеющиеся источники и каналы своего финансирования, в том числе активизировать участие в различных видах «общеуголовной» преступной деятельности: производство и сбыт

наркотиков; захват заложников с целью получения выкупа; вымогательство; торговля оружием; грабежи; изготовление и сбыт контрафактной продукции и др.

Одним из важных источников финансирования большинства исламистских террористических и экстремистских организаций остаются пожертвования частных лиц, в основном из стран Персидского залива. Эти средства направляются как в качестве прямых взносов, так и аккумулируются на счетах различных благотворительных фондов, которые под видом помощи единоверцам, финансирования строительства мечетей и исламских центров, а также гуманитарной помощи переводят деньги на нужды различных радикальных структур.

На фоне мирового финансового кризиса международные террористические организации все активнее пытаются проникнуть в легальные бизнес-структуры для получения дополнительных денежных средств.

Доходы, полученные международными террористическими организациями от противоправной и легальной коммерческой деятельности, а также средства, поступающие от «спонсоров» низовым террористическим структурам, переправляются различными конспиративными способами. Основными из них являются:

- контрабанда наличных денег (на роль курьеров подбираются преимущественно лица, ранее не попадавшие в поле зрения правоохранительных органов);
- задействование небанковской финансовой системы (использование акций, облигаций и ценных бумаг на предъявителя);
- денежные переводы через системы «Swift», «Fed Wire», «Chips», «Payment System Clearing House» и др.;
- использование альтернативных (внебанковских) систем денежных переводов «Хавала», «Sum Sutu», «Chop», «Hundi»;
- проведение банковских операций через Интернет с помощью «Cyber Banking».

В настоящее время одной из основных причин, затрудняющих дальнейшее повышение эффективности противодействия финансированию терроризма, является несовершенство международного права в этой сфере. В условиях, когда в рамках ООН до сих пор не разработано единое определение понятия «международный терроризм», отсутствует и согласованная позиция государств в отношении того, какие действия подпадают под обвинения в финансировании данного явления.

В сложившейся ситуации правительства большинства зарубежных государств сосредоточились на создании соответствующей организационно-правовой базы на национальном уровне. Как правило, такая работа проводится по следующим направлениям:

- расширение взаимодействия между подразделениями профильных ведомств и одновременно четкое разделение «зоны ответственности» между ними;
- ужесточение кредитно-финансовой политики и контрольных мер, а также расширение полномочий ведомств, действующих в данной области;
- установление контроля за деятельностью благотворительных организаций.

Российская Федерация также принимает активное участие в международных усилиях по противодействию легализации преступных доходов и финансированию международного терроризма: ратифицирована Международная конвенция ООН о борьбе с финансированием терроризма 1999 г. [1]; с 2002 г. действует Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» [2].

Основные задачи и функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, возложены на Федеральную службу по финансовому мониторингу – Росфинмониторинг России [3].

Служба создана в соответствии с Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [4] в результате преобразования Комитета Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России), который был образован Указом Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов [5], полученных преступным путем» и приступил к выполнению возложенных на него задач с 1 февраля 2002 года.

Руководство деятельностью Росфинмониторинга осуществляет Правительство РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти» [6].

Росфинмониторинг осуществляет межотраслевую координацию и принимает меры в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, проводит сбор, обработку и анализ информации об операциях с денежными средствами и другим имуществом, подлежащим контролю в соответствии с законодательством Российской Федерации.

На Росфинмониторинг возложены задачи по созданию единой информационной системы и ведению федеральной базы данных в сфере противодействия легализации доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, осуществление в соответствии с международными договорами взаимодействия и информационного обмена с компетентными органами иностранных государств.

С учетом серьезности и глобальности задач в области борьбы с финансированием терроризма и необходимостью заниматься этой работой глубоко, целенаправленно и на системной основе в Росфинмониторинге создано специализированное подразделение – Управление по противодействию финансированию терроризма.

Анализ возложенных на Управление обязанностей позволяет выделить основные направления его деятельности.

Первое направление: объектовая работа, основной задачей которой является пресечение преступной деятельности физических и юридических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской и террористической деятельности.

Операция с денежными средствами или иным имуществом подлежит обязательному контролю в случае, если хотя бы одной из сторон является организация или физическое лицо, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности.

Порядок определения и доведения до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, перечня (списка) таких организаций и лиц устанавливается Правительством РФ [7].

Основаниями для включения организации или физического лица в указанный перечень являются:

Основаниями для включения организации или физического лица в перечень организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, являются:

- 1) вступившее в законную силу решение суда Российской Федерации о ликвидации или запрете деятельности организации в связи с ее причастностью к экстремистской деятельности или терроризму;
- 2) вступивший в законную силу приговор суда Российской Федерации о признании лица виновным в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ);
- 3) решение Генерального прокурора Российской Федерации, подчиненного ему прокурора или федерального органа исполнительной власти в области государственной регистрации (его соответствующего территориального органа) о приостановлении деятельности организации в связи с их обращением в суд с заявлением о привлечении организации к ответственности за экстремистскую деятельность;

- 4) процессуальное решение о признании лица подозреваемым в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ;
- 5) постановление следователя о привлечении лица в качестве обвиняемого в совершении хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями 205, 205.1, 205.2, 206, 208, 211, 220, 221, 277, 278, 279, 280, 282, 282.1, 282.2 и 360 УК РФ;
- 6) составляемые международными организациями, осуществляющими борьбу с терроризмом, или уполномоченными ими органами и признанные Российской Федерацией перечни организаций и физических лиц, связанных с террористическими организациями или террористами;
- 7) признаваемые в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами приговоры или решения судов и решения иных компетентных органов иностранных государств в отношении организаций или физических лиц, осуществляющих террористическую деятельность.

В обеспечение выполнения обязательств Российской Федерации в сфере противодействия финансированию международного терроризма в международный раздел списка террористических организаций включаются физические лица и организации, внесенные в соответствии с резолюциями СБ ООН в списки международных террористов.

По отработанным каналам такой список доводится до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом, для использования при проведении обязательного контроля. При выявлении финансовых операций, хотя бы одним из участников которых является лицо, внесенное в Перечень, осуществляется приостановка операции на срок, необходимый для принятия административных или процессуальных решений. С учетом того, что такие решения могут приниматься лишь соответствующими правоохранными структурами, информация о приостановке движения средств незамедлительно доводится до инициатора внесения лица в перечень.

Как показывает опыт российской финансовой разведки, при работе с международным разделом перечня основной проблемой является отсутствие достаточных идентификационных данных на внесенных в него лиц и сведений об инициаторе внесения их в список, что ставит Росфинмониторинг перед необходимостью задействовать непростую схему запросов и оповещения, что, естественно, влияет на возможность применения действующего в России законодательства в полном объеме.

Второй участок работы связан с постановкой на мониторинг-контроль физических лиц и организаций, проверяемых зарубежными и общественными правоохранными органами по подозрению в причастности к экстремистской и террористической деятельности или их финансированию.

Основанием для постановки на мониторинг-контроль указанной категории лиц и операций являются запросы и ориентировки зарубежных органов финансовой разведки и отечественных правоохранных органов.

Такая постановка задачи позволяет не только проверять возможное наличие информации о финансовых операциях с участием объектов заинтересованности правоохранных органов, но и осуществлять более целенаправленный мониторинг финансовых потоков в дальнейшем.

Одной из основных задач, которые решаются в процессе работы на указанном участке, является информационное сопровождение оперативных разработок и уголовных дел, ведущихся зарубежными и отечественными правоохранными органами в отношении конкретных физических и юридических лиц, обоснованно подозреваемых в причастности к финансированию экстремизма и терроризма. С учетом того, что поставленные на мониторинг-контроль физические лица и организации не подлежат внесению в Перечень, эффективность работы на этом участке во многом зависит от полноты отбора первичной информации в организациях, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом. В этой связи должно уделяться внимание разработке рекомендаций по организации внутреннего контроля в них. Такие рекомендации разрабатываются на основе изучения зарубежного и

отечественного опыта борьбы с терроризмом, знания форм и методов сбора, аккумуляции и распределения средств в целях его финансирования.

Именно с учетом этого опыта ЦБ России проведена переработка требований по организации обязательного контроля, подготовлены указания оперативного характера, которыми кредитным организациям, осуществляющим операции с предоплаченными продуктами, а также предоставляющим услуги по переводу денежных средств без открытия банковского счета, предписано усилить контроль за подобными операциями.

Причин для такого более пристального внимания к ним несколько:

- возросшее количество операций с наличностью и объемов используемых при этом средств;
- возросшие объемы вывоза из страны валютных средств с использованием такого рода операций;
- бесконтрольность использования средств, перемещаемых с использованием такого рода финансовых операций.

Указанное и некоторые иные присущие таким операциям особенности делают использование их в целях финансирования экстремизма и терроризма весьма привлекательным.

Известно, что кредитные организации имеют возможность контролировать использование пластиковых карт для оплаты товаров и услуг. Но снятие с них наличных средств фиксируется лишь как факт. Проконтролировать их дальнейшее использование весьма затруднительно.

Услуги по переводу физическими лицами денежных средств без открытия банковского счета предоставляют очень многие компании. На территории Российской Федерации их работает более десятка.

Привлекательность для террористов они представляют тем, что законодательство многих стран не предусматривает идентификации получателя переводимых средств. Это обстоятельство, безусловно, предоставляет террористам возможность использовать его в своих целях. При этом необходимо учитывать, что обязательства по выплате переводимых средств такая компания имеет возможность выполнять в любом из своих представительств (пунктах), расположенных в различных странах. Такие обязательства рассылаются без указания конкретного пункта получения и могут быть реализованы в любой стране, где находится подобное представительство.

Второе направление: поисковая работа, ориентированная на своевременное выявление финансовых операций с признаками возможной причастности к финансированию экстремизма и терроризма, разработку схем организации сбора, аккумуляции и распределения используемых в этих целях средств, совместную с зарубежными финансовыми разведками и отечественными правоохранительными органами проверку и разработку формируемых на основе финансового анализа материалов, информационное обеспечение принятия процессуальных мер пресечения выявленной преступной деятельности.

В основу работы на данном направлении заложен финансовый анализ первичной информации, поступающей из кредитных и иных организаций, осуществляющих операции с денежными средствами и иным имуществом.

Ежедневно в Росфинмониторинг поступает огромное количество сообщений, отобранных кредитными и иными организациями, осуществляющими операции с денежными средствами и иным имуществом, в ходе обязательного и внутреннего контроля. Например, за десять месяцев 2010 года было получено от участников финансового рынка свыше 5,6 млн сообщений об операциях на сумму около 120 трлн руб. Более 90% информации приходит от банков. Остальное приходится на страховые компании, профессиональных участников рынка ценных бумаг, ломбарды, НПФ, операторов по приему платежей, а также на организации, работающие с драгметаллами и осуществляющие сделки с недвижимостью [8].

Для дальнейшей обработки такой первичной информации, с учетом международного и отечественного опыта борьбы с экстремизмом и терроризмом, разработаны дополнительные критерии оценки:

- финансовые потоки в страны, в которых действуют международные и региональные этнические центры и организации. Список таких организаций имеется и регулярно пополняется в рамках деятельности группы «Эгмонт»;
- переводы средств благотворительных фондов, иных общественных, религиозных и этнических организаций и их филиалов, возможность использования «гуманитарной» деятельности которых вызывает определенную озабоченность мирового сообщества;
- открытие юридическим лицом банковского счета на имя физического лица с размещением на нем наличных средств;
- анонимные переводы и переводы средств на получателя;
- многократные частные переводы денежных средств на территорию Южного Федерального округа, особенно, по поручению третьих лиц;
- операции по переводу средств, не имеющие или противоречащие экономическому смыслу;
- операции, не обусловленные хозяйственной деятельностью;
- снятие наличных средств с пластиковых карт и некоторые другие.

Используя указанные критерии и внешние ресурсы, Управление имеет доступ к базам данных государственных структур – предоставляемые Федеральной службы государственной статистики (индивидуальное частное предпринимательство), ФНС (бухгалтерская отчетность и Единый государственный реестр юридических лиц), МВД (утраченные паспорта, владельцы автотранспорта), ГТК (грузовые перевозки и перемещение денежных средств и ценностей через границу); ведется аналитическое исследование информации о финансовых операциях с выявленными первичными признаками возможной причастности к финансированию экстремизма и терроризма.

В результате такого первичного анализа устанавливаются участники операций, их связи, разрабатываются основные схемы их финансовых отношений.

Итак, формирование российской системы противодействия финансированию терроризма и ее развитие позволило выделить финансовые потоки, связанные с проблемными территориями внутри России, оффшорными юрисдикциями, зарубежными странами, с территориями которых легально ведут активную деятельность подозреваемые в причастности к финансированию экстремистов негосударственные благотворительные организации, фонды, а также общественные и религиозные организации радикальной направленности. Появилась возможность анализировать финансовые операции ряда российских компаний, отдельных физических лиц и групп, организованных по этническому признаку, а также представительств, международных организаций и фондов. При этом была выявлена определенная специфика типологий проведения подозрительных финансовых операций, связанных с оказанием финансовой гуманитарной помощи, религиозно-просветительской и благотворительной деятельностью, переводами денежных средств с использованием международных платежных систем.

Таким образом, учитывая современные технологии перемещения финансовых ресурсов и интернационализацию организованной преступности, можно сделать вывод, что роль международного сотрудничества особенно высока в такой сфере, как противодействие экономическим основам терроризма. Одним из важнейших аспектов оценки российской системы в этой связи является анализ организационных и правовых составляющих международного сотрудничества Российской Федерации по вопросам борьбы с экономическими основами терроризма.

В целях совершенствования системы противодействия финансированию терроризма целесообразно предпринять следующие шаги:

- повысить уровень сотрудничества правоохранительных и финансовых органов в вопросах противодействия финансированию терроризма как на международном уровне, так и внутри страны, особый акцент делая на выявлении схем и каналов перевода средств террористическим организациям либо конкретным лицам, причастным к

террористической деятельности;

- активнее использовать оперативные возможности всех российских силовых ведомств для пресечения деятельности альтернативных (внебанковских) систем трансферта капитала;
- разработать меры по ужесточению мониторинга мобильного банкинга и используемых в сети Интернет систем web-платежей, позволяющих осуществлять обезличенные переводы с последующим обналчииванием денег;
- совершенствовать работу правоохранительных и финансовых органов по контролю за целевым расходованием финансовых средств некоммерческими организациями, выявлению их возможных связей с террористическими организациями.

ЛИТЕРАТУРА

1. О ратификации Международной конвенции о борьбе с финансированием терроризма: Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 88-ФЗ // Рос. газ. 2002. 13 июля.
2. О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ (ред. от 8 ноября 2011 г.) // Рос. газ. 2001. 9 авг.
3. Об утверждении Положения о Федеральной службе по финансовому мониторингу: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2004 г. № 307 (ред. от 24 марта 2011 г.) // Рос. газ. 2004 29 июня.
4. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 // Рос. газ. 2004. 12 мар. (утратил силу).
5. Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма: Указ Президента РФ от 1 ноября 2001 г. № 1263 (ред. от 22 марта 2005 г.) // Рос. газ. 2001. 3 нояб.
6. Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724 (ред. 24 мая 2011 г.) // Рос. газ. 2008. 13 мая.
7. Об утверждении Положения о порядке определения перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их причастности к экстремистской деятельности или терроризму, и доведения этого перечня до сведения организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом: Постановление Правительства РФ от 18 января 2003 г. № 27 (ред. от 24 марта 2011 г.) // Рос. газ. 2003. 22 янв.
8. Банки сдали 120 трлн рублей. Объем подозрительных операций в России составил три ВВП // Коммерсант, 2010. – 6 дек. / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.prodengi.ru/Publications/PublicationInfo.aspx?publicationId=14166> (дата обращения: 13.01.2012).

УДК 342.951: 368.9.06

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Стеценко В.Ю., д.ю.н., професор

Східноєвропейський університет економіки і менеджменту

У статті аналізуються порівняльно-правові аспекти адміністративно-правового забезпечення обов'язкового медичного страхування. У якості об'єктів обрано США, Росію та Німеччину.

Ключові слова: обов'язкове медичне страхування, США, Росія, Німеччина.

Стещенко В.Ю. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО МЕДИЦИНСКОГО СТРАХОВАНИЯ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ / Восточноевропейский университет экономики и менеджмента, Украина

В статье анализируются сравнительно-правовые аспекты административно-правового обеспечения обязательного медицинского страхования. В качестве объектов выбраны США, Россия и Германия.

Ключевые слова: обязательное медицинское страхование, США, Россия, Германия.

Stetsenko V.Y. ADMINISTRATIVE LAW PROVIDING FOR MANDATORY HEALTH INSURANCE: INTERNATIONAL EXPERIENCE / East European university of the economy and management, Ukraine

The paper analyzes the comparative legal aspects of administrative and legal support of obligatory medical insurance. As objects are selected the United States, Russia and Germany.

Key words: Mandatory Health Insurance, United States, Russia, Germany.

Реалії сьогодення обумовлюють необхідність пошуку законодавчої моделі запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування. З цією метою видається за важливе проаналізувати надбання зарубіжних країн, котрі пройшли складний шлях від бюджетного фінансування до страхової (бюджетно-страхової) моделі. Важливим видається досвід таких держав, як США, Росія та Німеччина.

Перше. Сполучені Штати Америки є практично єдиною країною у світі з розвинутою економікою, де відсутнє загальнодоступне медичне забезпечення. Тому, незважаючи на те, що витрати на охорону здоров'я тут становлять 15,7% ВВП [1, 136], тобто істотно більше, ніж у будь-якій іншій країні світу, за оцінкою ВООЗ, яка у 2000 році здійснила перший в історії аналіз медичних систем світу, американська система охорони здоров'я за рівнем та ефективністю загальної медико-санітарної допомоги займає лише 37-ме місце зі 191 країни [2]. Варто зазначити, що США за цим показником пропустили попереду себе країни, у яких майже вдвічі менше коштів витрачається на систему охорони здоров'я (у відсотках до рівня ВВП: Оман – 2,4%, Сінгапур – 3,1%, Мальта – 7,5%, Андорра – 7,6%, Японія – 8%, Велика Британія – 8,4%, Іспанія – 8,5%, Італія – 8,7% і т. ін.). Що ж до загального рівня здоров'я населення (тривалість життя, дитяча смертність тощо), то Сполучені Штати займають лише 72-ге місце.

Основними джерелами фінансування американської системи охорони здоров'я є приватне та некомерційне страхування, якими охоплюється приблизно 85% населення [3] (близько 50% застраховані своїми роботодавцями, 10% самостійно застрахованих, останні застраховані в рамках державних програм). За сучасними даними, сорок шість мільйонів американців взагалі не мали страхового захисту і весь тягар медичних витрат несли особисто, з власної кишені. Це зумовлено тим, що страхування половини населення країни залежить від роботодавців (приватне страхування), тому доступність медичного обслуговування для більшості американців залежить від їх статусу зайнятості.

Значну роль у забезпеченні частини населення медичною допомогою відіграє некомерційне страхування, яке є ні чим іншим, як державною програмою майже для окремих верств населення. По-перше, це федеральна програма Medicare, яка охоплює майже 45 мільйонів літніх осіб та осіб з обмеженими можливостями. По-друге, це федерально-регіональна програма Medicaid, що поширюється на бідніші прошарки населення. Запровадження даних програм було здійснено Законом про соціальне забезпечення (Social Security Act) 30 липня 1965 р. президентом Ліндоном Джонсоном (Lyndon Johnson) з метою фінансування витрат на медичне обслуговування літніх осіб та інших соціально не захищених верств населення.

Medicare є федеральною програмою соціального страхування, що фінансується виключно з федерального бюджету і передбачає медичне страхування:

- осіб, які досягли 65-річного віку, проживали на законних підставах у США не менше 5 років та сплатили самі (або їх подружжя) податки на Medicare не менш як за 10 років;
- інвалідів старшої вікової групи, які отримують допомогу за інвалідністю не менше 24 місяців;
- хворих з хронічною нирковою недостатністю або осіб, які мають потребу в пересадці нирки;
- осіб, хворих на аміотрофічний склероз (amyotrophic lateral sclerosis), і таких, що мають право на соціальне страхування на випадок інвалідності.

Програма Medicaid формально не належить до програми соціального страхування, а є, перш за все, соціальним забезпеченням та захистом малозабезпечених верств населення. Фінансування цієї програми відбувається спільно федеральним урядом та штатами. Залежно від фінансового становища (доходу на душу населення) штату процентне співвідношення участі у витратах різняться («багаті» штати фінансують приблизно 50%, «бідні» – менше). Кожний штат здійснює управління власної програми Medicaid (яка може мати власну назву, наприклад: «Medi-Cal» у штаті Каліфорнія, «MassHealth» у штаті Масачусетс, «Oregon Health Plan» в Орегоні, «TennCare» у Техасі, але федеральний центр Medicaid Service контролює цю програму та встановлює вимоги до надання послуг, якості, фінансування та стандартів. Участь штатів у цій програмі є добровільною, але з 1982 р. усі штати увійшли в цю програму. Оплата медичних послуг у низці штатів здійснюється урядом безпосередньо надавачеві послуг, в інших – практикується укладення договорів субпідряду з приватними медичними компаніями.

У цілому ж слід зазначити, що до безумовних переваг організаційно-правового забезпечення системи охорони здоров'я США належить:

- 1) особливе ставлення до літніх осіб, інвалідів та деяких інших категорій соціально не захищених верств населення, що є виявом дійсно гуманного ставлення до тих категорій осіб, які не можуть самостійно забезпечити собі фінансування медичної допомоги;
- 2) високий рівень організаційно-правового забезпечення захисту прав пацієнтів, який виявляється в тому, що значного рівня розвитку набули надання адвокатських послуг у сфері медичного права та широка розповсюдженість інституцій, котрі займаються захистом прав споживачів;
- 3) концептуальний підхід до підготовки юристів, які спеціалізуються в царині медичного права, що виявляється в наявності окремої спеціалізації юридичних вищих навчальних закладів – «медичне право»;
- 4) високий рівень стандартизації та документообігу. Переважна більшість медичних процедур у Сполучених Штатах стандартизовані (щодо них розроблені та затверджені компетентними органами протоколи (стандарти)). Крім того, між усіма суб'єктами надання медичної допомоги функціонує значна кількість документів, які об'єктивізують процес організації та контролю за якістю надання медичної допомоги;
- 5) диверсифікація фінансових потоків, які спрямовуються на галузь охорони здоров'я (кошти на покриття окремих соціальних програм виділяються як федеральним рівнем, так і місцевими органами влади).

Проаналізувавши досвід побудови системи організації та фінансування охорони здоров'я США, доходимо висновку, що для реформування галузі охорони здоров'я України можливо використання таких позитивних сторін американської системи:

- використання ринкових механізмів, які базуються на суверенітеті споживача медичних послуг і спроможності його попиту викликати конкуренцію як цінову, так і у сфері якості;
- надання більших прав пацієнту (можливість отримання повної інформації на всіх стадіях лікувального процесу; розширення та вдосконалення існуючих способів захисту їх прав);
- вдосконалення процесів управління та контролю якості надання медичних послуг, а також більш широке запровадження в цій сфері нових інформаційних технологій;
- акцент на профілактику захворювання, а також на первинне медико-санітарне обслуговування;
- стратегічне планування діяльності всіх закладів охорони здоров'я та органів управління охороною здоров'я.

Друге. Росія одна з перших серед країн колишнього СРСР ввела загальнообов'язкове медичне страхування. Більшість авторів вважає, що саме це дало змогу системі охорони здоров'я пережити кризу 90-х років минулого століття в умовах гострого дефіциту бюджетних коштів.

З часом стало очевидним, що дана система має низку суттєвих недоліків, тому постало питання про необхідність її реформування. Але все ж таки сучасний стан охорони здоров'я Росії, безумовно, дозволяє населенню отримувати гарантований мінімум необхідних медичних послуг без додаткової оплати з власної кишені, безоплатне забезпечення ліками в процесі стаціонарного лікування, при наданні швидкої та невідкладної медичної допомоги в обсязі і на умовах, які відповідають територіальним програмам обов'язкового медичного страхування суб'єктів Російської Федерації, безоплатну диспансеризацію працюючих та дітей.

Загалом же характерними рисами обов'язкового страхування у сфері охорони здоров'я РФ є:

- воно є складовою частиною державного соціального страхування;
- має державний характер: а) регулювання здійснюється на загальнодержавному рівні; б) фонди обов'язкового медичного страхування є державними неприбутковими організаціями; в) їх кошти перебувають у державній власності;
- страхові внески сплачуються тільки роботодавцями або виконавчими органами суб'єктів, тобто застрахований повністю виключається з фінансування системи обов'язкового медичного страхування;
- наявність значного додаткового бюджетного фінансування системи охорони здоров'я;
- зі сторони виконавця медичних послуг можуть виступати лікувально-профілактичні установи будь-якої форм власності [4, 162].

До позитивних підсумків введення в Росії обов'язкового медичного страхування, перш за все, необхідно віднести перелік змін, які відбуваються в галузі економії та більш раціонального використання ресурсів. Це:

- зміна спрямованості фінансових ресурсів («гроші слідує за пацієнтом», тобто оплачується наданий обсяг робіт);
- введення системи тарифів, диференційованих цін за медичні послуги;
- визначення потреб у ресурсах (ліжках, кадрах) на підставі економічної оцінки ефективності використання потенціалу, який є;
- підвищення відповідальності медичного персоналу за результат лікування [5, 72].

І, найголовніше, запровадження обов'язкового медичного страхування дозволило в Російській Федерації створити самостійний стабільний фонд, надходження коштів до якого не залежить від політичної ситуації в країні, волі представників влади та повноти бюджету. А лікувально-профілактичні заклади отримали джерело, з якого кошти надходять постійно, систематично та стабільно, залежно від обсягу та якості наданих послуг. Керівництво даними закладами у фінансовому питанні меншою мірою стало залежним від органів управління охороною здоров'я.

З нашої точки зору, щодо організаційно-правового забезпечення обов'язкового медичного страхування в Росії, необхідно вказати на ті елементи, які можуть бути потенційно корисними в практиці підготовки закону про цей вид страхування та побудові організаційно-штатної структури обов'язкового медичного страхування в Україні. Це тим більше важливо, що тривалий час як РФ, так і Україна перебували в складі однієї держави та мали однакову модель організації охорони здоров'я. Крім того, на початку 90-х років минулого століття (за великим рахунком і тепер) наші держави перебували в подібному стані соціально-економічного розвитку. Отже, для України, з точки зору адміністративно-правового забезпечення обов'язкового медичного страхування, корисним було б врахувати таке:

- 1) недоцільно обґрунтовувати несвоєчасність законодавчого запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні соціально-економічними труднощами, що мають місце в нашій державі. Для порівняння: у Росії на час прийняття та запровадження механізму обов'язкового медичного страхування (1991–1993 рр.) рівень соціально-економічного стану був на порядок нижчим, ніж у сьогоденній Україні;
- 2) чітку побудову організаційно-штатної структури обов'язкового медичного страхування (йдеться про наявність Федерального фонду обов'язкового медичного страхування та

84 територіальних фондів у кожному суб'єкті РФ). За аналогією, в Україні доцільно створити подібну структуру із включенням загальнодержавного фонду обов'язкового медичного страхування та територіальних його управлінь в областях, Автономній Республіці Крим, містах Києві та Севастополі;

- 3) організаційно-правовий статус Федерального та інших фондів обов'язкового медичного страхування Росії свідчить про те, що це – державні некомерційні структури. Для України важливо скористатися цією обставиною, оскільки нерідко лунають пропозиції про надання їм статусу недержавних некомерційних структур (за прикладом низки зарубіжних держав). Йдеться про те, що на сучасному рівні соціально-економічного та політичного розвитку України саме державним структурам повинна належати провідна роль у започаткуванні обов'язкового медичного страхування. Це буде відбуватися переважно за допомогою механізму адміністративно-правового регулювання;
- 4) побудувати систему захисту прав пацієнтів (застрахованих), яка в Росії включає в себе такі елементи: ланки Міністерства охорони здоров'я та соціального розвитку (адміністрації лікарень, органів управління охороною здоров'я районів, суб'єктів РФ); структури Федерального фонду обов'язкового медичного страхування (територіальні фонди та їх філії); страхові медичні організації. На сьогодні в Україні пацієнт має набагато менше можливостей («адресатів звернення») при порушенні своїх прав;
- 5) чітка диференціація розподілу коштів, які витрачаються на медицину в державі. У Росії нормативно визначено, на що саме витрачаються кошти бюджету, а на що – кошти обов'язкового медичного страхування. Такі ж підходи, як видається, варто застосувати і в Україні;
- 6) сприйняття медицини як економічної категорії та формування єдиного медичного простору РФ. Мова йде про те, що на сьогодні медицина сприймається не лише як складова соціально-економічного вектора держави, а, насамперед, як економічна категорія, що є одним із способів оптимізації витрат на медичне обслуговування. Значною мірою таке стало можливим у зв'язку із започаткуванням обов'язкового медичного страхування. Єдиний медичний простір забезпечується, у тому числі, і шляхом вирівнювання фінансування програм державних гарантій в суб'єктах РФ.

Третє. Німеччина. Необхідність і важливість висвітлення системи організації фінансування охорони здоров'я Німеччини обумовлена, передусім, тим фактором, що саме в цій країні зароджувалось соціальне медичне страхування, яке історично та природно склалось саме тут, а згодом було врегульовано та впроваджено в інших країнах. До того ж сьогоднішній стан організації, юридичного забезпечення та безпосереднього функціонування обов'язкового медичного страхування є одним із найкращих у Європі. Ключовий критерій будь-яких кроків держави – задоволеність людей – підтверджується прикладом пацієнтів Німеччини, котрі здебільшого позитивно сприймають рівень організації та надання медичної допомоги.

У сучасній Німеччині одним із головних принципів державного устрою, і системи охорони здоров'я зокрема, є розподіл повноважень між землями, федеральним урядом і створеними в законному порядку організаціями громадянського суспільства. У сфері охорони здоров'я органи влади передають повноваження самоврядним організаціям платників та виробників послуг – тобто структурам, які безпосередньо зацікавлені і мають відповідний рівень професійних знань у даній сфері. Насамперед – це лікарняні каси, їх об'єднання, об'єднання лікарів лікарняних кас, які є квазідержавними організаціями і мають органи управління, що здійснюють управління фінансуванням, надання послуг в обсязі, гарантованому Законом про обов'язкове медичне страхування.

На федеральному рівні систему охорони здоров'я очолює Федеральне Міністерство охорони здоров'я і соціального забезпечення, до повноважень якого віднесена і загальна політика у сфері державного медичного страхування (перш за все, це питання рівності, повноти, порядку надання та фінансування соціальних послуг). Правове регулювання всієї системи соціального страхування Німеччини здійснюється, в основному, на підставі Соціального кодексу, книга п'ята якого присвячена безпосередньо державному медичному страхуванню.

До переваг німецької системи охорони здоров'я, безумовно, варто віднести високий якісний рівень надання медичної допомоги, оснащеність медичним обладнанням лікувально-

профілактичних установ, кваліфікацію медичних працівників і, найголовніше, доступність медичного обслуговування для всіх. Система медичного страхування забезпечує населення широким спектром безоплатних послуг, включаючи профілактику захворювань, амбулаторне та стаціонарне лікування, рецептурні лікарські засоби, медичні устаткування, оплату проїзду до медичного закладу тощо.

Крім цього, застраховані мають право вільного вибору лікаря, медичної установи, відсутня практика регулювання сімейними лікарями доступу до спеціалізованої допомоги. І, як вже було зазначено, важливим позитивним моментом системи медичного страхування країни є те, що внески працюючих забезпечують страхування як самого працюючого, так і непрацюючих членів його сім'ї.

Якщо використовувати досвід Німеччини для побудови страхової моделі фінансування охорони здоров'я в Україні, то, на наш погляд, враховуючи українську ментальність та ставлення більшості населення країни до свого здоров'я, є ще декілька складових німецького страхування, які не дуже прийнятні. І насамперед – це повний страховий захист застрахованого з боку лікарняних кас. «З точки зору застрахованої особи ціна послуги в даному випадку дорівнює нулю, бо вона не знає вартості послуги... У застрахованого формується ілюзія, що послуги охорони здоров'я надаються безоплатно і без обмежень. Подібний вакуум відповідальності сприяє неправильній поведінці індивідуума» [6, 26–27]. Тобто, у застрахованого не виникає стимулів берегти своє здоров'я, запобігати його погіршенню та використовувати раціонально послуги закладів охорони здоров'я.

Але все ж таки, багато в чому досвід Німеччини може бути корисним для України. Так, певний інтерес становить система оплати праці лікарів, яка дозволяє в більшості виключати можливість зловживань з боку медичних працівників у контексті призначень зайвих медичних процедур, обстежень тощо. Страхові організації оплачують медичну допомогу, яка надається лікарями, на базі бальної системи оцінки рівня наданих послуг. Бали встановлюються в плані виплат за послуги, де визначається кількість балів за кожен надану послугу. Розмір відшкодування лікарям на підставі зароблених ними балів розраховується як співвідношення загальної кількості балів, зароблених усіма лікарями, і регіонального бюджету охорони здоров'я. Відповідно до цього, збільшення обсягу наданих медичних послуг у регіоні означатиме, що кожний бал буде мати меншу цінність.

Підсумовуючи, слід вказати, що на етапі вибору шляху (моделі) законодавчого забезпечення обов'язкового медичного страхування в Україні науковцям та законодавцям варто більш ретельно вивчити досвід Німеччини. Серед позитивних аспектів організації охорони здоров'я та системи обов'язкового медичного страхування цієї країни можна назвати такі:

- можливість людини, дохід якої перевищує встановлену суму, вийти з системи державного обов'язкового страхування і перейти в приватний сектор страхування;
- можливість працюючого забезпечувати медичне страхування непрацюючих членів його сім'ї;
- обмеження суми заробітної плати, з якою стягується страховий внесок;
- можливість вільного вибору страхової компанії, лікаря, медичної установи.

Таким чином, на переконання автора, досягнення провідних держав світу повинні в обов'язковому порядку бути враховані в Україні. Метою такого роду аналізу має стати створення в нашій державі дійсно якісного закону, котрий захищатиме права, свободи та законні інтереси громадян у сфері охорони здоров'я.

ЛІТЕРАТУРА

1. Voerma T. World health statistics 2010 / T. Voerma, C. AbouZahr. – France: WHO Library Cataloguing-in-Publication Data, 2010. – 177 с.
2. The World Health Report 2000 – Health systems: Improving performance : [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.who.int> – Назва з екрана.
3. DeNavas-Walt C. Income, poverty and health insurance coverage in the United States, 2007 / C. DeNavas-Walt, B.D. Proctor, V.C. Smith. – US Census Bureau, 2008. – 84 с.

4. Стеценко В.Ю. *Обов'язкове медичне страхування в Україні (адміністративно-правові засади запровадження): монографія* / В.Ю. Стеценко. – К.: Атіка, 2010. – 320 с.
5. Таранов А.М. *Избранные лекции по обязательному медицинскому страхованию* / А.М. Таранов. – М.: Федеральный фонд обязательного медицинского страхования, 2002. – 96 с.
6. Юнусов Ф. *Управление здравоохранением и организация медицинского страхования* / Ф. Юнусов. – СПб.: ООО «Артиком», 2007. – 296 с.

УДК 343.163 – 057

ПІДГОТОВКА КАДРІВ ДЛЯ ОРГАНІВ ПРОКУРАТУРИ: ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

Стеценко С.Г., д.ю.н., професор

Національна академія прокуратури України

У статті аналізуються проблеми підготовки кадрів для органів прокуратури. Акцент зроблено на системі підготовки в рамках Національної академії прокуратури України.

Ключові слова: прокуратура, підготовка кадрів, Національна академія прокуратури України.

Стеценко С.Г. ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ / Национальная академия прокуратуры Украины, Украина

В статье анализируются проблемы подготовки кадров для органов прокуратуры. Акцент сделан на системе подготовки в рамках Национальной академии прокуратуры Украины.

Ключевые слова: прокуратура, подготовка кадров, Национальная академия прокуратуры Украины.

Stetsenko S.G. TRAINING FOR PROSECUTORS: LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORKS / National academy of prosecution of Ukraine, Ukraine

The paper analyzes the problem of training for prosecutors. Emphasis is placed on the training system of the National Academy of Prosecution of Ukraine.

Key words: prosecutors, training, National academy of prosecution of Ukraine.

Сьогоднішній стан справ із реформуванням органів прокуратури засвідчує гостру потребу проведення наукових досліджень, спрямованих на вивчення «проблемних місць» організаційно-правового забезпечення вітчизняної прокуратури. До актуальних питань сучасної прокуратури, котрі потребують свого осмислення та пропозицій щодо вирішення, можуть бути віднесені:

- належність прокуратури до тієї чи іншої гілки влади або чітке позиціонування незалежного її статусу;
- теоретико-правові дослідження завдань, функцій та правового статусу прокуратури;
- модернізація загального нагляду за правозахисною діяльністю з акцентом на необхідність захисту прав людини;
- підготовка кадрів для органів прокуратури з позицій необхідності добору висококваліфікованих фахівців, котрі б втілювали у життя завдання та функції прокуратури тощо.

Проведені нами дослідження демонструють наявність значного масиву повноважень, котрі мають місце як у прокуратури в цілому, так і в конкретного прокурорсько-слідчого працівника [1]. Це обумовлює більш ніж важливе ставлення до підготовки кадрів для потреб прокуратури. На сьогодні, як свідчать статистичні дані, переважна більшість нових працівників прокуратури добираються із числа випускників провідних державних вищих навчальних закладів:

- Національної академії прокуратури України;
- Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»;

- Національного університету «Одеська юридична академія»;
- Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Значним кроком уперед стало створення в системі прокуратури у 2002 році відомчого ВНЗ, котрий через 5 років своєї діяльності отримав статус національного. Реалії сьогодення свідчать про упровадження в Національній академії прокуратури України новітніх навчальних планів та програм, котрі спрямовані на підготовку прокурорсько-слідчих працівників нового покоління. Факторів, котрі свідчать про актуальність розгляду питань підготовки кадрів для прокуратури, – багато. Основні з них:

- чітко виражена відомча належність Академії та загальнодержавна тенденція щодо підпорядкування ВНЗ до системи МОНмолодьспорту України;
- потреби прокурорсько-слідчої практики;
- особливості підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр»;
- тривалість навчання в Академії.

Відомча належність Академії обумовлює чітку спрямованість освітньої політики на максимальне наближення навчального процесу до практичних потреб діяльності прокуратури України. Випускники, котрі розподіляються до практичних підрозділів, повинні бути готовими відразу розпочати практичну діяльність. Унікальність Академії, поміж іншого, характеризується наявністю значної кількості спеціальних курсів, у рамках яких студенти вивчають ті питання, які вони безпосередньо будуть вирішувати в рамках самостійної практичної діяльності. Саме тому неприпустимим для підготовки кадрів прокуратури має стати сумно відоме гасло про необхідність забути все те, що випускник вчив у навчальному закладі і вже безпосередньо на робочому місці по-новому опанувувати сутність виробничих функцій.

У цьому зв'язку загальнодержавна тенденція щодо підпорядкування ВНЗ МОНмолодьспорту України має право на існування, проте вона не повинна торкатись відомчих магістратур, різновидом яких і є Національна академія прокуратури України. Тут мова не повинна йти про додаткову конкуренцію між відомствами, а лише констатувати державницький підхід.

Потреби прокурорсько-слідчої практики обумовлюють значний ступінь практичної спрямованості навчання. У цьому контексті варто продовжувати практику наступних форм покращення освітньої діяльності в Національній академії прокуратури України:

- запрошення представників Генеральної прокуратури України, обласних, районних та міських прокуратур для читання окремих лекцій з актуальних проблем прокурорської діяльності та участі в семінарських заняттях, «круглих столах», ділових іграх тощо;
- участь професорсько-викладацького складу Академії в заходах, що проводяться практичними підрозділами (колегії, семінари, засідання науково-методичної ради тощо);
- стажування науково-педагогічного складу в практичних підрозділах прокуратури України.

Особливості підготовки фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня «магістр» характеризуються тим, що у відповідності з Законом України „Про вищу освіту”, магістр – це освітньо-кваліфікаційний рівень вищої освіти, котрий характеризується наявністю в особи спеціальних умінь та знань, достатніх для виконання професійних завдань та обов'язків (робіт) інноваційного характеру. Іншими словами, це особа, котра повинна володіти інноваційними методиками та впроваджувати їх у практичну діяльність. Сутність терміна „інновації”, на переконання автора, є дуже тісно пов'язаною з наукою, із використанням результатів наукових досліджень на практиці. Не випадково під час навчання в магістратурі Національної академії прокуратури студенти виконують магістерське дослідження, котре може вважатись науковою кваліфікаційною роботою.

Тривалість навчання в Академії, як фактор, котрий свідчить про актуальність пошуку шляхів удосконалення освітніх програм, проявляється в тому, що фактично 2 роки навчання (1 рік теорії та 1 рік стажування в практичних підрозділах на вакантних посадах помічників

прокурорів районного рівня або слідчих міськрайпрокуратур). Фактично, таким чином, йдеться про теоретичну частину навчального процесу, протягом якої і необхідно шукати шляхи покращення підготовки магістрів для потреб прокуратури.

Навчання студентів потребує пошуку оптимального балансу між загальнотеоретичними та професійно-орієнтованими дисциплінами. Констатуємо наявність єдиного освітньо-правового статусу магістрів, що закінчили Академію, та випускників магістратур інших навчальних закладів юридичного спрямування. Думається, що за сьогоденної відсутності в державі єдиних державних стандартів вищої освіти одним із факторів сумісності дипломів має бути саме загальнотеоретична складова. Спеціальні курси, орієнтовані на засвоєння суто професійних питань, повинні відображати ключові напрями діяльності прокуратури. Основна увага повинна приділятися викладенню тих питань, котрі становлять лівову частку діяльності слідчих та помічників прокурорів районної ланки. Позитивний аспект, на який звертає увагу Г.П. Серета, проявляється в тому, що „практична спрямованість навчання, окрім спеціалізації навчальних дисциплін, забезпечується і тим, що у навчальному процесі активну участь беруть працівники з великим досвідом практичної роботи, зокрема і діючі прокурори, які працюють в Академії на умовах сумісництва” [2].

Доцільно розглянути питання про необхідність створення та затвердження перспективного стабільного навчального плану підготовки магістрів у Національній академії прокуратури України, котрий на 3-4 роки (3-4 набори студентів) унормував би перелік навчальних дисциплін (спеціальних курсів), котрі були б обов'язковими для вивчення студентами. Це додасть стабільності процесу підготовки магістрів і, що головне, сприятиме якісній підготовці навчально-методичного забезпечення (підручники, посібники, курси лекцій тощо). По закінченні вказаного терміну буде можливість внести необхідні корективи шляхом введення більш актуальних навчальних курсів.

Такий варіант стабільного навчального плану на найближчі роки міг би стати складовою Програми розвитку Національної академії прокуратури України, де можна було б чітко зазначити процедуру внесення змін та доповнень до нього. Але наголошуємо, що це має бути у виняткових випадках, коли зміни до чинного законодавства, поява нових функцій та завдань прокуратури України, актуалізація певних напрямів роботи зроблять обґрунтованими необхідність внесення змін до навчального плану. Такий підхід буде корисним для системи прокуратури, для студентів і для викладачів. Для останніх позитив саме такого стабільного навчального плану буде характеризуватись удосконаленням лекційного матеріалу, знаходженням нових ілюстративних практичних прикладів із прокурорської діяльності, котрі покращать сприйняття теоретичного матеріалу. Можливо, з часом, необхідно буде вести мову про певну спеціалізацію студентів ще під час навчання в Академії, і, відповідно, створення декількох навчальних планів для підготовки різних категорій фахівців.

Також важливим елементом удосконалення підготовки кадрів для органів прокуратури в Національній академії прокуратури України є стажування науково-педагогічного складу в практичних підрозділах прокуратури України. Це було і залишається надзвичайно важливим фактором оптимізації навчального процесу в Академії. Перш за все, необхідно чітко виокремити стажування викладача, котрий має практичний досвід роботи в органах прокуратури та стажування особи, котра не має такого досвіду. У першому випадку, як видається, доцільно орієнтуватися на необхідність проходження тематичного стажування, котре має бути пов'язаним з:

- специфікою навчальних дисциплін (спеціальних курсів), що викладаються даною особою;
- особливостями мети та завдань науково-дослідної роботи, що здійснюється викладачем у рамках наукової проблематики кафедри (Академії);
- перспективами запровадження нових навчальних дисциплін (спеціальних курсів) як Інституту підготовки кадрів, так і Інституту підвищення кваліфікації кадрів;

Стажування викладача, котрий має практичний досвід роботи в органах прокуратури, має бути спрямоване на отримання емпіричного матеріалу „з перших рук”, котрий, у подальшому, буде використовуватись у навчальному процесі та науковій діяльності. Це дозволить „тримати руку

на пульсі” діяльності практичних підрозділів прокуратури, у рамках педагогічного процесу дійсно давати студентам (слухачам) ті знання, що затребувані практикою.

Говорячи ж про наукову діяльність, слід згадати вислів відомого українського правознавця М.І. Козюбри, котрий стверджував, що „юридична наука без виходу на практику є безперспективною” [3]. У нашому випадку пошук базової інформації для наукових пошуків має здійснюватися на схемою „практика” – „наука” – „практика”. Іншими словами, проблеми прокурорської діяльності має диктувати практика, їх вирішення повинні ґрунтуватись на використанні результатів наукових пошуків, а самі результати – запроваджуватись у практичну діяльність органів прокуратури. Науковий пошук, що здійснюється викладачами, не повинен відбуватись заради пошуку, „для галочки”. Він має базуватись на реальних проблемах сучасної української прокуратури. Те саме, до речі, торкається і магістерських та дисертаційних робіт, котрі досліджуються відповідно студентами, аспірантами та викладачами Академії. Підставою для визначення тематики дослідження має бути виключно актуальність його проведення для прокуратури України.

Друга категорія викладачів (котрі не мають практичного досвіду роботи в прокуратурі) повинна пройти базове комплексне стажування. Аналізуючи цей компонент практичного спрямування освітнього процесу, вважаю за доцільне зазначити, що мова не може йти про направлення на стажування, де викладач самостійно, чи за допомогою працівників кадрового апарату практичного підрозділу прокуратури, визначає план стажування та перелік тих підрозділів, з роботою яких він буде знайомитись. Доцільно в рамках відведеного часу стажування обов’язково ознайомитись зі структурою прокуратури, розподілом функціональних обов’язків її працівників; організацією роботи з представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді; особливостями правозахисної діяльності прокуратури; роботою помічників прокурора; особливостями підтримання державного обвинувачення та нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Важливо під час проведення стажування особисто бути присутнім у судових засіданнях, що дасть змогу вивчати діяльність прокурорів із представництва, захисту інтересів громадян та держави в суді, а також підтримання державного обвинувачення. Необхідно відвідати ізолятор тимчасового тримання чи слідчий ізолятор з метою ознайомлення з реалізацією вимог чинного законодавства відносно застосування заходів примусового характеру. Цей перелік не є вичерпним, але він повинен забезпечити комплексне сприйняття стажистом сутності реалізації на практиці всіх функцій прокуратури.

„Краще один раз побачити, аніж сто разів почути” – цей відомий вислів наочно демонструє переваги стажування для викладачів, котрі не мають досвіду роботи в прокуратурі. Прокурорів повинні вчити прокурори [4], що, відповідно, обумовлює необхідність для викладачів опановувати практичну складову діяльності органів прокуратури. Як театр починається з вішака, так і прокуратура, на думку автора, починається з роботи, спрямованої на розгляд звернень та особистий прийом громадян. Ця складова найбільш показово демонструє взаємини прокуратури та громадян, задля захисту прав та свобод яких вона і функціонує. Важливо усвідомити організацію та безпосередню процедуру здійснення прийому громадян, прослідкувати проходження звернення, підрозділи прокуратури, які долучені до цього процесу та, як наслідок – результат розгляду. Не менш важливим видається практичне застосування знань з психології та етики прокурорської діяльності саме під час здійснення прийому громадян. На сьогодні громадяни нашої державі в переважній більшості прокуратурі довіряють. Тому люди нерідко саме від прокурорських працівників очікують реальних результатів у вирішенні своїх проблем.

Особиста присутність на судових засіданнях дасть змогу викладачеві, котрий раніше не мав досвіду роботи в прокуратурі, реально ознайомитись із такими функціями прокуратури, як представництво інтересів громадянина та держави в суді а також підтримання державного обвинувачення. Зокрема, такий вид судочинства, як адміністративне, є відносно новим для вітчизняної правової дійсності, що обумовлює необхідність отримання практичних знань стосовно ролі прокурора у ході адміністративного процесу, сутності дуалізму функцій прокурора (адже він, керуючись адміністративно-процесуальним статусом прокурора, захищає публічні (державні) та приватні (окремого громадянина) інтереси). Будучи державним органом,

прокуратура в адміністративному суді у визначених законом випадках фактично оскаржує дії чи бездіяльність самої держави. Ця теоретична проблема наочно проявляється при безпосередній участі викладача в судовому засіданні. Саме так отримуються і нові теми для наукових досліджень.

Таким чином, практична складова в системі підготовки кадрів для органів прокуратури має стати домінуючою. Це свідчить про необхідність пошуку оптимального балансу співвідношення загальнотеоретичних та професійно-орієнтованих дисциплін. Без перших неможливо здійснювати навчання за освітньо-кваліфікаційним рівнем „магістр”, без других – неможливо забезпечити підготовку якісних фахівців для роботи в органах прокуратури.

ЛІТЕРАТУРА

1. Стеценко С.Г. Прокурор як суб'єкт владних повноважень (теоретико-правовий аспект) / С.Г. Стеценко, В.М. Кравчук // Вісник прокуратури України. – 2011. – №11. – С. 70-76
2. Середа Г.П. Академії прокуратури – 5 років / Г.П. Середа // Вісник прокуратури. – 2007. – № 10. – С. 125
3. Козюбра М. Юридична наука без виходу на практику є безперспективною // Юридична газета. – 2007. – 6 грудня. – С. 1, 10-11
4. Прокурори вчать прокурорів // Юридичний вісник України. – 2007. – № 27. – С. 4

УДК 342.98: 343.353

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КОРУПЦІЙНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ: ПОНЯТТЯ ТА СКЛАД

Чорна В.Г., к.ю.н., ст. викладач

*Навчально-науковий інститут права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

У даній науковій статті розкрито зміст адміністративної відповідальності за корупційні правопорушення, а також елементи складу даного виду правопорушення приймаючи до уваги зміни, які були внесені до Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Ключові слова: корупція, корупційне правопорушення, склад корупційного правопорушення.

Чорная В.Г. АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА КОРРУПЦИОННЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ: ПОНЯТИЕ И СОСТАВ / Учебно-научный институт права и психологии Национальной академии внутренних дел, Украина

В данной научной статье раскрыто содержание административной ответственности за коррупционные правонарушения, а также элементы состава данного вида правонарушения, принимая во внимание изменения, внесенные в Кодекс Украины об административных правонарушениях.

Ключевые слова: коррупция, коррупционное правонарушение, состав коррупционного правонарушения.

Chornaya V.G. ADMINISTRATIVE OTVESTVENNOSTI FOR KORUPCIONNYE OFFENSES: NOTION And COMPOSITION / Scholastic-scientific institute of the right and psychologies to National academy of internal affairs, Ukraine

In this article the scientific content of administrative liability for corruption, as well as elements of this type of offense taking into account the changes that were made to the Code of Ukraine on Administrative Offences.

Key words: corruption, corruption offense, the composition of corruption.

В Україні корупція є однією з проблем, яка потребує невідкладного розв'язання. Вона підриває демократичні інститути, моральні та етичні цінності і справедливість, завдає шкоди сталому розвитку й принципу верховенства права, національній безпеці та становленню громадянського суспільства.

Особливої гостроти проблема боротьби з корупційними правопорушеннями набула, перш за все, у зв'язку з почастішанням виявлення випадків зловживання службовим становищем серед

державних службовців (службовців органів місцевого самоврядування) або інших осіб, на яких покладено виконання функцій держави, а також відсутністю ефективних методів боротьби з цим негативним явищем, удосконаленням заходів та поліпшення рівня організації протидії корупції, низьким рівнем ефективності взаємодії з іншими органами та підрозділами, недосконалістю інформаційно-аналітичного забезпечення, недосконалістю процедур притягнення винних осіб до відповідальності, низьким рівнем довіри до влади з боку громадян.

У національному законодавстві поняття корупційного правопорушення знайшло своє нормативне закріплення в Законі України «Про засади запобігання і протидії корупції» від 7 квітня 2011 р., де зазначено, що *корупційне правопорушення - це умисне діяння, що містить ознаки корупції, вчинене особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особами, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону; посадовими особами юридичних осіб, фізичні особи – у разі одержання від них вказаними особами або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди), за яке законом встановлено кримінальну, адміністративну, цивільно-правову та дисциплінарну відповідальність.*

Ознаками корупційного правопорушення є:

- 1) це виключно діяння, тобто дія (ст.172². «Порушення обмежень щодо використання службового становища»; ст.172³. «Пропозиція або надання неправомірної вигоди»; ст.172⁴. «Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності»; ст.172⁵. «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)»; ст.172⁷. «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів»; ст.172⁸. «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» чи бездіяльність (невжиття заходів щодо протидії корупції, ст.172⁹);
- 2) протиправність – означає, що такими діями порушуються відповідні норми права КУпАП, ЗУ «Про засади запобігання і протидії корупції» ;
- 3) винність. Винність передбачає наявність в особи відповідного власного психічного ставлення до відповідного вчинку і його наслідків. Корупційні правопорушення, які віднесені до КУпАП, вчиняються лише у формі умислу;
- 4) адміністративна караність. Караність означає, що за здійснення конкретного корупційного правопорушення законодавством передбачається відповідне покарання, передбачене санкцією відповідної статті КУпАП, наприклад, порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття підприємницькою чи іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики із спорту) - тягне за собою накладення штрафу від п'ятдесяти до ста двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян із конфіскацією отриманого доходу від підприємницької діяльності чи винагороди від роботи за сумісництвом (стаття 172⁴). Дана ознака дозволяє відмежувати правопорушення від інших протиправних (заборонених адміністративно-правовими нормами) вчинків, здійснення яких не спричинює застосування адміністративних стягнень;
- 5) юридичною ознакою корупційного правопорушення є об'єкт посягання. Конкретні об'єкти, посягання на які здійснюється вчиненням корупційного правопорушенням, визначені статтями 172² – 172⁹ Особливої частини КУпАП;
- 6) суспільна шкідливість корупційних правопорушень полягає в тому, що вони завдають шкоди правопорядку, громадським і особистим інтересам.

Главою 13-А КУпАП передбачені такі склади корупційних правопорушень: *стаття 172². Порушення обмежень щодо використання службового становища; стаття 172³. Пропозиція*

або надання неправомірної вигоди; *стаття 172⁴*. Порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; *стаття 172⁵*. Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви); *стаття 172⁶*. Порушення вимог фінансового контролю; *стаття 172⁷*. Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів; *стаття 172⁸*. Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень; *стаття 172⁹*. Невжиття заходів щодо протидії корупції.

Усі корупційні правопорушення мають свої складові елементи, які в сукупності утворюють склад правопорушення та без наявності яких діяння не буде визнаватися правопорушенням.

Першим елементом складу корупційного правопорушення, як і будь-якого іншого адміністративного правопорушення, є об'єкт корупційного правопорушення.

Об'єкт правопорушення – це те, на що посягає протиправне діяння. Адміністративне правопорушення – це суспільно небезпечне діяння, яке завдає шкоди суспільним відносинам, що й становлять його об'єкт. Об'єктом можуть бути лише такі суспільні відносини, які охороняються адміністративною санкцією. Це випливає зі змісту ст.1 КУпАП, у якій зазначено, що завданням законодавства про адміністративні правопорушення є охорона власності, соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів підприємств, установ та організацій, установами порядку управління, державного і суспільного порядку.

Залежно від ступеня узагальнення, рівня абстрагування розрізняють загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти правопорушень (проступків).

Загальним об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини, що мають дві ознаки: 1) вони регулюються нормами різних галузей права; 2) охороняються адміністративно-правовими санкціями.

Родовим об'єктом корупційних правопорушень, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, є суспільні відносини, які визначають зміст та порядок законної діяльності суб'єктів владних повноважень, який встановлює законодавець.

Під *безпосереднім об'єктом* мають на увазі ті конкретні суспільні відносини, поставлені під охорону закону, яким заподіюють шкоду правопорушенням, що підпадає під ознаки конкретного складу правопорушення. Практика нормативного регулювання адміністративної відповідальності свідчить про тенденцію значного розширення кола безпосередніх складів адміністративних правопорушень. Зокрема безпосереднім об'єктом корупційних правопорушень є суспільні відносини в сфері нормального функціонування публічної адміністрації, проходження публічної (державної) служби та пов'язані з ними фінансові, майнові та ін.

На сьогоднішній день адміністративне законодавство в ряді випадків визнає безпосереднім об'єктом предмет посягання.

Зокрема статті 28 і 29 регламентують конфіскацію і оплатне вилучення предмета, що був безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення. Разом із тим, деякі норми чинного КУпАП, які передбачають відповідальність за корупційні правопорушення, вказують на предмети таких правопорушень. Так, наприклад, предметом у статтях 172². «Порушення обмежень щодо використання службового становища» та 172³. «Пропозиція або надання неправомірної вигоди» буде *неправомірна винагорода*; у ст.172⁵. «Порушення встановлених законом обмежень щодо одержання дарунка (пожертви)» предметом буде виступати *дарунок (пожертва)*; у ст.172⁸. «Незаконне використання інформації, що стала відома особі у зв'язку з виконанням службових повноважень» предметом є *інформація*.

Невід'ємним елементом складу правопорушення є **об'єктивна сторона правопорушення** - це зовнішній прояв суспільно небезпечного посягання на об'єкт, що перебуває під охороною адміністративно-правових санкцій. Відповідно до цього об'єктивну сторону складу корупційного правопорушення утворюють ознаки, що характеризують зовнішні прояви правопорушення:

- діяння;
- час;
- спосіб вчинення проступку.

Під діянням (дією чи бездіяльністю) осіб, уповноважених на виконання функцій держави, слід розуміти діяльність осіб, вказаних у ст.4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», здійснювану в межах визначених для них повноважень і спрямовану на практичне виконання завдань і функцій, які стоять перед органами, де працюють такі особи. Повноваження, надані особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування та прирівняні до таких осіб особи – це ті конкретні обов'язки, які, відповідно до Закону та інших нормативно-правових актів, вони повинні виконувати, а також права, надані їм для повного і ефективного виконання своїх обов'язків. Протиправне використання такими особами наданих їм повноважень вважається перевищенням ними їхніх владних та інших службових прав, а так само інше умисне зловживання ними, умисне невиконання покладених на них обов'язків.

Отже, об'єктивна сторона корупційних правопорушень полягає в дії (наприклад, отримання винагороди в обмін на певні привілеї для фізичної чи юридичної особи; порушення обмежень щодо використання службового становища; порушення обмежень щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності; одержання дарунка (пожертви); незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень) або в *бездіяльності* (наприклад, неповідомлення особою безпосереднього керівника про наявність конфлікту інтересів; ненадання інформації юридичним чи фізичним особам, якщо надання такої інформації передбачене законом; нескладення протоколу про вчинення корупційного діяння; неподання або несвоєчасне подання декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру).

Такі ознаки об'єктивної сторони, як спосіб та час, передбачені нормами КУпАП як кваліфікуючі для деяких корупційних правопорушень. Так, зокрема, ст.172⁸ КУпАП передбачено вчинення корупційного правопорушення *шляхом незаконного розголошення або використання в інший спосіб* особою у своїх інтересах інформації, яка стала їй відома у зв'язку з виконанням службових повноважень. У примітці до ст.172⁷ «Порушення вимог щодо повідомлення про конфлікт інтересів», зазначено, що під конфліктом інтересів слід розуміти суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність яких може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій *під час виконання наданих їй службових повноважень*.

Наступним елементом складу корупційного правопорушення є *суб'єкт* проступку. Організація ефективної протидії та боротьби з корупційними проявами передусім вимагає правильного і чіткого визначення кола суб'єктів, які можуть вчиняти корупційні правопорушення.

Залежно від ознак, якими наділені суб'єкти адміністративного проступку, у теорії адміністративного права виділяють загальні та спеціальні суб'єкти адміністративного правопорушення.

Загальний суб'єкт передбачений щодо ст.172³ КУпАП «Пропозиція або надання неправомірної вигоди», під яким розуміють осудну особу, яка на момент вчинення адміністративного правопорушення досягла шістнадцятирічного віку.

Для інших корупційних правопорушень передбачений спеціальний суб'єкт. Їх перелік визначено відповідними статтями КУпАП із посиланням на ст.4 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», у якій наведені суб'єкти, що несуть відповідальність за вчинення корупційних правопорушень. До них належать:

- 1) особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
 - а) Президент України, Голова Верховної Ради України, його Перший заступник та заступник, Прем'єр-міністр України, Перший віце-прем'єр-міністр України, віце-прем'єр-міністри України, міністри, інші керівники центральних органів виконавчої влади, які не входять до складу Кабінету Міністрів України, та їх заступники, 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, посадові особи місцевого самоврядування;
 - г) військові посадові особи Збройних Сил України та інших утворених відповідно до законів військових формувань;
 - г) судді Конституційного Суду України, інші професійні судді, Голова, члени, дисциплінарні інспектори Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, службові особи секретаріату цієї Комісії, олова, заступник Голови, секретарі секцій Вищої ради юстиції, а також інші члени Вищої ради юстиції, народні засідателі і присяжні (під час виконання ними цих функцій);
 - д) особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, державної кримінально-виконавчої служби, органів та підрозділів цивільного захисту, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, особи начальницького складу податкової міліції;
 - е) посадові та службові особи органів прокуратури, Служби безпеки України, дипломатичної служби, митної служби, державної податкової служби;
 - е) члени Центральної виборчої комісії;
 - ж) посадові та службові особи інших органів державної влади;
- 2) особи, які прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування:
- а) посадові особи юридичних осіб публічного права, які одержують заробітну плату за рахунок державного чи місцевого бюджету;
 - б) особи, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги (аудитори, нотаріуси, оцінювачі, а також експерти, арбітражні керуючі, незалежні посередники, члени трудового арбітражу, третейські судді під час виконання ними цих функцій, інші особи в установлених законом випадках);
 - в) посадові особи іноземних держав (особи, які обіймають посади в законодавчому, виконавчому або судовому органі іноземної держави, в тому числі присяжні засідателі, інші особи, які здійснюють функції держави для іноземної держави, зокрема для державного органу або державного підприємства), а також іноземні третейські судді, особи, які уповноважені вирішувати цивільні, комерційні або трудові спори в іноземних державах у порядку, альтернативному до судового;
 - г) посадові особи міжнародних організацій (працівники міжнародної організації чи будь-які інші особи, уповноважені такою організацією діяти від її імені), а також члени міжнародних парламентських асамблей, учасником яких є Україна, та судді і посадові особи міжнародних судів;
- 3) особи, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків, або особи, спеціально уповноважені на виконання таких обов'язків у юридичних особах приватного права незалежно від організаційно-правової форми, відповідно до закону;
- 4) посадові особи юридичних осіб, фізичні особи - у разі одержання від них особами, посадовими чи службовими особами, а також особами, прирівняними до них, або за участю цих осіб іншими особами неправомірної вигоди.

Наступним елементом корупційного правопорушення є *суб'єктивна сторона*, тобто психічне ставлення особи (суб'єкта правопорушення) до своїх дій і їх наслідків.

Суб'єктивна сторона корупційного правопорушення полягає в психічному ставленні суб'єкта до вчиненого протиправного діяння. Основною ознакою, ядром суб'єктивної сторони складу є вина. Встановлення вини - головне завдання аналізу суб'єктивної сторони адміністративного правопорушення.

У ст.9 КУпАП прямо зафіксовано, що адміністративний проступок - діяння винне. Таким чином, відсутність у діянні вини означає відсутність у ньому суб'єктивної сторони і складу правопорушення взагалі. Під виною правопорушника розуміють його негативне психічне ставлення до інтересів суспільства і конкретних громадян.

Вина особи за вчинене адміністративне корупційне правопорушення проявляється у формі умислу, тобто винна особа: а) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; бажала настання цих наслідків; б) усвідомлювала протиправний характер свого діяння; передбачала його шкідливі наслідки; свідомо допускала настання цих наслідків.

Слід зазначити, що такі факультативні ознаки суб'єктивної сторони, як мета і мотив у цілому характерні для корупційних правопорушень, але на їх кваліфікацію не впливають.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про засади запобігання і протидії корупції»: Закон України від 07 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Тучак Р.М. Корупція як соціально-правове явище / Р.М. Тучак // Актуальні проблеми державного управління: зб. наук. праць. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – № 3 (30). – С. 203–209.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення: Закон України від 7 квітня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
4. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 18 грудня 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

УДК 342.97:336.732 (477)

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ

Шарая А.А., к.ю.н., викладач

Запорізький національний університет

Стаття присвячена питанням державного контролю за діяльністю кредитних спілок в Україні.

Ключові слова: державний контроль, кредитна спілка, публічна адміністрація, повноваження, перевірка.

Шарая А.А. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ КРЕДИТНЫХ СОЮЗОВ В УКРАИНЕ / Запорожский национальный университет, Украина

Статья посвящена вопросам государственного контроля за деятельностью кредитных союзов в Украине.

Ключевые слова: государственный контроль, кредитный союз, публичная администрация, полномочия, проверка.

Sharaya A.A. THE STATE CONTROL OVER ACTIVITY OF THE CREDIT UNIONS IN UKRAINE / Zaporizhzhya national university, Ukraine

Article is devoted questions of the state control over activity of the credit unions in Ukraine.

Key words: the state control, the credit union, public administration, powers, check.

Роль держави в діяльності кредитних спілок не обмежується лише регулюванням порядку реєстрації, ліцензування та допуску до професійної діяльності. Суттєвою складовою всього адміністративно-правового, зокрема процедурного регулювання порядку діяльності кредитних спілок, є організація державного контролю, адже діяльність кредитних спілок є одним з багатьох різнопланових напрямків суспільних відносин, на які розповсюджується державний контроль. Держава здійснює контроль за діяльністю кредитних спілок, тим самим впливає на формування законної, стабільної та відповідальної роботи кредитних спілок.

Державний контроль за діяльністю кредитних спілок цілком можна розглядати в якості адміністративної процедури. При цьому вона може бути як спірною (конфліктною), так і безспірною (безконфліктною), окрім того її варто вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціатива проведення походить від публічного суб'єкта).

Насамперед, слід зосередити увагу на дефініції „контроль” та її походженні. Досить поширеним є доктринальне положення про те, що поняття „контроль” походить від латинського „contra” – „проти”, „проти”, „протиля”, „протиляність”, яке вплинуло на утворення французького „contrôle” – „перевірка”, „спостереження з метою перевірки” [1, 447]. Спираючись на Великий тлумачний словник сучасної української мови, можна дати таке визначення контролю – це перевірка відповідності контрольованого об'єкта встановленим вимогам” [2, 569]. Юридичний енциклопедичний словник містить визначення „контролю” як однієї із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [3, 68]. На думку В. Афанасьєва, контроль є функцією управління, яка представляє собою спостереження і перевірку відповідності діяльності об'єкта прийнятим управлінським рішенням (законом, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт та допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації й регулювання [4, 240]. О. Бандурка дає визначення контролю як процесу забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей [5, 21]. Також зустрічається розгляд поняття контролю під призвою форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, системи державних органів перевірки [6, 68]. За основну мету контролю Д. Овсянко приймає дотримання органами виконавчої влади та їх посадовими особами законодавства, забезпечення цільового та економного витрачання коштів, підтримання стабільності державного устрою, підвищення ефективності державного регулювання, а за основні принципи – законність, об'єктивність, незалежність, гласність, економічність, дотримання державної, комерційної та іншої охоронюваної законом таємниці [7, 132].

Контроль має досить багато похідних значень – фінансовий контроль, митний контроль, економічний контроль, управлінський контроль, громадський контроль, санітарний контроль тощо. Важливим для вивчення є і державний контроль як одна з особливих інтерпретацій контролю. Можна розглядати поняття державного контролю в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні державний контроль охоплює спостереження, аналіз, зіставлення, перевірку, масштаб та обсяг, у вузькому – певну діяльність державних органів, які за допомогою притаманних їм форм, методів і визначених процедур здійснюють перевірку та нагляд [8, 429].

У сучасній адміністративно-правовій доктрині державний контроль розглядається як функція, принцип, форма, метод діяльності. Контроль – це функція, яку здійснює держава в особі уповноважених органів з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень і їх правомірності [9, 6]. Тобто, державний контроль – це функція публічної адміністрації. Державний контроль як принцип несе у своєму змісті вимогу підтримання режиму законності, дисципліни, порядку й організованості, забезпечення прав і свобод громадян у процесі діяльності держави [10, 215]. Правова природа державного контролю знаходить вираз у тому, що він здійснюється органами держави та їх посадовими особами в межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і відповідно до них [11, 346] – таким є розуміння державного контролю як правової форми діяльності держави. У рамках методу діяльності, контроль є видом діяльності, який полягає в тому, що суб'єкт контролю здійснює перевірку та облік, того, як контрольований об'єкт виконує покладені на нього завдання та реалізує свої функції [12, 105]. Підсумувати зазначене можна слушним зауваженням О. Андрійко: „якщо поняття державного контролю включає аналіз, перевірку та спостереження за дотриманням встановлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень, то сутність його значно ширша і повніша. Вона полягає в проведенні інформаційно-аналітичної роботи стосовно стану чи ситуації, що виникають, перевірки раціональності, економічності, економності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), але також і їх професійна обґрунтованість” [13, 16].

Виходячи з аналізу загального визначення державного контролю, враховуючи його особливості, можна запропонувати таке спеціальне визначення: державний контроль за діяльністю кредитних спілок – це постійна діяльність органів публічного адміністрування (з

використанням специфічних форм та методів), що включає їх оперативне втручання в діяльність кредитних спілок та полягає в спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в їх діяльності, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого законодавства, виявленні фактичного стану справ у сфері кредитних спілок, надання об'єктивної інформації про стан суспільних відносин у зазначеній сфері, виконанні прийнятих рішень тощо.

Суттєве наукове та практичне значення має класифікація різновидів державного контролю, бо вона є не лише теоретичним відображенням різноманітності та різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер суспільного життя, що перебувають під контролем держави [14, 353]. У теорії права розділяють державний контроль на види з використанням різноманітних критеріїв. Залежно від компетенції суб'єкта контролю виділяють загальний, відомчий та надвідомчий (міжвідомчий) контроль [15, 526]. Залежно від стадії здійснення державний контроль поділяють на попередній, поточний (оперативний) та підсумковий [16, 295]. За спрямованістю державного контролю умовно виділяють зовнішній та внутрішній, за суб'єктом здійснення – загальний та спеціальний (функціональний) [17, 30-31]. Також існує критерій поділу державного контролю на види за суб'єктами його здійснення: парламентський, президентський, адміністративний (відомчий), судовий, прокурорський нагляд (ці види традиційно вже протягом досить тривалого часу виділяються в адміністративно-правовій науці) [18, 20-44]. Відповідну класифікацію різновидів державного контролю можна застосовувати і для виокремлення видів державного контролю за діяльністю кредитних спілок. Зокрема, загальний контроль за діяльністю кредитних спілок має місце тоді, коли органи публічної адміністрації (Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) виконують певні контрольні повноваження, причому контроль не є їх основною функцією, відомчий контроль за діяльністю кредитних спілок проводиться в системі управління з вертикальною організаційною підпорядкованістю суб'єктів [19, 364] безпосередньо органом, уповноваженим реалізовувати контрольну функцію у сфері кредитних спілок – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг України). Надвідомчий (міжвідомчий) контроль охоплює фінансово-бюджетні відносини, антимонопольну діяльність, податкову сферу, навколишнє природне середовище тощо. Попередній контроль за діяльністю кредитних спілок здійснюється до початку виконання певних дій, прикладом чого може бути внесення Нацкомфінпослуг України інформації про кредитну спілку до Державного реєстру фінансових установ, під час якого перевіряється наявність необхідних умов для початку законної діяльності кредитної спілки (легітимний порядок створення, наявність необхідних внутрішніх документів, дотримання встановлених специфічних вимог). Поточний (оперативний) контроль проводиться в процесі виконання поточної діяльності кредитної спілки на предмет дотримання умов на конкретних стадіях виконання – перевірка дотримання законодавства про кредитні спілки, у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів одержаних злочинним шляхом тощо. Підсумковий контроль за діяльністю кредитних спілок має місце після виконання дій, тобто за результатами певного періоду (місяць, квартал, рік), його метою є з'ясування відповідності отриманого результату поставленому (або запланованому) завданню, оцінка досягнутого та розробка напрямків діяльності на майбутнє.

Державний контроль ґрунтується на певних принципах (запозичене з французької мови „*principe*” означає „початок, першооснова, принцип” і походить від латинського „*principium*” – перший, головний [20, 574]). Принцип – це одна з фундаментальних категорій, що використовується для характеристики суспільних відносин у будь-якій сфері діяльності, науково розроблені та апробовані практикою політичні, організаційні та правові основи організації контролю, що забезпечують його ефективність [21, 61]. Існує думка, що в теоретичному, методологічному та практичному аспекті принципи державного контролю, поки ще розроблені недостатньо [22, 15]. Законодавчо закріпленими принципами державного контролю є підконтрольність і підзвітність контролюючого органу перед відповідними органами державної влади і громадським суспільством (громадянами та громадськими об'єднаннями), пріоритет і гарантування прав суб'єкта господарювання, об'єктивне, неупереджене та оперативне проведення контролю

суб'єкта господарювання, обов'язкова наявність підстав, визначених законодавством, для проведення державного контролю, чітка визначеність у документах, які надають право службовій особі контролюючого органу здійснювати державний контроль, підстав, завдань, предмета, форм та терміну проведення державного контролю, плановість і системність державного контролю, обов'язкове надання органом контролю допомоги суб'єктам господарювання шляхом проведення консультацій, надання письмових рекомендацій щодо усунення виявлених порушень, розроблення спільного плану заходів щодо усунення виявлених порушень та здійснення контролю за їх виконанням, заборона розголошення інформації, отриманої в результаті проведення державного контролю, крім випадків, передбачених законодавством, невтручання контролюючого органу в господарську діяльність суб'єкта господарювання, заборона створення перешкод для здійснення господарської діяльності під час проведення державного контролю, відповідальність контролюючого органу за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення норм чинного законодавства. У доктрині до принципів державного контролю віднесено такі, як: законність, системність, систематичність, дієвість, гласність, прозорість його здійснення [23, 20]. Ці принципи можна визнати прийнятними і при здійсненні державного контролю за діяльністю кредитних спілок.

Однією з характеристик державного контролю є функції, які він виконує. Функцією є науково обґрунтований та логічно завершений набір процедур, видів діяльності, спрямований на досягнення мети, виконання завдання та отримання чітко визначеного кінцевого результату [24, 59]. До функцій державного контролю належать такі функції: регулятивна (виявлення та недопущення невідповідностей між встановленими та здійснюваними діями суб'єктів, за якими проводиться контроль), правоохоронна (виявлення та припинення неправомірних дій), превентивна (попередження та запобігання правопорушенням), інформаційна (надання об'єктивної, оперативної і достовірної інформації), фіскальна функція (забезпечення наповнення державного бюджету), аналітична (аналіз накопиченого матеріалу для прийняття ефективного та раціонального рішення), відновлююча (забезпечення відшкодування заподіяних державі збитків). Усі ці функції знаходять прояв і в діяльності кредитних спілок.

Контроль слід відмежовувати від суміжних правових понять, серед яких: „нагляд”, „моніторинг”, „аудит”, „ревізія”. У правовій науці вже протягом тривалого часу спостерігається дискусійність поглядів вчених стосовно цього питання, неоднозначним є і варіант нормативного закріплення результату відповідного співвідношення. Так, загально визнаним у доктрині є твердження, що „контроль” є родовим поняттям, а „нагляд” – це його різновид, похідна форма, характерні особливості якої включають: перевірку дотримання спеціальних правил, встановлених щодо об'єктів, які перебувають під наглядом; організаційну невідповідність даних об'єктів органам, що здійснюють нагляд; застосування органами, що здійснюють нагляд, визначених законом заходів відповідальності за допущені правопорушення. Таким чином, можна зауважити, що в побутовому розумінні значення слів „нагляд” і „контроль” подібне – це спостереження або постійне спостереження з метою догляду, перевірки за ким (або чим)-небудь, за дотриманням якихось правил [25, 286; 25, 371], однак між ними є і споріднені ознаки, і такі, що істотно відрізняють їх одне від одного. До перших доцільно віднести їхню єдину мету – забезпечення законності і дисципліни в публічному адмініструванні та однакові форми реалізації. Водночас контроль істотно відрізняється від нагляду тим, що він є повсякденною та безперервною діяльністю (в основному, це стосується відомчого), здійснюється як органами законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально створеними для цього державними органами. Дещо відрізняє контроль від нагляду, як правильно зазначає В. Гаращук, і нормативна база їхнього здійснення [26, 48]. Однак основними відмінними ознаками контролю від нагляду є те, що контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного, а також те, що саме контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до правової відповідальності. Саме ці ознаки і виділяються в правовій науці, притаманними лише державному контролю, і такими, які відрізняють його від інших суміжних понять, і, насамперед, нагляду [27, 249-251]. Тривалий час у правовій доктрині висвітлювалась проблема відсутності законодавчого закріплення визначень „контроль” і „нагляд”, однак на сьогодні така проблема майже вирішена – прийнято Закон України від 05 квітня 2007 року „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” [28], який не лише законодавчо легалізував використання цих понять, а й ототожнив їх зміст, із чим, навіряд чи, можна погодитись. Відповідно до ст.1 Закону України від 05 квітня

2007 року „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, державний нагляд (контроль) – це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, органів місцевого самоврядування, інших органів у межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [28]. Таке ототожнення є наслідком недостатнього вивчення нормотворцями ресурсу контролю і нагляду, ігнорування домінуючих доктринальних положень з цього питання. Таким чином, недоцільним є нормативне закріплення ототожнення контролю і нагляду, оскільки контроль – це об’єктивно зумовлена діяльність спеціально уповноважених органів державної влади, що здійснюється на постійній основі та передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність підконтрольних об’єктів, а нагляд – це також діяльність державних органів з виявлення, попередження правопорушень, усунення їх негативних наслідків без втручання в оперативну та господарську діяльність об’єктів нагляду.

Останнім часом досить вживаним на різних рівнях стало використання поняття „моніторинг”, що включає в себе безперервне стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям [29, 538]. Виходячи із того, що моніторинг – це стеження або спостереження, його можна віднести до статичної (пасивної) форми контролю. Визначення „аудит” використовується, як правило, для позначення фінансово-господарської перевірки, для підтвердження відповідності діяльності, що здійснюється, вимогам чинного законодавства та достовірності звітності чи обліку. Дедалі частіше використовується вказаний термін для позначення внутрішньої системи перевірки на підприємстві, в установі, організації, що і не дозволяє його ототожнювати з контролем. Ревізія – це метод документального контролю за фінансово-господарською діяльністю підприємства, установи, організації, дотриманням законодавства з фінансових питань, достовірністю обліку і звітності, спосіб документального викриття недостач, розтрат, привласнень та крадіжок коштів і матеріальних цінностей, попередження фінансових зловживань [30], тобто ревізія є лише методом контролю, хоча в Тлумачному словнику російської мови й ототожнюються слова „ревізувати”, „контролювати”, „оглядати”, „розглядати” та інше [31, 88]. Саме тому, доцільним є чітке усвідомлення різнопорядковості цих понять і їх розмежування як у правовій доктрині, так і в законодавстві.

Правова природа державного контролю полягає в тому, що він здійснюється визначеними державними органами та їх посадовими особами в чітко визначених рамках закону і призводить до певних юридичних наслідків. Контролюючий орган під час виконання функцій, покладених на нього законом, застосовує відповідні норми права для отримання певного результату. За результатами контрольних дій орган, що їх проводить, приймає відповідне рішення, яке може носити рекомендаційний чи примусовий характер. Визначальним у правовій природі державного контролю є чітка, детальна регламентація процедури його проведення із зазначенням органу державної влади, який здійснює контроль, його місця в системі органів державної влади, його основних функцій, завдань, форм і методів.

Державний контроль за діяльністю кредитних спілок може здійснюватись на макрорівні – державними органами, які здійснюють контроль як функцію адміністрування (Верховна Рада України, Президент України, органи судової влади, Міністерство фінансів України, Міністерство аграрної політики та продовольства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державна податкова служба України, Міністерство внутрішніх справ України тощо), та мікрорівні – його суб’єктом, перш за все, є державний регулятор на ринку кредитних спілок – Нацкомфінпослуг України. Відповідно до Указу Президента України „Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади” № 1085/2010 від 09 грудня 2010 року [32], було утворено нові, реорганізовано чи ліквідовано деякі існуючі органи публічної адміністрації з метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, усунення дублювання їх повноважень, забезпечення скорочення чисельності управлінського апарату та витрат на його утримання.

Проаналізувавши положення щодо державного контролю взагалі і державного контролю за діяльністю кредитних спілок зокрема, можна виділити основні особливості, що притаманні

державному контролю за діяльністю кредитних спілок. До них можна віднести: наявність своєрідної (достатньо великої за кількістю та різноманітністю їх статусу) системи суб'єктів державного контролю, що поділяються на загальні та спеціальні, а також наявність спеціального публічного органу – Нацкомфінпослуг України, який водночас виконує і контрольні, і регулятивні функції публічної адміністрації у сфері кредитних спілок. Важливим є і визначення об'єкта державного контролю в галузі кредитних спілок, яким є кредитні спілки та їх діяльність, тобто те, по відношенню до чого здійснюється контрольна діяльність уповноважених державних органів. Саме ці два елементи й утворюють дві так звані підсистеми державного контролю – контролюючу та підконтрольну [33, 7]. Наступною особливістю державного контролю за діяльністю кредитних спілок є сфера його дії, тобто те коло питань, на яке він поширюється, що включає різні сторони діяльності кредитних спілок: фінансову звітність, бухгалтерські документи, внутрішні нормативні акти (положення, типові договори тощо), оперативна діяльність, порядок надання фінансових послуг, процедура стягнення заборгованостей і т.п. Вирізняється державний контроль за діяльністю кредитних спілок і власним обсягом нормативної бази, що регулює вказане питання: це і законодавчі акти (наприклад, Закон України від 20 грудня 2001 року „Про кредитні спілки”, Закон України від 12 липня 2001 року „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, Закон України від 05 квітня 2007 року „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” тощо), і підзаконні.

Звісно, загальні засади державного контролю за діяльністю кредитних спілок існують і закріплені вони в різних нормативно-правових актах, однак цілісна їх система є наразі несформованою, причиною чого є недосконале законодавство. Система суб'єктів державного контролю України функціонує без існування базового закону (за винятком Закону України „Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, який ще більше ускладнює утворення системи суб'єктів державного контролю), який би визначив основні поняття в цій сфері, чітко розподіляв би завдання, функції та повноваження між органами державної та місцевої влади, регламентував відносини між суб'єктами та об'єктами контролю, визначав відповідальність та незалежність відповідних уповноважених посадових осіб.

Узагальнюючи все вищезазначене, слід підсумувати, що державний контроль є досить багатоманітним комплексним явищем, який має власні особливості, принципи, певну сферу дії, нормативно-правову базу. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок – це сукупність дій уповноважених державних органів та службових осіб, що полягає в спостереженні за функціонуванням кредитних спілок з метою отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у них, застосування заходів щодо попередження правопорушень із правом прямого втручання в їх оперативну діяльність, встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм, застосування заходів щодо притягнення винних осіб до відповідальності. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок здійснюється цілою системою органів публічної адміністрації, яка існує на двох рівнях.

ЛІТЕРАТУРА

1. Словарь иностранных слов. 18-е изд., стереотип. / [гл. ред. Ф.Н. Петров]. – М.: Рус.яз., 1989. – 624 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [укл. і гол. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2007. – 1736 с.
3. Юридический энциклопедический словарь / [гл. ред. А.Сухарев]. – М.: Советская энциклопедия, 1984. – 415 с.
4. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом / В.Г. Афанасьев. – М.: Мысль, 1973. – 358 с.
5. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: підручник / О.М. Бандурка. – Харків: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Мельник Р.С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юридич. наук: 12.00.07 / Роман Сергійович Мельник. – Харків, 2002. – 211 с.

7. Овсянко Д.М. Административное право: учебное пособие / Д.М. Овсянко. – М.: Юристъ, 2002. – 468 с.
8. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов. – К.: Видавничий Дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
9. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юридич. наук: спец. 12.00.07 „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / П.М. Чистяков. – Ірпінь, 2004. – 22 с.
10. Бандурка О.М. Адміністративний процес: підручник для вищих навч. закладів / О.М. Бандурка, М.М. Тищенко. – К.: Літера ЛТД, 2001. – 336 с.
11. Авер'янов В.Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / В.Б. Авер'янов. – К.: Факт, 2003. – 384 с.
12. Мосьондз С.О. Адміністративне право України (у визначеннях та схемах): навч. посібник / С.О. Мосьондз. – К.: Атіка, 2008. – 272 с.
13. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юридичних наук: спец. 12.00.07 „Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / О.Ф. Андрійко. – К., 1999. – 42 с.
14. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: том 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007. – 592 с.
15. Колпаков В.К. Адміністративне право України: підручник / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
16. Малиновський В.Я. Державне управління: навчальний посібник, вид. 2-ге, доп. та перероб. / В.Я. Малиновський. – К.: Атіка, 2003. – 576 с.
17. Андрійко О.Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис. ... доктора юридич. наук: 12.00.07 / Ольга Федорівна Андрійко – К., 1999. – 390 с.
18. Гарашук В.М. Контроль і нагляд у державному управлінні: навчальний посібник / В.М. Гарашук. – Харків: Національна юридична академія України, 1999. – 55 с.
19. Авер'янов В.Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у двох томах: том 1. Загальна частина / В.Б. Авер'янов. – К.: ТОВ „Видавництво „Юридична думка”, 2007. – 592 с.
20. Етимологічний словник української мови: у 7 т. / Редкол. О.С. Мельничук (голов. ред.) та ін. – К.: Наук. думка, 1983 – . Т. 4: Н – П / Уклад.: Р.В. Болдирев та ін.; Ред. тому: В.Т. Коломієць, В.Г. Скляренко. – 2003. – 656 с.
21. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е.В. Шорина. – М.: Наука, 1981. – 301 с.
22. Кочерин Е.А. Основы государственного управленческого контроля / Е.А. Кочерин. – М.: Информ.-издат. дом „Филин”, 2000. – 384 с.
23. Андрійко О.Ф. Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О.Ф. Андрійко. – К.: Наукова думка, 2004. – 302 с.
24. Касьяненко М.М. Організація роботи та управління органами державної податкової служби України: Навч. Посібник / М.М. Касьяненко, М.В. Гринюк, П.В. Цимбал. – Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. – 229 с.
25. Ожегов С.И. Словарь русского языка / [под ред. Н.Ю. Шведовой]. – 14-е изд., стереотип. – М.: Рус.яз., 1983. – 816 с.

26. Гарашук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гарашук. – Харків: Фоліо, 2002. – 176 с.
27. Кузьменко О.В. Теоретичні засади адміністративного процесу: монографія / О.В. Кузьменко. – К.: Атіка, 2005. – 352 с.
28. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 05 квітня 2007 року // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – С. 12.
29. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2003. – 1440 с.
30. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
31. Даль В.И. Толковый словарь русского языка. Современная версия / В.И. Даль. – М.: ЗАО Изд-во ЭКСМО-Пресс, 1999. – 736 с.
32. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 09 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 3.
33. Клімова С.М. Інституціональна організація фінансового контролю на центральному рівні державного управління: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 „Теорія та історія державного управління” / С.М. Клімова. – Харків, 2003. – 18 с.

УДК 342.924

ІНДИВІДУАЛЬНІ АДМІНІСТРАТИВНІ АКТИ ЯК ОСНОВНА ФОРМА ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Школик А.М., к.ю.н., доцент

Львівський національний університет імені Івана Франка

У статті висвітлюється поняття індивідуального адміністративного акта та його співвідношення з іншими дотичними категоріями.

Ключові слова: індивідуальний адміністративний акт, публічна адміністрація.

Школык А.М. ИНДИВИДУАЛЬНЫЕ АДМИНИСТРАТИВНЫЕ АКТЫ КАК ОСНОВНАЯ ФОРМА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПУБЛИЧНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ / Львовский национальный университет имени Ивана Франко, Украина

В статье освещается понятие индивидуального административного акта и его соотношение с другими связанными категориями.

Ключевые слова: индивидуальный административный акт, публичная администрация.

Shkolyk A.M. INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACTS AS MAIN FORM OF PUBLIC ADMINISTRATION'S ACTIVITY / Lviv national university after Ivan Franko, Ukraine

The article is covering the issue of individual administrative act and its correlation with the other related categories.

Key words: individual administrative act, public administration.

Індивідуальні адміністративні акти є найпоширенішою та, без перебільшення, найважливішою формою діяльності публічної адміністрації. Однак рівень правового регулювання таких актів до цього часу є істотно нижчим у порівнянні з судовими рішеннями, щодо яких судові процесуальні кодекси (цивільний процесуальний, кримінально-процесуальний, господарський процесуальний та адміністративного судочинства) містять чималу кількість приписів достатньої якості. З іншого боку, важливість для громадян та створюваних ними юридичних осіб індивідуальних адміністративних актів важко переоцінити. Адже щодо всіх громадян - протягом життя та юридичних осіб – від створення до припинення приймаються ці акти, визначаючи при цьому їх права та обов'язки. На жаль, правове забезпечення індивідуальних

адміністративних актів до цього часу не відповідає ступеню їх важливості та поширеності. Це зумовлює доцільність інтенсифікації адміністративно-правових досліджень у цій сфері, які б мали призвести до покращення правового регулювання.

У підручниках з адміністративного права радянського періоду тематиці індивідуальних адміністративних актів приділялась певна увага. Зокрема, професор Пахомов І.М. присвячує окремий розлогіий розділ «актам радянського державного управління», хоча варто зазначити вживання за текстом цього розділу підручника також і терміна «адміністративні акти» [1, 157]. До актів радянського державного управління автор відносить як акти, спрямовані на встановлення правових норм, так і регулювання конкретних відносин, які складаються в сфері управлінської, організаційно-владної (виконавчої і розпорядчої) діяльності держави [1, 156].

У дещо видозміненому вигляді цей підхід перейшов до українських підручників. Зокрема, в Академічному курсі «Адміністративне право України», написаному за редакцією професора Авер'янова В.Б., ключовою категорією виступають «правові акти управління», серед видів яких розрізняються нормативні, індивідуальні та змішані акти управління [2, 282].

На цьому етапі варто зауважити, що використання терміна «акт управління» є недоцільним з огляду на різноманітність підходів до поняття управління (наприклад, поширеного у вітчизняній адміністративно-правовій літературі широкого та вузького тлумачення державного управління [3, 13-14]). Відсутність єдиного розуміння управління невиправдано ускладнює використання і похідних словосполучень, у нашому випадку – актів управління. Виходячи з наведеного, на нашу думку, необхідно вивести з наукового обігу термін «правові акти управління».

Усталені в державах Європейського Союзу терміни «адміністративні акти» (Федеративна Республіка Німеччина та країни, що застосовують надбання німецького права) та «акти адміністрації» (Французька Республіка) щораз частіше використовуються як в українській, так і в російській адміністративно-правовій літературі. Серед останніх підтверджень такої тенденції наведемо позицію російського професора Ноздрачова А.Ф., який відзначає, що саме термін «адміністративний акт» найчіткіше відображає владну вольову дію органа виконавчої влади, що включає волевиявлення органа (рішення) і його зовнішній вираз – акт у процесі виконання функцій, надання державних послуг, визначених йому юридичними приписами, і має на меті спричинити необхідні юридичні наслідки у відповідних адміністративно-правових відносинах [4, 135].

В українській адміністративно-правовій літературі необхідність переходу до поняття «адміністративний акт» детально обгрунтовує Тимошук В.П. [5, 16-17]. При цьому автор вважає доцільним поширювати це поняття винятково на індивідуальні адміністративні акти. Таким чином, нормативні акти, що приймаються адміністративними органами, виділяються в окрему категорію.

Серед українських підручників останнього часу в аналізованому контексті варто виділити Академічний курс «Адміністративне право України» Коломоєць Т.О., у якому автор пропонує застосовувати базову категорію «правові акти публічної адміністрації», з наступним їх поділом за юридичною природою на нормативні, індивідуальні та змішані [6, 175-177].

Таким чином, можна стверджувати, що у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині спостерігається поступова еволюція від усталеного в радянський період поняття «правовий акт державного управління» до понять «адміністративний акт» або ж «акт публічної адміністрації» (варіанти «акт органу виконавчої влади» або ж «акт органу місцевого самоврядування» охоплюються останнім і тому окремо їх не розглядаємо). Цей перехід не є тотальним, адже в багатьох виданнях з адміністративного права і далі застосовується попередня термінологія, але повний перехід видається питанням часу. З іншого боку, спробуємо дослідити відображення аналізованої тематики в чинних нормативно-правових актах, адже без закріплення в позитивному законодавстві будь-яке теоретичне положення ризикує залишитись науковою позицією, що має мало спільного з практикою правозастосування.

У національному законодавстві України спостерігаємо істотні розбіжності у використанні аналізованої нами термінології. Зокрема, у статті 41 закону «Про місцеві державні адміністрації» вживається словосполучення «*акти* місцевих державних адміністрацій

ненормативного характеру» [7], під якими очевидно треба розуміти індивідуальні адміністративні акти.

Однак, на відміну від цього компетенційного закону, значно важливішими для практики правозастосування є положення Кодексу адміністративного судочинства, у статті 17 якого рішення суб'єкта владних повноважень поділяються на два види: нормативно-правові акти та *правові акти індивідуальної дії* [8]. Таким чином, законодавець називає аналізовану нами категорію «правовими актами індивідуальної дії», під якими автори коментаря до Кодексу адміністративного судочинства розуміють рішення, дію яких поширено на конкретних осіб або які стосуються конкретної ситуації, і які є актом одноразового застосування норм права [9, 148]. При тому зауважимо, що в порядку адміністративного судочинства можуть бути оскаржені не лише акти публічної адміністрації, але й Верховної Ради України, Президента України, Вищої Ради юстиції та інших органів державної влади. Однак, переважно, усе ж таки оскаржують акти органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, тобто, публічної адміністрації.

У 2009 році вперше в нормативно-правових актах України, щоправда, на підзаконному рівні, було застосовано також термін «адміністративний акт». Постановою Кабінету Міністрів «Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг» було визначено, що *адміністративний акт* – це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи [10]. Відразу зауважимо, що це визначення не є достатньо повним, зокрема, не конкретизовано, який суб'єкт може приймати рішення індивідуальної дії.

Поняття адміністративного акта було певним чином уточнено в проекті закону № 9435 від 09 листопада 2011 року «Про адміністративні послуги», який було прийнято Верховною Радою України в першому читанні. Відповідно до положення цього законопроекту, адміністративний акт – це рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи [11]. Зауважимо, що така дефініція є певним кроком уперед, але також викликає застереження: сфера надання адміністративних послуг є лише частиною серед напрямів діяльності публічної адміністрації. У результаті для контролю-наглядової діяльності, у якій також приймаються індивідуальні адміністративні акти, треба буде закріплювати окреме поняття таких актів, що не є надто логічним з погляду системності розвитку національного законодавства.

Таким чином, національне законодавство України не містить єдиного підходу до визначення основної форми діяльності публічної адміністрації – індивідуальних адміністративних актів. Такий стан зумовлений як різними позиціями науковців-адміністративістів, так і відсутністю системного підходу при прийнятті нових нормативно-правових актів, передусім, на законодавчому рівні. У результаті спостерігаємо невідповідність між адміністративно-правовою доктриною, нормами позитивного законодавства та практикою його застосування. На нашу думку, таку ситуацію необхідно виправити і ключову роль тут повинна відіграти виважена доктринальна позиція щодо поняття та змісту індивідуальних адміністративних актів.

У першу чергу, треба визначити співвідношення понять «адміністративні акти» та «акти адміністрації». По суті ці поняття є однаковими, адже вказують на суб'єкта, що приймає відповідний акт. Подібно в судових процесуальних кодексах застосовується термін «судові рішення» (наприклад, у статті 208 Цивільного процесуального кодексу України) та «рішення суду» (наприклад, у статті 215 того ж Кодексу) [12]. Відповідно, якщо говоримо про акти, які приймаються публічною адміністрацією, видається нелогічним виключати з них один з видів актів – нормативно-правових. І те, що для публічної адміністрації прийняття таких актів не є характерною і поширеною формою її діяльності, навряд чи можна вважати достатнім аргументом. Адже фактично у всіх державах нормативно-правові акти приймають не лише органи законодавчої влади, але й публічна адміністрація. Ця позиція, до речі, закріплена в законодавстві деяких держав, зокрема, Загальноадміністративний кодекс Грузії визнає два види адміністративного акта: індивідуально-правовий та нормативно-правовий [13, 392].

З огляду на наведене, вважаємо за доцільне застосовувати в адміністративно-правовій доктрині як узагальнюючий термін *акти публічної адміністрації*, серед яких виділяти два основні види:

індивідуальні адміністративні акти та нормативні акти публічної адміністрації. У перспективі варто закріпити такий поділ і в нормах чинного законодавства, у першу чергу, у загальному законі про адміністративну процедуру (нагадаємо, що проект Адміністративно-процедурного кодексу вже кілька раз безрезультатно ставився на розгляд Верховної Ради України). Адже його закріплення в спеціальних законах, навіть рамкового характеру не вирішить проблеми.

Крім того, вважаємо невиправданим подальший спільний виклад у підручниках та посібниках з адміністративного права ознак індивідуальних адміністративних та нормативних актів в одному пункті (параграфі). Нормативні акти публічної адміністрації з огляду на свою загальнообов'язковість більше нагадують законодавчі акти, а тому їх характеристика об'єктивно наближена до характеристики законів, а не індивідуальних адміністративних актів, хоча й є ряд спільних ознак.

Ще одним проблемним питанням, на якому треба зупинитись окремо, є поділ актів публічної адміністрації на зовнішні (визначають права та обов'язки фізичних та юридичних осіб) та внутрішні або ж внутрішньо-адміністративні (врегульовують відносини в межах системи органів публічної адміністрації). До другої групи можуть належати як нормативні акти (наприклад, затверджена відповідним рішенням посадова інструкція), так і акти індивідуального характеру (наприклад, про передачу майна від одного органу до іншого чи про призначення на посаду державного службовця). Внутрішньо-адміністративні акти публічної адміністрації є також актами, тобто, владним одностороннім волевиявленням уповноваженого органу або посадової особи, але їх правове регулювання, на нашу думку, має відрізнитись від регулювання індивідуальних адміністративних актів зовнішнього характеру. До речі, подібне розмежування було закріплене в нормах Адміністративного кодексу Української РСР, затвердженому постановою ЦВК УРСР 12 жовтня 1927 року. У цьому кодексі загальні адміністративні акти поділялись на інструкції та циркуляри (мали значення для підвідомчих службових осіб та установ, тобто, це були внутрішньо-адміністративні акти), а також обов'язкові постанови (встановлювали обов'язки для населення певної території або для окремих його груп, тобто, це були зовнішні акти). Щодо кожного із зазначених видів актів Адміністративний кодекс містив окремий розділ та, відповідно, відмінне правове регулювання [14, 6-14].

Підсумовуючи, спробуємо навести ознаки індивідуальних адміністративних актів як основної форми діяльності публічної адміністрації:

- 1) *Суб'єктом прийняття* індивідуальних адміністративних актів є *публічна адміністрація*, тобто органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, а також інші уповноважені законом суб'єкти.
- 2) Індивідуальні адміністративні акти є *рішеннями* публічної адміністрації, тобто містять волевиявлення уповноваженого суб'єкта.
- 3) Індивідуальні адміністративні акти є *односторонніми рішеннями* публічної адміністрації, адресати таких актів мають право впливати на зміст рішення, але остаточне рішення завжди приймає публічна адміністрація.
- 4) Індивідуальні адміністративні акти є *владними рішеннями* публічної адміністрації, *що спричиняє юридичні наслідки* для певних фізичних чи юридичних осіб. Документи, що складаються публічною адміністрацією в провадженні з прийняття індивідуального адміністративного акта, але не тягнуть юридичних наслідків (наприклад, акт перевірки чи протокол), не належать до індивідуальних адміністративних актів.
- 5) Індивідуальні адміністративні акти визначають *конкретні правовідносини* та стосуються *конкретних фізичних та юридичних осіб*.
- 6) Під індивідуальними адміністративними актами розуміємо лише *акти зовнішньої дії*, а внутрішньо-адміністративні акти, які визначають правовідносини в межах системи органів публічної адміністрації є окремою категорією.
- 7) Індивідуальні адміністративні акти приймаються, як правило, *у письмовій формі*, однак, у передбачених законом випадках, можуть прийматись також в усній чи конклюдентній формі.

- 8) З огляду на недостатньо системний розвиток адміністративного законодавства, визначені законами *назви* індивідуального адміністративного акта є *відмінними* (розпорядження, дозвіл, ліцензія, рішення-повідомлення та ін.) залежно від суб'єкта прийняття або сфери правовідносин. Таким чином, індивідуальний адміністративний акт є узагальнюючим терміном, що охоплює різні назви актів.
- 9) Індивідуальні адміністративні акти *повинні прийматись у чіткій відповідності* до встановленої законами *процедури*. Станом на сьогодні процедуру прийняття таких актів в Україні не систематизовано, і певною мірою врегульовано лише в спеціальних та рамкових законодавчих, а також, на жаль, і в підзаконних актах.

Виходячи з наведених ознак, індивідуальні адміністративні акти можна окреслити як односторонні владні рішення уповноважених суб'єктів публічної адміністрації зовнішньої дії, що приймаються відповідно до встановленої законом форми, назви та процедури і визначають права та обов'язки конкретних фізичних та юридичних осіб або ж стосуються конкретної ситуації.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пахомов І.М. Радянське адміністративне право. Загальна частина / І.М. Пахомов. – Л.: Видавництво Львівського університету, 1962. – 294 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
3. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Факт, 2003, - 384 с.
4. Ноздрачев А.Ф. Административные акты: понятие, признаки, динамика / Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / А.Ф. Ноздрачев; под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. – М.: Статут, 2011. – 320 с.
5. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В.П. Тимошук. – К.: «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
6. Коломoeць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підручник / Т.О. Коломoeць. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 576 с.
7. Закон України від 9 квітня 1999 року «Про місцеві державні адміністрації» // Офіційний вісник України. – 1999. – № 18. – Стор. 3.
8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-36, 37. – Ст. 446.
9. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар: у 2 т. / За заг. ред. Р.О. Куйбіди. – К.: Книги для бізнесу, 2007. – Том 1. – 552 с.
10. Тимчасовий порядок надання адміністративних послуг, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 року // Офіційний вісник України. – 2009. – № 54. – Стор. 16. – Стаття 1871.
11. Про адміністративні послуги: Проект закону № 9435 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=41734.
12. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року // Відомості Верховної Ради України. – 2004. - № 40-41, 42. – Ст. 492.
13. Административное право зарубежных стран: учебник / Кикоть В.Я. и др.; под ред Кикотя В.Я., Василевича Г.А., Румянцева Н.В. – М.: Закон и право. – 2012. – 431 с.
14. Адміністративний кодекс Української РСР від 12 жовтня 1927 року (у витягах, з додатком систематизованих законодавчих та інструктивних матеріалів). – К.: Державне видавництво політичної літератури, 1956.

ІНФОРМАЦІЙНА ДОВІДКА ПРО АВТОРІВ

Андрєєва Дарія Євгенівна – к.ю.н., доцент кафедри цивільного та господарського права Національного гірничого університету

Армаш Надія Олексіївна – к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного та адміністративного права Класичного приватного університету

Батанов Олександр Васильович – д.ю.н., доцент, член правління ВГО "Центр досліджень публічного права та управління", старший науковий співробітник Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України

Бевзенко Володимир Михайлович – д.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Херсонського державного університету

Берlach Анатолій Іванович – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, професор кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Білоус Віктор Тарасович – д.ю.н., професор, професор кафедри фінансового права Національного університету державної податкової служби України

Босхамджієва Наталія Антонівна – к.ю.н., докторант Всеросійського науково-дослідного інституту МВС Російської Федерації

Васильєв Анатолій Семенович – д.ю.н., професор, академік Національної академії правових наук України, професор кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Віхляєв Михайло Юрійович – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного факультету

Гетманець Ольга Петрівна – д.ю.н., професор, завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

Гуржій Тарас Олександрович – д.ю.н., старший науковий співробітник, професор кафедри комерційного права Київського національного торговельно-економічного університету

Джагунов Григорій Володимирович – к.ю.н., доцент, заступник начальника факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки Харківського національного університету внутрішніх справ

Додін Євген Васильович – д.ю.н., професор, завідувач кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Доненко Валерій Вікторович – к.ю.н., доцент, професор кафедри загально-правових дисциплін Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Дудоров Олександр Олексійович – д.ю.н., професор, професор кафедри кримінального права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Зеленов Геннадій Михайлович – к.ю.н., доцент кафедри кримінального права Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка

Зуєва Людмила Юріївна – заступник начальника центру професійної підготовки УМВС Російської Федерації по Ульяновській області

Зуй Валентина Василівна – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Калюжний Ростислав Андрійович – д.ю.н., професор, проректор з наукової роботи Юридичного інституту Національного авіаційного університету

Каменська Ніна Петрівна – к.ю.н., головний державний податковий інспектор Юридичного департаменту Державної податкової служби України

Коваль Микола Васильович – к.ю.н., професор, начальник кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету державної податкової служби України

Коломосць Тетяна Олександрівна – д.ю.н., професор, Заслужений юрист України, завідувач кафедри адміністративного та господарського права, декан юридичного факультету Запорізького національного факультету

Колпаков Валерій Костянтинович – д.ю.н., професор, завідувач кафедри конституційного і адміністративного права Юридичного інституту Національного авіаційного університету

Комзюк Анатолій Трохимович – д.ю.н., професор, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Харківського національного університету внутрішніх справ

Крикун Віктор Борисович – к.н. з держ. управління, доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики Національного університету державної податкової служби України

Кузьменко Оксана Володимирівна – д.ю.н., професор, начальник кафедри адміністративного права і процесу Національної академії внутрішніх справ

Кузьменко Оксана Олександрівна – к.ю.н., доцент, доцент кафедри фінансового права Національного університету державної податкової служби України

Куйбіда Роман Олексійович – к.ю.н., заступник голови правління Центру політико-правових реформ, доцент кафедри правосуддя Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Курило Володимир Іванович – д.ю.н., професор, академік Академії наук ВО України, Заслужений юрист України, директор Навчально-наукового інституту проблем землеустрою та права Національного університету біоресурсів та природокористування

Лапка Оксана Ярославівна – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та міжнародного права Національної академії внутрішніх справ

Литвин Наталія Анатоліївна – к.ю.н., старший науковий співробітник Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету державної податкової служби України

Литвин Олексій Валерійович – к.ю.н., доцент, професор кафедри організації оперативно-розшукової діяльності Національного університету державної податкової служби

Лук'янець Дмитро Миколайович – д.ю.н., доцент, завідувач кафедри кримінально-правових дисциплін Української академії банківської справи Національного банку України

Лученко Дмитро Валентинович – к.ю.н., доцент, доцент кафедри адміністративного права Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»

Лютіков Павло Сергійович – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права, заступник декана з наукової роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

Манжула Андрій Анатолійович – к.ю.н., доцент, доцент кафедри правознавства Кіровоградського державного педагогічного університету ім. Володимира Винниченка

Матвієнко Павло Дмитрович – голова Запорізької обласної ради

Мацелик Тетяна Олександрівна – к.ю.н., доцент, завідувач кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету Державної податкової служби України

Меліхова Ольга Юрївна – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Мельник Роман Сергійович – д.ю.н., старший науковий співробітник, начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС Харківського національного університету внутрішніх справ

Миколенко Олександр Іванович – д.ю.н., доцент, професор кафедри адміністративного та господарського права Одеського національного університету імені І.І. Мечникова

Миرونюк Роман Володимирович – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного права та процесу Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Міщенко Ілона Володимирівна – к.ю.н., доцент кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Мосьондз Сергій Олександрович – к.ю.н., доцент, проректор з навчальної та наукової роботи Університету сучасних знань

Мудров Андрій Анатолійович – здобувач кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Новиков Володимир Вікторович – к.екон.н., доцент, полковник поліції, доцент кафедри організації фінансово-економічного і тилового забезпечення Академії управління МВС Російської Федерації

Петров Євген Вікторович – к.ю.н., доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ

Пирожкова Юлія Володимирівна – к.ю.н., доцент кафедри адміністративного та господарського права, заступник декана з навчальної роботи юридичного факультету Запорізького національного університету

Позняков Спартак Петрович – к.ю.н., доцент кафедри господарсько-правових дисциплін Національного університету державної податкової служби України

Приймаченко Дмитро Володимирович – д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

Прокопенко Віктор Валерійович – к.ю.н., доцент, доцент кафедри морського та митного права Національного університету «Одеська юридична академія»

Рябенко Олена Петрівна – д.ю.н., професор, професор кафедри управління, адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності Національного університету Державної податкової служби України

Середа Максим Леонідович – експерт Центру політико-правових реформ

Синявська Олена Юхимівна – д.ю.н., професор, начальник факультету заочного та дистанційного навчання працівників органів внутрішніх справ Харківського національного університету внутрішніх справ

Сінельник Руслан Васильович – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету, суддя Заводського районного суду

Сквірський Ілля Олегович – к.ю.н., доцент кафедри конституційного та трудового права юридичного факультету Запорізького національного університету

Смирнов Олександр Олександрович – к.ю.н., доцент, докторант Всеросійського науково-дослідного інституту МВС Російської Федерації

Старцев Геннадій Вікторович – к.екон.н., полковник поліції, консультант Апарату Ради Безпеки Російської Федерації

Стеценко Валентина Юрївна – д.ю.н., професор кафедри правознавства Східноєвропейського університету економіки і менеджменту

Стеценко Семен Григорович – д.ю.н., професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України

Федотова Ірина Олександрівна – к.ю.н., викладач кафедри адміністративного та митного права Академії митної служби України

Чорна Вікторія Григорівна – к.ю.н., старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту Навчально-наукового інституту права та психології Національної академії внутрішніх справ України

Шарая Анна Анатоліївна – к.ю.н., викладач кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Школик Андрій Михайлович – к.ю.н., доцент, доцент кафедри конституційного і адміністративного права Львівського національного університету імені Івана Франка



УДК.....

**ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ СТАТЕЙ У
“ВІСНИК ЗАПОРІЗЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ”
(СЕРІЯ „ЮРИДИЧНІ НАУКИ”)**

До друку приймаються наукові статті, де присутні такі необхідні елементи, передбачені п.3 Постанови президії ВАК України № 7-05/1 від 15 січня 2003 р. (Бюлетень ВАК України, № 1, 2003)

- **Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- **Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор;
- **Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми**, котрим присвячується дана стаття;
- **Формулювання цілей** статті (постановка завдання);
- **Виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- **Висновки з даного дослідження і перспективи** подальших розвідок у даному напрямку.

1. МАКЕТ СТОРІНКИ

Для оригінал-макета використовується формат А4 з такими полями:

Верхнє та нижнє поля – 2 см, ліве поле – 3 см, праве поле – 2 см, шрифт набору – “Times New Roman”, 14 кегль, міжрядковий інтервал – полуторний.

2. ТИПОГРАФСЬКІ ПОГОДЖЕННЯ ТА СТИЛІ

УДК набирається в першому рядковій сторінки і вирівнюється за лівим краєм. Заголовок статті набирається в наступному за УДК рядковій і вирівнюється посередині. Потім указують: прізвища, ініціали авторів, їх посади, учені ступені, звання, нижче – *місце роботи (курсивом)*. Далі розташовуються анотації українською, російською та англійською і ключові слова (також трьома мовами). Анотації повинні також містити: прізвища, ініціали авторів, назву статті, місце їх роботи або навчання.

Усі таблиці розташовуються у відповідних місцях тексту (по можливості угорі сторінки). Вони повинні бути послідовно пронумеровані: Таблиця 1, Таблиця 2, ... (слід використовувати арабську нумерацію). Надписи розташовуються над таблицями.

Посилання на літературні джерела подаються у квадратних дужках і послідовно нумеруються (слід використовувати арабську нумерацію) у порядку появи виноски в тексті статті. Перелік літературних джерел розташовується в порядку їх нумерації, в останньому розділі статті з підзаголовком: ЛІТЕРАТУРА, який розташовується по центру сторінки. Бібліографічний опис оформлюється згідно з ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 “Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання”.

Для опублікування необхідно направити на адресу редакції юридичного факультету:

1. Роздрукований текст статті з анотаціями та ключовими словами українською, російською та англійською мовами;
2. Відомості про авторів;
3. Витяг із протоколу засідання вченої ради факультету та рецензію наукового керівника (для аспірантів та здобувачів);
4. Диск, на якому повинно бути два файли: 1) із текстом статті та анотацій з ключовими словами; 2) із відомостями про авторів (прізвище, ім'я, по батькові; посада; вчений ступінь; вчене звання; місце роботи або навчання; адреса електронної пошти; дом. адреса; номери контактних телефонів).

Нагадуємо:

До публікації приймаються статті, що відзначаються високим науковим рівнем підготовки, містять глибокий самостійний аналіз сучасних проблем розвитку науки та законодавства.

У статтях і повідомленнях висловлені погляди їхніх авторів, які не завжди збігаються з поглядами редакції. Автор несе відповідальність за достовірність фактичних даних та інформації, що містяться в статтях, чіткість викладу тексту, цитування, а також за мовностилістичний рівень написання матеріалів.

Адреса редакції: Україна, 69600, м. Запоріжжя, МСП-41, вул. Жуковського, 66

Довідки за телефонами:

Відповідальний редактор – Лютіков Павло Сергійович – (061) 289-12-98

Відповідальний секретар – Шиванова Марина Григорівна – (061) 289-12-98

Електронна пошта: law_faculty_znu@rambler.ru

Місцезнаходження

редакційної ради юридичного факультету: пр. Леніна, 74, V корпус, к. 111

редакції збірника „Вісник ЗНУ”: вул. Лепіка, 33-А, IV корпус, к. 323, т. (061) 289-12-26

Для нотаток

Збірник наукових праць

Вісник Запорізького національного університету

Юридичні науки

№ 1 (Ч. I), 2012

Технічний редактор – М.Г. Шиванова

Запорізький національний університет

69600, м. Запоріжжя, МСП-41

вул. Жуковського, 66

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру

ДК № 1884 від 28.07.2004 р.