

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
Харківський національний університет внутрішніх справ

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ
РОЗВИТКУ**

Матеріали науково-практичної конференції
(Харків, 27 квітня 2012 р.)

Харків 2012

УДК 342.9(477)(063)
ББК 67.9(4УКР)301я431
А 31

Оргкомітет конференції:

голова – ректор генерал-полковник міліції Бандурка О. М.;

заступник голови – перший проректор з навчально-методичної та наукової роботи полковник міліції Головка О. М.;

секретар – начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки підполковник міліції Проневич О. С.;

члени оргкомітету: помічник ректора по роботі з ветеранами та громадськими організаціями Комзюк А. Т.; проректор з кадрового забезпечення полковник міліції Кікінчук В. Ю.; проректор з економічних питань та ресурсного забезпечення полковник міліції Клочко А. М.; проректор по службі полковник міліції Букін М. П.; директор навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Московець В. І.; начальник навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції полковник міліції Марцеляк О. В.; начальник факультету психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій полковник міліції Єрохін А. А.; начальник факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки полковник міліції Сворака С. Д.; начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання підполковник міліції Музичук О. М.; начальник кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки підполковник міліції Ковальська В. В.; завідувач кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права навчально-наукового інституту права та масових комунікацій Книш В. І.; начальник центру зв'язків з громадськістю підполковник міліції Щербакова І. В.; начальник науково-технічного інформаційно-комп'ютерного центру підполковник міліції Чесноков В. В.; начальник відділу ресурсного забезпечення підполковник міліції Копаниця О. В.; начальник редакційно-видавничого відділу підполковник міліції Білоус П. О.; начальник відділу організації наукової роботи майор міліції Мірошніченко О. С.

*Друкується відповідно до розпорядження
Харківського національного університету внутрішніх справ
від 03.03.2012 № 53*

*Матеріали подано мовою оригіналу та в авторській редакції
з незначними коректорськими правками.*

ЗМІСТ

АНДРЕЄВА О. Б. ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ.....	9
БЕЗПАЛОВА О. І. ФОРМИ ТА МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ	12
БЕРНАЗ В. Д. ВНУТРІШНЬООСОБИСТІСНИЙ КОНФЛІКТ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ.....	15
БУГАЙЧУК К. Л. ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРИ ВИКЛАДАННІ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО БЛОКУ.....	19
ВАСИЛЕНКО В. М. ДО ПИТАННЯ ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ УКРАЇНИ.....	22
ВАСИЛЬЄВ В. М. ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ «ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ» ТА «ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ» ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА	24
ВОЛКОВИЧ О. Ю. ВПРОВАДЖЕННЯ КООРДИНАЦІЙНИХ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН В ІНТЕРЕСАХ ЗМЕНШЕННЯ ФІКТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ.....	26
ГАРНА-ІВАНОВА І. О. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	29
ГЕТМАНЕЦЬ О. П. СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ.....	31
ГОЛУБ М. В. ОСНОВИ ПАРТНЕРСТВА МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЗА РЕКОМЕНДАЦІЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ	35
ГУК Б. М. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	37
ДЖАФАРОВА М. В. ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДИСПОЗИТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ.....	39
ДЖАФАРОВА О. В. ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПИТАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ	43
ДИВАК М. М. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....	45
ДОБКІН М. М. ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ ...	47

ЗАВАЛЬНИЙ М. В.

ВИЗНАЧЕННЯ ПОЧАТКОВОГО МОМЕНТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ...50

ЗАГУМЕННА Ю. О.

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ51

ЗЕМЛЯНСЬКА О. В.

МОТИВАЦІЯ ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИСТОСТІ54

ЗОЗУЛЯ І. В.

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ57

ІВАНЦОВ В. О.

ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРКИ ЧИ ПРИПИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ:
ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНУ «ПРО МІЛІЦІЮ».....60

ІЩЕНКО О. В.

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
ДОРОЖНЬОГО РУХУ62

КАЗАНЧУК І. Д.

ПРОБЛЕМИ НА ШЛЯХУ ГАРМОНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ В ГАЛУЗІ ПРИРОДООХОРОНИ
І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ65

КАЛАШНИК М. В.

ДЛЯ ЖИТТЄЗДАТНОСТІ КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ОВС
НЕОБХІДНІ МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ.....68

КИРИЧЕНКО Ю. М.

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ.....71

КЛОЧКО А. М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ
КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ73

КНИЖЕНКО О. О.

ДО ПИТАННЯ ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ
ВІД КРИМІНАЛЬНИХ76

КОВАЛЬ В. Ф.

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМКІВ РОБОТИ
ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ НА 2012 РІК.....79

КОВАЛЬОВ І. М.

ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА ЯК СКЛАДОВА ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ
ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ81

КОВАЛЬОВА М. В.

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОРЯДКУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ
ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ.....83

КОВАЛЬСЬКА В. В.

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ86

КОЗАК О. С.

НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПРАВОПОРУШЕННЯ
У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ..... 88

КОЗИЦЬКИЙ В. І.

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ
МВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ..... 90

КОЛІСНИК Т. П.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕДАГОГІЧНИХ
ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ
ПРОФЕСІЙНО-ОСОБИСТІСНОЇ СТІЙКОСТІ КУРСАНТІВ 93

КОМЗЮК А. Т.

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В УМОВАХ
АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ 95

КОМЗЮК В. Т., КОМЗЮК А. Т.

ЩОДО ОСНОВНИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ
ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ..... 98

КОЧУРА А. В.

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ
САНКЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ НОРМИ..... 101

КРАВЦОВА Т. М.

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПРАВОВІДНОСИНИ:
ПОНЯТТЯ, ВИДИ, ОЗНАКИ..... 103

КРИВОРУЧКО Л. С.

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ
ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ..... 105

КУЗНІЧЕНКО С. О.

НАЦІОНАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ІНСТИТУТУ НАДЗВИЧАЙНИХ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ..... 109

КУЛІШ А. М.

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ
ІНТЕРЕСІВ НЕНАРОДЖЕНОЇ ДИТИНИ – ІМПЕРАТИВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ
ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ..... 117

КУРИЛО С. Л.

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ
СПРАВ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ..... 120

ЛИТВИНОВ О. М.

ЗАКОН ПРО ПРОФІЛАКТИКУ ЗЛОЧИНІВ: НОВІТНІ ПЕРСПЕКТИВИ 122

МАРТИНОВ М. Д.

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ
БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ..... 127

МАТЮХІНА Н. П.

ДО ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ
УПРАВЛІННІ (ФОРМУВАННЯ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ)..... 130

МЕЗЕНЦЕВА І. Є.

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА НА СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ 132

МЕЛЬНИК К. Ю.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ
РЕГЛАМЕНТУЄ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ 138

МЕЩЕРЯКОВА О. В.

СУЧАСНА ОРГАНІЗАЦІЯ ОПЕРАЦІЙ ООН З ПІДТРИМАННЯ МИРУ 140

МИХАЙЛИШИН І. В.

ЩОДО ВІДМІННОСТІ ПОНЯТЬ «ПРОПИСКА» ТА «РЕЄСТРАЦІЯ» 141

МУЗИЧУК О. М.

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ
ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ 143

НЕБРАТ О. О.

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ 146

НЕВЯДОВСЬКИЙ В. О.

ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ
ЯК ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ 148

НІКОЛАЙЧУК А. І.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ЖІНОК ВІД НАСИЛЬСТВА
В СІМ'І 150

ОБРУСНА С. Ю.

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДОСУДОВОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ
МОДЕЛЬНОГО СУДУ 153

ПАБАТ О. В.

ЩОДО СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ... 155

ПАВЛОВА Л. В.

СПРАВИ ЩОДО СПОРІВ, ПРАВОВІДНОСИНИ ЯКИХ ПОВ'ЯЗАНІ
З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ЧИ ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ 157

ПЄТКОВ В. П.

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПІДГОТОВКИ ЮРИСТІВ-МЕНЕДЖЕРІВ
У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ 160

ПИСАРЕНКО В. В.

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК
ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ
ЗЛОЧИННІСТЮ МВС УКРАЇНИ 166

ПОГРІБНИЙ І. М.

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОГО
СПРЯМУВАННЯ 169

ПОДОРОЖНІЙ Є. Ю.

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ
ПРИНЦИПІВ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОВС 171

ПОНОМАРЕНКО Ю. Г.

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ ЗА НЕЗАКОННЕ ВИРОБНИЦТВО,
ПРИДБАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ПЕРЕСИЛАННЯ
НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ АБО ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН БЕЗ МЕТИ ЗБУТУ 174

ПОНОМАРЬОВ С. П.

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ 176

ПОПОВА С. М.

РОЗШИРЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ
ЗА ПОДАТКОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ 179

ПРИСЯЖНЮК А. Й.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ПРЕЗИДЕНТА
УКРАЇНИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ 182

ПРОКОПЕНКО О. Ю.

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ
ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК
ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ 185

ПРОНЕВИЧ О. С.

ПОНЯТТЯ «ПОЛІЦІЯ» У НІМЕЦЬКОМУ ПОЛІЦЕЙСЬКОМУ ПРАВІ:
ДОКТРИНАЛЬНО-НОРМАТИВНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ 186

ПЧЕЛІН В. Б.

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ
ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ 189

ПЧОЛКІН В. Д.

ОРГАНІЗАЦІЯ БЕЗПЕКИ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ 192

РОМАНОВА О. І.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАХОДИ
ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПРОВОКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ 195

РУКОЛАЙНІНА І. Є.

СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСУВАННЯ
ПРАВООХОРОНЦІВ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ 199

САЛМАНОВА О. Ю.

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ 202

СЕРГЄЄВ А. В.

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ 205

СИНЄГУБОВ О. В.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НЕМАЙНОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ) 208

СИНИЦЬКА Я. П.

ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ:
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ 211

СИНЯВСЬКА О. Ю.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ЯК ЕЛЕМЕНТ
ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ 214

СІВЕРІН Д. В.

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ:
ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ 218

СЛІНЬКО С. В.

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНУ ТА СТРАТЕГІЯ ЙОГО РОЗВИТКУ.....221

СТАРОДУБЦЕВ А. А.

ПОСАДА У СТРУКТУРІ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ:
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ223

СТЕЦЕНКО В. Ю.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО
СТРАХУВАННЯ У НІМЕЧЧИНІ (АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ)225

СТЕЦЕНКО С. Г.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ
В УКРАЇНІ.....227

ТЕРЕМЕЦЬКИЙ В. І.

ОСОБЛИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ У ПОДАТКОВИХ
ПРАВОВІДНОСИНАХ.....229

ФЕДОСОВА О. В.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА
В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ
УКРАЇНИ.....231

ФРОЛОВА О. Г.

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ:
СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ234

ХАРЧЕНКО В. Б.

«ПРОСТУПОК» ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА236

ЧАПАЛА О. Ю.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ДИСЦИПЛІНИ
ТА ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ241

ЧЕРНИХ С. П.

ЩОДО НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ
ЗЛОЧИННОСТІ244

ШАТКОВСЬКА Д. М.

САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНЕ БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ
(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)246

ШАТРАВА С. О.

ЩОДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЮЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА,
СПРЯМОВАНОГО НА ПРОФІЛАКТИКУ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ.....248

ШИНКАРЕНКО І. І.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ251

ЮХНО О. О.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ДОСУДОВОМУ СЛІДСТВІ.....253

АНДРЕЄВА ОЛЬГА БОРИСІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

ЩОДО РЕФОРМУВАННЯ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

Розбудова української держави за демократичними принципами міжнародної спільноти об'єктивно викликала необхідність переосмислення ролі місцевого самоврядування та пошуку найбільш прийнятної моделі організації влади на рівні територіальних громад. Така модель повинна цілком відповідати сучасним світовим і європейським стандартам, забезпечувати права, свободи та інтереси людини, що й визначає актуальність теми.

На сучасному етапі в Україні триває реформування місцевого самоврядування, головним завданням якого є усунення недоліків, що стоять на заваді здійснення ефективної управлінської діяльності, а саме: відсутність належної правової бази щодо розподілу повноважень між державними органами й органами місцевого самоврядування; неузгоджена система адміністративно-територіальних одиниць; несформована фінансово-економічна база органів місцевого самоврядування, яка б дала їм змогу надавати повноцінні публічні послуги.

Відзначено, що нормативна база місцевого самоврядування країн Європейського співтовариства є досить своєрідною, оскільки до нашого часу не визначено, які саме акти є пріоритетними: чи то нормативні акти Європейського Союзу, чи то конституція та інші правові документи кожної окремої держави Європи. На наш погляд, найбільш доцільно зосередити увагу на аналізові конституційної бази держав Європи, в яких правовими засобами регулюються відносини між центральними органами державної влади і територіальними громадами. Тому для реалізації мети та вирішення завдань даного дослідження розглянуто правові акти Великобританії, ФРН, Франції, Італії, Іспанії, Скандинавських країн та Польщі, оскільки в цих державах уже сформувалися системи місцевого самоврядування в процесі децентралізації влади.

В Україні закладено конституційні засади місцевого самоврядування, ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, прийнято низку базових нормативно-правових актів, які створюють правові та фінансові основи його діяльності.

Проте від часу ухвалення Конституції України та базових для місцевого самоврядування нормативно-правових актів розвиток місцевого самоврядування фактично зупинився на рівні територіальних громад – міст обласного значення, оскільки переважна більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилась не спроможною до виконання усіх повноважень місцевого самоврядування.

Існуюча в Україні система місцевого самоврядування сьогодні не відповідає потребам сучасності. Функціонування місцевого самоврядування не спрямовано на реалізацію його головного призначення – створення та підтримку сприятливого жит-

тевого середовища, необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав та інтересів, надання мешканцям територіальних громад якісних та доступних публічних послуг на основі сталого розвитку дієздатної громади.

Перед місцевим самоврядуванням постали виклики, які потребують ефективного та швидкого реагування:

- економічна неспроможність переважної більшості територіальних громад, органів місцевого самоврядування щодо здійснення власних і делегованих повноважень;

- недостатність ресурсів у бюджетах розвитку територіальних громад для інвестицій в інфраструктуру;

- криза комунальної інфраструктури, загрозлива зношеність теплових, водно-каналізаційних, водопостачальних мереж та житлового фонду;

- відсутність чіткого розподілу повноважень між рівнями, органами та посадовими особами системи місцевого самоврядування;

- погіршення якості складу місцевих рад внаслідок адміністративного втручання у виборчий процес, слабе представництво територіальних громад, особливо, сільських, в обласних та районних радах;

- відчуженість органів місцевого самоврядування від населення, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, популізм;

- криза кадрової політики, системи підготовки, перепідготовки, підвищення кваліфікації посадових осіб, службовців органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад;

- нерозвиненість незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки з виробництва соціальних, культурних, побутових, інформаційних та інших послуг для населення; невикористання ресурсного потенціалу цього сектору у місцевому розвитку;

- нерозвиненість форм прямої демократії, відсутність у жителів навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення;

- соціальна дезінтегрованість територіальних громад та неспроможність жителів до солідарних дій, спрямованих на захист своїх прав і відстоювання інтересів у співпраці з органами місцевої влади та досягнення спільних цілей розвитку спільнот;

- складна демографічна ситуація у більшості територіальних громад і погіршення кількісних та якісних параметрів людських ресурсів.

Ці виклики посилюються проблемами правового та інституційного характеру, які так і не були вирішені за роки незалежності України:

- конституційно-правовою невизначеністю територіальної основи місцевого самоврядування, диспропорціями системи адміністративно-територіального устрою;

- надмірною централізацією повноважень, фінансово-матеріальних та інших ресурсів;

- неефективною державною регіональною політикою, яка не стимулює громади до саморозвитку та прояву місцевої ініціативи;

- дублюванням повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

□ недосконалою системою контролю з боку держави за законністю діяльності органів місцевого самоврядування.

Таким чином, основою для реформування місцевого самоврядування в Україні повинно стати прагнення до підвищення якості життя людини за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та дієздатних соціальних спільнот, члени яких матимуть можливість ефективно захищати власні права та інтереси шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення.

Створення реальної організаційної та фінансової автономності територіальних громад, наближення можливостей та якості їх діяльності до європейських стандартів вимагає: розроблення та реалізації системи заходів політичного, правового, інституційного та організаційного характеру, спрямованих на створення умов, сприятливих для сталого розвитку територіальних громад; трансформації базового рівня системи адміністративно-територіального устрою з метою формування суб'єкта місцевого самоврядування – територіальної громади, яка мала б необхідні правові, фінансові та інші ресурсні можливості для надання населенню повноцінних публічних послуг та забезпечення комфортних і безпечних умов проживання людини в селі, селищі, місті; стимулювання процесу становлення територіальної громади як цілісної (інтегрованої) солідарної соціальної спільноти, члени якої усвідомлюють свої інтереси та спроможні їх відстоювати у співпраці з органами місцевого самоврядування; стимулювання розвитку форм прямої демократії та створення умов для безпосередньої участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, в тому числі через органи самоорганізації населення, громадські організації та інші об'єднання громадян; стимулювання розвитку незалежного суспільного сектору соціальних ініціатив і соціальної економіки із виробництва соціальних, культурних, побутових та інших послуг для населення; забезпечення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб; удосконалення процедур формування органів місцевого самоврядування та обрання сільських, селищних, міських голів; створення умов для належного матеріального, фінансового та іншого ресурсного забезпечення виконання завдань та функцій місцевого самоврядування; встановлення прозорих правил контролю за дотриманням конституційності та законності правових актів місцевого самоврядування та визначення порядку судового захисту прав та законних інтересів місцевого самоврядування; удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, депутатів місцевих рад, працівників комунальних установ та підприємств; підвищення ролі представників органів місцевого самоврядування у їх взаємовідносинах з органами державної влади; сприяння розвитку інвестиційного клімату та привабливості регіонів; посилення правового захисту виборних посадових осіб громад; сприяння подальшому розвитку міжнародної співпраці у сфері підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників місцевого самоврядування.

БЕЗПАЛОВА ОЛЬГА ІГОРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, начальник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції ХНУВС

ФОРМИ ТА МЕТОДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВООХОРОННОЇ ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ

Визначено місце правоохоронної функції держави в системі функцій держави. Запропоновано основні форми та методи реалізації правоохоронної функції держави. Акцентовано увагу на необхідності посилення правоохоронної функції держави, що призведе до зниження рівня злочинності в суспільстві, підвищення рівня правової культури населення.

Роль держави проявляється в її функціях. За допомогою аналізу переліку функцій держави та їх змістовного наповнення можна визначити характер діяльності держави, її соціальну спрямованість, рівень ефективності та організованості дій органів державної влади, пріоритети, що обрані державою на сучасному етапі.

У класифікації функцій держави за сферами (об'єктами) діяльності (внутрішня та зовнішня функція) вагоме місце займає правоохоронна функція. До числа внутрішніх функцій держави, що забезпечують її внутрішню політику відносяться політична, економічна, оподаткування та фінансового контролю, соціальна, екологічна, культурна (духовна), інформаційна та правоохоронна [1, с. 51–52]. Зазначимо, що внутрішня правоохоронна функція забезпечує охорону конституційного ладу, прав і свобод громадян, законності та правопорядку, зовнішнього навколишнього середовища, усіх суспільних відносин, що встановлені та регулюються правом.

Що ж стосується зовнішніх функцій держави, реалізація яких забезпечує зовнішню політику держави, то до їх переліку, крім політичної (дипломатичної), економічної, екологічної, культурної (гуманітарної), інформаційної функцій та функції оборони держави, відноситься також функція підтримання світового правопорядку (міжнародна правоохоронна функція). Зміст міжнародної правоохоронної функції полягає в тому, що держава бере активну участь в урегулюванні міжнародних та міждержавних конфліктів, боротьбі з міжнародними злочинами та попередженні цих злочинів.

Таким чином, надзвичайна важливість належної реалізації правоохоронної функції держави визначається тим фактором, що дана функція має як внутрішній, так і зовнішній аспекти. На нашу думку, це зумовлено тим, що за нових реалій сьогодення усі пріоритетні сфери суспільного життя знаходяться у тісній взаємодії, у зв'язку з чим межа між внутрішніми та зовнішніми функціями держави поступово зникає.

Правоохоронна функція держави визначає зміст правоохоронної діяльності. Правоохоронна функція держави – це напрямок діяльності держави, який реалізовується системою уповноважених на те органів держави (правоохоронними органами), що уповноважені виключно в рамках закону здійснювати юридичні заходи впливу (у тому числі примусові заходи) з метою охорони конституційного ладу, забезпечення охорони законності і правопорядку (у тому числі міжнародного), прав і свобод грома-

дян, власності, природних ресурсів та навколишнього природного середовища, боротьби зі злочинами (у тому числі транснаціональними) та іншими правопорушеннями, їх своєчасної профілактики.

Слід зазначити, що правоохоронна функція держави реалізується у відповідних формах шляхом використання спеціальних прийомів та методів. На нашу думку, до числа основних форм реалізації правоохоронної функції держави (як і будь-якої іншої функції держави) відносяться правова та організаційна. Зміст правової форми реалізації правоохоронної функції держави полягає у розробці та прийнятті нормативно-правових актів у правоохоронній сфері, виробленні дієвого механізму реалізації норм, передбачених у цих нормативно-правових актах. Отже, правова форма реалізації правоохоронної функції держави включає до себе правотворчу, правовиконавчу та правоохоронну форми.

Що стосується організаційної форми реалізації правоохоронної функції держави, то її зміст полягає у формуванні системи органів державної влади, уповноважених реалізовувати правоохоронну функцію держави, здійснювати систему обліково-статистичних, контрольних, наглядових, організаційно-масових, культурних та виховних заходів, заходів матеріально-технічного забезпечення, якісної кадрової роботи. До числа органів державної влади, уповноважених реалізовувати правоохоронну функцію держави, відносяться, насамперед, правоохоронні органи (органи прокуратури, внутрішніх справ, служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, митні органи, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, органи і установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції) [2]. Але, слід підкреслити, що інші органи державної влади не знаходяться осторонь від реалізації правоохоронної функції держави, що проявляється шляхом формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод громадян у різноманітних сферах суспільного життя. Для переважної кількості органів державної влади України коло їх діяльності не обмежується, безумовно, вирішенням завдань безпосередньої охорони законності та правопорядку, захисту прав і свобод людини, боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями. Деякі функції щодо охорони правопорядку та законності вони виконують наряду зі здійсненням своїх основних завдань. Отже, можна зробити висновок, що у широкому сенсі до числа державних органів, які уповноважені реалізовувати правоохоронну функцію держави, відносяться практично усі органи державної влади (зокрема, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, органи виконавчої влади та місцевого самоврядування).

Вважаємо за необхідне акцентувати увагу, що під час вибору тієї чи іншої форми реалізації правоохоронної функції держави діяльність відповідних державних органів має ґрунтуватися, у першу чергу, на пріоритеті прав і законних інтересів особи, принципах гуманізму та демократизму.

Під методами реалізації правоохоронної функції держави слід розуміти сукупність різноманітних засобів, прийомів та способів, за допомогою яких уповноважені органи державної влади здійснюють вплив на суспільні відносини з метою з метою

охорони конституційного ладу, забезпечення охорони законності і правопорядку (у тому числі міжнародного), прав і свобод громадян, власності, природних ресурсів та навколишнього природного середовища, боротьби зі злочинами (у тому числі транснаціональними) та іншими правопорушеннями, їх своєчасної профілактики. В сучасній науці адміністративного права існує значна кількість класифікацій методів здійснення функцій держави (або методів управління).

На нашу думку, до числа основних методів реалізації правоохоронної функції держави відносяться переконання, заохочення та державний примус. Слід звернути особливу увагу на такий метод реалізації правоохоронної функції держави як метод переконання, оскільки саме належна реалізація зазначених методів вимагає від працівників відповідних державних органів високого професіоналізму, компетентності у використанні практичних рекомендацій психології і соціології під час застосування різних форм переконання [3]. Саме завдяки методу переконання можливо досягти суттєвого зниження кількості випадків порушень правопорядку, прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, підвищити ефективність боротьби зі злочинами та іншими правопорушеннями та забезпечити їх належну профілактику. Звісно ж застосування одних тільки методів переконання та заохочення недостатньо. Отже, з метою забезпечення ефективнішого впливу на правопорушників або на обставини, які загрожують порушенням громадського порядку, застосовуються заходи адміністративного примусу. Мета зазначених заходів полягає у забезпеченні виконання конкретними особами встановлених правил поведінки, незалежно від того, бажають вони виконувати ці правила чи ні.

Таким чином, становлення правової держави в Україні вимагає реального утвердження принципу верховенства права, зміцнення законності та правопорядку, забезпечення прав і свобод громадян. Вирішення цього завдання потребує посилення правоохоронної функції держави, активізації боротьби з різними правопорушеннями. Внаслідок посилення правоохоронної функції держави можна буде досягти зниження рівня злочинності в суспільстві, підвищення рівня правової культури населення.

Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2000. – 704 с.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23.12.1993 № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
3. Мотиль І. І. Функція забезпечення законності та правопорядку в діяльності міліції України: поняття і значення / І. І. Мотиль // Право та управління. – 2011. – № 1. – С. 289–296.

БЕРНАЗ ВАСИЛЬ ДМИТРОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, проректор з наукової роботи та міжнародних зв'язків Міжнародного гуманітарного університету, заслужений діяч науки і техніки України, член-кореспондент Національної академії правових наук України

ВНУТРІШНЬООСОБИСТІСНИЙ КОНФЛІКТ ЯК ВАЖЛИВИЙ ЧИННИК ФОРМУВАННЯ ТА ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УПРАВЛІНСЬКІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Проблема формування рішень не нова, їй присвячено багато наукових праць зарубіжних та вітчизняних науковців. Теоретико-методологічну основу складає системно-діяльнісний підхід до вивчення психічних явищ, що припускає розгляд структурного, функціонального і генетичного аспектів досліджуваного феномена в їхньому взаємозв'язку (О. М. Леонтьев [1], В. М. Юрченко [2], В. А. Ядов [3] та ін.).

Дослідження психологічних аспектів прийняття та реалізації рішень є невід'ємною складовою проблеми діяльності як фундаментальної ланки права і психології. Важливість знання особливостей протікання психічних процесів, якостей, властивостей та станів особистості визначається значною роллю, яку вони відіграють в організації діяльності людини. Характерною особливістю людини є її унікальна здатність приймати рішення у найскладніших умовах (висока невизначеність, наявність впливу багатьох незалежних чинників, дефіцит часу, висока відповідальність тощо). Однак саме в процесах прийняття рішення найчіткіше виявляються властиві суб'єктові специфічні особливості переробки інформації – «відхилення від раціональності». Це і нереалізованість суворо раціональних процедур рішення у зв'язку зі зменшенням можливостей оперативної обробки інформації, і обмеження можливого врахування імовірнісних характеристик ситуацій, і вплив емоційно-особистісних чинників, і деформація вибору під впливом внутрішньоособистісних переживань. Тому проблема прийняття рішень органічно пов'язана як з правовими, так і з психологічними проблемами і відіграє суттєву роль у практичній діяльності. [4; 5, с. 53]. Структура розумового процесу при рішенні проблеми, як представляє її один з сучасних психологів Л. Д. Столяренко, складається з наступних елементів: мотивація; аналіз проблеми; пошук рішення; логічне обґрунтування знайденої ідеї рішення, логічний доказ правильності рішення; реалізація рішення; перевірка знайденого рішення; корекція [6, с. 187].

Там де суб'єкт управління безпосередньо приймає рішення воно реалізується через механізми мислення і виражається в почуттєвому, образному відображенні, у логічному осмисленні, в інстинктивному збагненні злочинного діяння й обставин, з ними зв'язаних, на який впливає комплекс різних чинників

Процес формування та прийняття рішень в управлінській діяльності – це складний за психологічним змістом тип розумових дій, які здійснюються в умовах дефіциту часу і інформації, а нерідко ризику та протидії з боку криміналітету. Саме при прийнятті рішень проявляються проблеми пов'язані з впливом психологічних аспектів цієї діяльності і, зокрема внутрішньоособистісних протиріч, конфліктів в психіці

особистості суб'єкта управління, вивчення яких має як теоретичне, так і практичне значення. Основним аргументом на користь вивчення цього явища є висока «ціна помилок» при формуванні висновку в правозастосовчій діяльності, за які доводиться розплачуватися пересічним громадянам. Отже важливим завданням науки, зокрема, юридичної психології є встановлення особливостей цих процесів, що суттєво полегшило б їх розуміння в інтересах удосконалення професійно-психологічної підготовки майбутніх професіоналів.

Дослідження внутрішньоособистісних протиріч, конфліктів в психіці особи при прийнятті рішень в управлінській діяльності і являється невід'ємною складовою проблеми діяльності як фундаментальної ланки права і психології. Знання особливостей протікання психічних процесів, якостей, властивостей та станів і, зокрема впливу внутрішньоособистісних конфліктів на формування рішення, лежить в основі оптимізації, зазначеної вище діяльності. Ця проблема ще не знайшла свого висвітлення в юридичній літературі. Згідно з Новим тлумачним словником української мови конфлікт – «це зіткнення протилежних інтересів, думок, поглядів, серйозні розбіжності; гостра суперечка; тертя, зіткнення, колізія» [7, с. 885].

На жаль серед вчених-психологів немає єдності відносно трактування поняття «внутрішньоособистісного конфлікту». Так, К. Левін внутрішньоособистісний конфлікт визначав як ситуацію, у якій на суб'єкта одночасно впливають протилежно спрямовані сили приблизно однакової величини [8, с. 181]. Але цього, на наш погляд, не достатньо адже на суб'єкта можуть впливати дві протилежно спрямовані сили але необхідно ще щоб суб'єкт сам міг вибирати поміж цих сил і тільки тоді виникає протиріччя, конфлікт в його свідомості.

Більш розгорнутою є точка зору О. С. Калмикової, яка вважає, що в суті даного явища лежать не тільки антагоністичні протиріччя але і їх усвідомлення чи не усвідомлення і дає таке визначення внутрішньоособистісного конфлікту: «...це етап розвитку внутрішньоособистісної суперечності, де її якості суб'єктивно переживаються як абсолютно несумісні, розбіжні під кутом 180°, що відбувається за певних обставин і часу... Якщо в певний момент зовнішня ситуація (тобто умови діяльності і спілкування людей) чи внутрішня ситуація (тобто система цінностей, переконань, мотивів тощо) такі, що дві рівнозначні тенденції переживаються людиною (усвідомлено чи не усвідомлено) як цілком протилежні і несумісні, то можна говорити про те, що ця людина зараз знаходиться в стані внутрішньоособистісного конфлікту» [9, с. 40]. Разом з тим неусвідомлені переживання можуть впливати на емоційний стан особи але внутрішньоособистісний конфлікт – це завжди вплив на психіку протилежних за своєю суттю чинників поміж яких необхідно зробити вибір тому внутрішньо особистісний конфлікт потребує усвідомлення.

У роботах деяких вчених сутність внутрішньоособистісного конфлікту розглядається через такі поняття як «рольовий конфлікт», «конфлікт ролей». Так розуміючи внутрішньоособистісний конфлікт як, насамперед, рольовий конфлікт особистості, І. С. Кон розглядає декілька видів внутрішньоособистісного рольового конфлікту. «По-перше, – відзначає І. С. Кон, – такий конфлікт може бути міжрольовим. Зміст такого конфлікту полягає в тому, що різні соціальні ідентичності і ролі (скажімо,

професійні і сімейні) не збігаються і часто суперечать одна одній. По-друге, конфлікт може бути внутрішньорольовим. У цьому випадку кожна «соціальна роль» є ставленням, щодо якого його учасники можуть визначитись та визначаються по-різному. І по-третє, він може бути конфліктом ставлення індивіда до ролей, які він виконує. У цьому випадку розуміється, що ставлення індивіда до своїх ролей є вибіркоким: одні функції і види діяльності сприймаються як органічні, центральні, невіддільні від власного «Я»; інші – як більш-менш зовнішні, периферійні, штучні. Будь-яка перебудова рольової системи, вважає вчений, супроводжується відповідними змінами в «образі Я». Втрата соціально і особистісно значущих ролей, не компенсована одержанням нових, рівноцінних чи кращих ролей, зазвичай переживається болісно» [10, с. 261].

На жаль в юридичній психології проблема внутрішньо особистісного конфлікту в управлінській діяльності ще не знайшла свого належного висвітлення. Але аналіз перерахованих вище наукових поглядів дозволяє виділити певний перелік підходів щодо визначення сутності внутрішньоособистісних конфліктів, які можуть мати місце в психіці суб'єкта управління. У більшості точок зору внутрішньоособистісний конфлікт визначається як ситуація, переживання, зіткнення протилежних тенденцій, сенс, потреба, боротьба мотивів; накопичення назрілого протиріччя; невідповідність між можливостями та бажаннями особистості, між особистістю і «роллю», яку вона змушена виконувати, між рівнем самооцінки індивіда і реальністю, а також порушенням адаптивних механізмів, нормального функціонування психологічного захисту. При цьому необхідно мати на увазі, що кожному виду діяльності, зокрема управлінській, притаманні свої психологічні особливості.

Стосовно категорії «психологічні особливості» цілком справедливим є зауваження Б. Ф. Ломова, який відзначав: «...поняття, що уточнюється... починає розглядатися в різних системах інших понять; зміст його неминуче змінюється і збагачується. Пройшовши низку тих чи інших метаморфоз, поняття стає більш чітким, конкретним, оскільки цього вимагає практика» [11, с. 121].

На нашу думку, необхідний синтезований підхід, який би об'єднав вище зазначені точки зору.

Відповідно до поняття «внутрішньоособистісного конфлікту в управлінській діяльності», на наш погляд, – це накопичене гостре психологічне напруження, переживання, створені антагоністичними протиріччями реальної управлінської ситуації, в якій суб'єкт діяльності поставлений перед необхідністю зробити вибір одного з двох взаємовиключних рішень, змістом якого являються зіткнення протилежних поглядів, мотивів, боротьба думок даної посадової особи щодо рішення по суті питання, а інколи і інтересів зацікавлених осіб, що породжують сумніви стосовно якості підготовки, формування, обґрунтованості формулювання і оцінки рішення.

Чинниками, які приводять до внутрішньоособистісних протиріч та конфліктів в управлінській діяльності, можуть бути як об'єктивного так і суб'єктивного характеру фактори. Але всі вони трансформуються через психіку особи і лежать в основі внутрішньоособистісного конфлікту, суттю якого являються гострі протиріччя між несумісними думками, мотивами, цілями, потребами та іншими мотиваційними утвореннями особистості.

Внутрішньоособистісні конфлікти суб'єкта, уповноваженого приймати рішення, можливо розділити за такими видами:

1) За чинниками виникнення: внутрішніми (самооцінка, самовизначення, самовибір, самовплив тощо); зовнішніми (вплив колег, керівників, в окремих випадках корумпованих посадових осіб тощо); комплексними (внутрішні плюс зовнішні).

2) За часом: при підготовці до прийняття рішення, при прийнятті рішення, при оцінці рішення.

3) За формою діяльності: усні та письмові рішення.

4) За характером впливу: внутрішньоособистісний конфлікт, який позитивно впливає на управлінську діяльність тобто коли сумніви суб'єкта управління приводять до більш прискіпливої конструктивної діяльності та вірного висновку та внутрішньоособистісний конфлікт з негативними наслідками.

5) За кількістю суб'єктів: внутрішньоособистісний конфлікт у одного суб'єкта управління та аналогічний внутрішньоособистісний конфлікт у декількох осіб, наприклад, тих що приймають колективне рішення.

6) За наслідками такі що привели: до вірного рішення; до недостатньо обґрунтованого рішення; до неусвідомленої помилки; такі що породили завідомо неправильне рішення.

Загалом аналіз внутрішньоособистісних конфліктів, як психологічного явища, дозволяє нам зробити висновок і про те, що незважаючи на актуальність цієї проблеми для суспільства загалом і для правоохоронних органів держави зокрема, вона залишається ще недостатньо теоретично і експериментально розробленою. Підтвердженням цієї думки служить те, що на сьогоднішній день у вітчизняній психології відсутні експериментальні дослідження внутрішньоособистісних конфліктів та їх впливу на результати управлінської діяльності не визначені особливості психопрофілактичної роботи щодо їх попередження, нейтралізації, щодо самовпливу на перебіг формування та прийняття рішень. Проблема потребує подальшого дослідження.

Список використаних джерел

1. Леонтьев А. Н. Деятельность. Сознание. Личность / А. Н. Леонтьев. – М. : Политиздат, 1975. – 304 с.
2. Юрченко В. М. Психічні стани людини: системний опис : [монографія] / В. М. Юрченко. – Рівне : Перспектива, 2006. – 574 с.
3. Ядов В. А. О диспозиционной регуляции социального поведения личности / В. А. Ядов // Методологические проблемы социальной психологии. – М. : Наука, 1975. – 347 с.
4. Зорин Г. А. Психологическая защита в напряженных криминалистических ситуациях / Г. А. Зорин, В. И. Левонец. – Гродно : Изд-во ГОУТ, 1995. – 87 с.
5. Козелецкий Ю. П. Психологическая теория решений / Ю. П. Козелецкий. – М. : Прогресс, 1979. – 504 с.
6. Столяренко Л. Д. Основы психологии : учеб. для вузов / Л. Д. Столяренко. – Изд. 3-е, перераб. и доп. – Ростов н/Д : Феникс, 1999. – 671 с. – (Серия «Учебники, учебные пособия»).
7. Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / [уклад.: Василь Яременко, Оксана Сліпушко]. – К : АКОНІТ, 2000– . – Т. 1. – 2000. – 926 с.
8. Lewin K. A. Dynamic Theory of Personality / K. A. Lewin. – N.Y. ; L : Mc Graw Hill Book Company, 1935. – 190 p.

9. Калмыкова Е. С. Внутриличностные противоречия и условия их разрешения : дис. ... канд. психол. наук : 19.00.01 / Калмыкова Е. С. – М., 1986. – 203 с.
10. Кон И. С. В поисках себя: Личность и её самосознание / И. С. Кон. – М. : Политиздат, 1984. – 335 с.
11. Ломов Б. Ф. Методологические и теоретические проблемы психологии / Б. Ф. Ломов. – М. : Педагогика, 1984. – 364 с.

УДК 37:004.7+378.147

БУГАЙЧУК КОСТЯНТИН ЛЕОНІДОВИЧ

кандидат юридичних наук, доцент, провідний науковий співробітник науково-дослідної лабораторії з проблем профілактики правопорушень та взаємодії з населенням навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції ХНУВС

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ВИКОРИСТАННЯ ТЕХНОЛОГІЙ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ ПРИ ВИКЛАДАННІ ДИСЦИПЛІН АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО БЛОКУ

У доповіді проаналізовані основні напрями використання технологій дистанційного навчання при викладанні дисциплін адміністративно-правового блоку та визначені їх переваги.

Адміністративне право є основною галуззю системи права України. Норми адміністративного права України регулюють велику кількість суспільних відносин, що виникають в процесі публічного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичною сферами життя, а також у ході забезпечення реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб з боку органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Навчальна дисципліна «Адміністративне право України» є основою для вивчення багатьох інших юридичних дисциплін. Проте, найбільш тісний зв'язок вона має із наступними: «Адміністративна відповідальність», «Адміністративна діяльність ОВС», «Адміністративний процес», «Протидія насильству в сім'ї», «Організація і тактика діяльності міліції громадської безпеки» тощо. Це дає нам змогу умовно об'єднати їх у так званий адміністративно-правовий блок.

Аналіз навчальних планів ВНЗ МВС України за напрямом підготовки «Правоохоронна діяльність» показує, що відповідні дисципліни входять до циклу професійної та практичної підготовки нормативної частини, циклу професійної та практичної підготовки варіативної частини за вибором навчального закладу та циклу професійної та практичної підготовки за вибором курсанта вищого навчального закладу системи МВС України. На цьому прикладі можна зробити висновок, що зазначені навчальні дисципліни є важливою складовою процесу підготовки курсанта вищого навчального закладу МВС України.

На сучасному етапі розвитку інформаційно-комунікаційних технологій цілком логічним виглядає використання їх переваг у процесі викладання юридичних дисциплін, – не виключенням є й дисципліни адміністративно-правового блоку. Інформа-

ційно-комунікаційні технології, які є основною складовою дистанційного навчання, визначаються як технології створення, передачі і збереження інформації навчального призначення, організації взаємодії та спілкування учасників дистанційного навчального процесу, а також його супроводу за допомогою спеціалізованого програмного забезпечення та засобів телекомунікаційного зв'язку, у тому числі Інтернет.

У залежності від ступеня використання технологій дистанційного навчання використання навчальний процес поділяють на традиційне навчання підсилене дистанційними технологіями (до 30 %), змішане навчання (blended learning) з використанням до 80 % дистанційних технологій та дистанційне навчання (online learning). Такий підхід цілком відображає основні форми організації навчального процесу у ВНЗ МВС України – денну та заочну, а також підходить для післядипломної освіти (стажування, підвищення кваліфікації).

Високу ефективність застосування відповідних технологій забезпечує і активна педагогічна діяльність в інформаційному середовищі та цілеспрямований характер навчання. Це впливає на сприйняття навчального матеріалу та його значимість, а через них – на мотивацію, активність й актуалізацію самостійної роботи курсантів, слухачів, студентів.

Залежно від спеціалізованого програмного забезпечення у процесі вивчення досліджуваних дисциплін можливо використовувати:

- системи управління навчанням (Moodle, e-Front, Blackboard). Системи управління навчанням вже містять у собі практично усі елементи для створення, обробки, передачі інформації, а також інструменти спільної діяльності курсантів, слухачів, студентів. Тобто навчальна діяльність організується на одному «навчальному майданчику».

- сервіси Web 2.0. Особливість їх застосування полягає в наявності у викладача потужного персонального навчального середовища, вузьку сферу застосування кожного сервісу, що потребує від викладача відповідної кваліфікації, але в той же час робить навчальний процес більш гнучким.

Залежно від виду систематизації навчального матеріалу за допомогою технологій дистанційного навчання можливо створювати:

- електронні підручники (посібники);
- дистанційні курси;
- окремі дистанційні інформаційні матеріали інтегровані у звичайний навчальний процес. Ці фрагменти варто використовувати як для підтримки звичайного навчального процесу, так і для проведення окремих навчальних занять у дистанційному режимі.

Зазначені елементи можуть взагалі стати основою навчального порталу відповідної дисципліни із одночасним додаванням блоків юридичних консультацій, нормативної та навчальної літератури тощо.

Основними проблемними питаннями при вивченні юридичних дисциплін у дистанційному режимі називають відсутність візуального контакту між учасниками навчального процесу, складність організації спільної роботи, недостатність мультимедійного матеріалу тощо. Сучасні технології дистанційного навчання вирішують ці

питання використання систем проведення вебінарів (Wiziq, Big Blue Button, Open Meetings), спільним створенням процесуальних документів (Google docs, Wikispaces, елемент «wiki» будь якої системи управління навчанням). Для обговорення навчальних ситуацій використовуються форуми, блоги тощо. За допомогою сервісів web 2.0 та спеціального програмного забезпечення, в залежності від навчальної мети, доцільно створювати навчальні фільми, скрінкасти, презентації, анімації, підкасти які значною мірою сприятимуть опрацюванню навчального матеріалу. Відповідні матеріали можуть стосуватися порядку застосування заходів адміністративного примусу, правил складання різноманітних процесуальних документів, алгоритму дій працівника міліції при виявленні адміністративного правопорушення або його практичних дій при здійсненні охорони громадського порядку. Важливим аспектом навчального процесу можуть бути навчальні матеріали створені самими курсантами та розміщені у віртуальному середовищі для подальшого опрацювання: теоретичні завдання, самостійно зафіксовані на фото та відео правопорушення, дії працівників правоохоронних органів в реальних умовах тощо.

Групова робота над матеріалами відповідних дисциплін в умовах дистанційного навчання може знаходити вираз у спільному вирішенні практичних завдань в окремих групах із подальшим взаємним оцінюванням, спільному створенні практичних завдань для інших курсантів та студентів.

Харківський національний університет внутрішніх справ має досвід створення таких матеріалів у системі управління навчальним процесом «Moodle», а електронні посібники «Адміністративна відповідальність» та «Адміністративне право + м. Адміністративна відповідальність» були лауреатами конкурсу МВС України на краще електронне видання.

Резюмуючи вищевикладене, відмітимо, що основними перевагами застосування технологій дистанційного навчання при викладанні дисциплін адміністративно-правового блоку можна назвати:

- оптимізацію самостійної роботи курсантів, слухачів та студентів;
- швидку доставку навчального матеріалу, його оперативне оновлення;
- можливість візуалізації навчального матеріалу, що має наслідком використання у навчальному процесі не тільки концептуальних а й предметних та процедурних знань;
- проведення контрольних заходів у зручний час з можливістю автоматизації процесу оцінювання;
- можливість швидкого зворотного зв'язку, а також організації спільної роботи над матеріалами навчальної дисципліни.

ВАСИЛЕНКО ВІКТОР МИХАЙЛОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ДО ПИТАННЯ ПРО ДИСЦИПЛІНАРНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ СУДДІВ УКРАЇНИ

Розкрито зміст дисциплінарної відповідальності суддів України. Проаналізовано підстави та виділено особливості дисциплінарної відповідальності суддів України.

Відповідно до Конституції України [1] та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2] судді визнані носіями судової влади, вони є незалежними (ст. 129 Конституції України), недоторканими (ст. 48 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») та незмінюваними (ст. 52 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»). Однією з гарантій незалежності суддів є особлива процедура притягнення їх до дисциплінарної відповідальності, яка регламентується Конституцією України та Законом України «Про судоустрій і статус суддів».

Підставою дисциплінарної відповідальності для судді є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто винного, протиправного порушення службових обов'язків. Слід відзначити, що дисциплінарна відповідальність суддів є одним із засобів забезпечення виконання їх професійних (службових) обов'язків, а відтак суддівської дисципліни [3, с. 84].

Дисциплінарна відповідальність завжди пов'язана із невиконанням або неналежним виконанням працівником своїх трудових обов'язків, тобто порушенням трудової дисципліни. Дисциплінарна відповідальність полягає в офіційному реагуванні на вчинення суддею дій, які компрометують його як судцю, незалежно від того, вчинені вони в суді під час здійснення своїх повноважень, чи поза судом [4]. Дисциплінарна відповідальність суддів як вид юридичної відповідальності полягає в накладенні на порушника суддівської дисципліни несприятливих позбавлень морального, матеріального та організаційного характеру і є одним із засобів забезпечення відповідності діяльності і поведінки суддів професійним стандартам (суддівської дисципліни) [5].

Порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності суддів України відрізняється від загального порядку притягнення до дисциплінарної відповідальності своїм суб'єктним складом, видами стягнень, колом осіб, уповноважених притягувати до дисциплінарної відповідальності та накладати дисциплінарні стягнення, а також підставою і порядком накладення й оскарження дисциплінарних стягнень.

Відповідно до п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України відповідальність за діяння, які є дисциплінарними проступками, встановлюється виключно законами України. Розділ VI Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначає загальні засади притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності. У ст. 83 Закону визначено (конкретизовано) коло підстав, за наявності яких, суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності у порядку дисциплінарного провадження, а саме за:

1) істотні порушення норм процесуального права при здійсненні правосуддя, пов'язані, зокрема, з відмовою у доступі особи до правосуддя з підстав, не передбачених законом, порушення вимог щодо розподілу та реєстрації справ у суді, правил підсудності чи підвідомчості, необґрунтоване вжиття заходів забезпечення позову; 2) невжиття суддею заходів щодо розгляду заяви, скарги чи справи протягом строку, встановленого законом; 3) порушення вимог щодо неупередженого розгляду справи, зокрема порушення правил щодо відводу (самовідводу); 4) систематичне або грубе одноразове порушення правил суддівської етики, що підриває авторитет правосуддя; 5) розголошення таємниці, що охороняється законом, в тому числі таємниці нарадчої кімнати або таємниці, яка стала відомою судді під час розгляду справи у закритому судовому засіданні; 6) неподання або несвоєчасне подання для оприлюднення декларації про майновий стан і доходи (податкової декларації), зазначення в ній завідомо неправдивих відомостей.

Однією з гарантій незалежності судді є особлива процедура (дисциплінарне провадження) притягнення його до дисциплінарної відповідальності, яка регламентується ст. 126 Конституції України та ст. 84 Закону України «Про судоустрій та статус суддів». Згідно зі ст. 84 Закону дисциплінарне провадження – це процедура розгляду органом, визначеним законом, звернення, в якому містяться відомості про порушення суддею вимог щодо його статусу, посадових обов'язків чи присяги судді.

При обранні дисциплінарного стягнення стосовно судді враховуються характер проступку, його наслідки, особа судді, ступінь його вини, обставини, що впливають на можливість притягнення судді до дисциплінарної відповідальності. Відповідно до ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до суддів може застосовуватися дисциплінарне стягнення у виді догани.

Інформація про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності оприлюднюється на офіційному веб-порталі Вищої кваліфікаційної комісії суддів України. Ця інформація повинна містити дані про суддю, якого притягнуто до дисциплінарної відповідальності, накладене дисциплінарне стягнення та копію рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України про накладення такого стягнення.

Таким чином, до особливостей дисциплінарної відповідальності суддів України можна віднести: 1) підстави та порядок притягання до дисциплінарної відповідальності суддів України регламентовано спеціальним законодавством (Законом України «Про судоустрій і статус суддів»); 2) наявність спеціального органу (Вищої кваліфікаційної комісії суддів України), уповноваженого здійснювати дисциплінарне провадження щодо судді; 3) наявність особливого порядку здійснення дисциплінарного провадження щодо судді (ст. 86 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»); 4) дисциплінарна відповідальність судді настає не тільки за порушення правових норм, але й за порушення етично-моральних правил поведінки; 5) до судді можна застосувати лише один вид дисциплінарного стягнення – догану, яке закріплене у ст. 88 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

Підсумовуючи відзначимо, що застосування заходів дисциплінарної відповідальності до суддів має своєю метою відновлення порушених державно-службових відносин та запобігання негативним наслідкам вчиненого проступку. Крім того,

дисциплінарна відповідальність суддів переслідує загальні цілі юридичної відповідальності, а саме: захист правопорядку та законності, зміцнення у суддів поваги до законності, прав і свобод громадян, вимог присяги судді, державної дисципліни та запобігання новим проступкам.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Станом на 3 квіт. 2012 р.
2. Про судоустрій і статус суддів : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41 (41–42), 43, 44–45. – Ст. 529. – Станом на 3 квіт. 2012 р.
3. Статус суддів : учбово-практ. посіб. / [І. Є. Марочкін, Ю. І. Крючко, Л. М. Москвич, та ін.] ; за ред. І. Є. Марочкіна. – Х., 2006. – 754 с.
4. Мешерякова Н. Дисциплінарна відповідальність суддів [Електронний ресурс] / Н. Мешерякова. – Режим доступу: <http://www.licasoft.com.ua/component/lica/?href=0&view=text&base=1&id=245763&menu=360369>.
5. Подкопаєв С. Про дисциплінарну відповідальність суддів [Електронний ресурс] / С. Подкопаєв. – Режим доступу: <http://justinian.com.ua/article.php?id=1778>.

УДК 351.82(477)

ВАСИЛЬЄВ ВОЛОДИМИР МИКОЛАЙОВИЧ

заступник директора з комерційних питань ТОВ «Укрпромінвест – К»

ПИТАННЯ СПІВВІДНОШЕННЯ «ЮРИДИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ» ТА «ФІНАНСОВО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ» ДЕРЖАВНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Юридична відповідальність є одним із видів соціальної відповідальності. Так її розглядають усі галузі юридичної науки. Ефективність фінансової діяльності державного підприємства, як і всієї системи фінансово-кредитного механізму, залежить від ступеня її правової урегульованості та охорони значущої для неї діяльності суб'єктів. Регулювання фінансових відносин здійснюється юридичними нормами, які являють собою загальнообов'язкові правила поведінки, що визначають права й обов'язки осіб у цих відносинах і забезпечуються примусовою силою державної влади.

За характером дії функціонуючі в суспільстві юридичні норми поділяються на регулятивні, охоронні й дефінітивні.

Регулятивні норми безпосередньо нормують поведінку суб'єктів суспільних відносин, опосередковуючи належні їм суб'єктивні права та обов'язки. Охоронні норми регулюють відносини юридичної відповідальності, які виникають внаслідок порушення регулятивних норм. Дефінітивні норми правил поведінки не встановлюють, а дають визначення понять, категорій, явищ, що мають юридичне значення.

Наведена класифікація є відносно умовною, однак вона відображає особливості структури права, дає змогу краще зрозуміти цей соціальний інститут як складне суспільне утворення, як систему.

На поведінку людей юридична норма впливає або забороняючи, або дозволяючи, або одночасно і дозволяючи, і забороняючи, тобто рекомендаційно. Якщо юридична норма не реалізується сама собою, а вимагає втручання органів державної влади, то відбувається застосування права, настає юридична відповідальність. Вона являє собою обов'язок правопорушника потерпіти вимушене позбавлення певних належних йому благ.

Підставою для юридичної відповідальності є склад правопорушення, тобто сукупність ознак дії, що характеризують його як правопорушення.

Виділяють такі види юридичної відповідальності: дисциплінарна, цивільно-правова, матеріальна, адміністративна, кримінальна, конституційна.

В Україні спостерігається високий рівень правопорушень у всіх ланках фінансово-кредитного механізму держави, що призводить до дестабілізації його роботи, спричиняє матеріальні збитки суб'єктам фінансових правовідносин. Боротьба з цими правопорушеннями ускладнюється труднощами розмежування правопорушень між злочинами, адміністративними проступками і цивільно-правовими деліктами в сфері економічних відносин, особливо у сфері фінансових відносин суб'єктів підприємницької діяльності між собою і з державою. Тут юридична практика дуже часто натрапляє на так звані протиправні дії зі змішаною протиправністю.

У сфері фінансової діяльності, якщо є посягання на відносини, які нормами права не врегульовані, мова може йти лише про непрофесіоналізм посадових осіб, навіть про їхню аморальну поведінку, але аж ніяк не про протиправні дії. Наприклад, якщо посадова особа приймає рішення про не вигідне державному підприємству з точки зору рентабельності інвестування фінансових ресурсів, або підписується обтяжлива для підприємства угода з партнером, то за цими діями можуть стояти як адміністративні правопорушення, так і тяжкі злочини, але самі по собі подібні факти не можуть кваліфікуватися як протиправні дії.

Специфічні ознаки юридичної відповідальності державних підприємств зумовлені особливостями їх фінансово-правового регулювання і полягають у тому, що така відповідальність: спрямована на охорону фінансових правовідносин; настає за протиправну поведінку суб'єктів господарювання; встановлюється державою в особі уповноважених органів, серед яких є й окремі суб'єкти фінансового права (Державна податкова служба України, органи Держказначейства, Держмитслужби, Національного банку України тощо); у результаті її застосування суб'єкти зазнають позитивних або негативних наслідків, які зазвичай мають майновий характер та грошову форму; використовує власні правові засоби та засоби інших галузей права.

Категорії «юридична відповідальність» та «фінансово-правова відповідальність» державних підприємств необхідно розмежовувати одна від одної, оскільки юридична відповідальність у фінансовому праві як і юридична відповідальність державних підприємств застосовується у широкому значенні: як адміністративна, кримінальна, цивільна, дисциплінарна, конституційна, фінансово-правова відповідальність. Фінансово-правову ж відповідальність необхідно розглядати як вид юридичної відповідальності суб'єктів господарювання у вузькому значенні, тобто це обов'язок особи, котра вчинила фінансове правопорушення, зазнати кари майнового характеру

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
через застосування органами фінансового контролю фінансових санкцій у порядку та межах, встановлених фінансовим законодавством.

У зв'язку із зазначеним юридична відповідальність державного підприємства може бути як прямою відповідальністю, види й міра якої визначаються фінансово-правовими нормами (фінансово-правова відповідальність), так і опосередковано (бланкетно) відповідальністю, види й міра якої визначаються нормами інших галузей права (адміністративно-правова, цивільно-правова, кримінально-правова, дисциплінарна відповідальність).

УДК 336.221

ВОЛКОВИЧ ОЛЕНА ЮРІЇВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного і господарського права Херсонського державного університету

ВПРОВАДЖЕННЯ КООРДИНАЦІЙНИХ ПОДАТКОВИХ ВІДНОСИН В ІНТЕРЕСАХ ЗМЕНШЕННЯ ФІКТИВНОЇ ЕКОНОМІКИ

У сучасній науці адміністративного права України активно формується своєрідний «євроінтеграційний» напрям спеціальних юридичних досліджень, основною метою яких є розробка теоретико-методологічних і наукових засад адаптації як доктринальних положень, так і чинних норм вітчизняного адміністративного законодавства до європейських принципів та стандартів [1, с. 100].

Питанням підвищення ефективності податкової системи в Україні присвячено досить багато праць науковців. Серед них особливо слід відзначити праці О. О. Бандурки, А. М. Соколовської, П. В. Мельника, Ф. О. Ярошенка та ін.

У теорії державного управління зазначено, що координація – це погодження та об'єднання дій з метою найбільш швидкого та правильного вирішення завдань з найменшими витратами сил, грошових коштів та матеріальних цінностей. Крім того, координацію визначають як погодженість, встановлення доцільного співвідношення між будь-якими діями. Виокремлюють і координацію, що має здійснюватися, по-перше, в межах відносин підпорядкування, по-друге, в межах обов'язковості актів координатора без підпорядкування йому і, по-третє на підставі домовленості [2, с. 161].

Особливої актуальності проблема тінізації економіки набуває в сфері оподаткування. Оскільки одне із основних джерел формування прибуткової частини бюджету складають податки, збори та інші обов'язкові платежі. Таким чином ухилення від їх сплати, приховування реального стану доходів завдає суттєвої шкоди інтересам держави, на що вона повинна реагувати репресивними заходами.

Незаконна економічна діяльність (підпільна економіка) включає незаконне виробництво товарів та послуг і незаконний перерозподіл доходів та активів.

Незаконне виробництво – заборонена законом і повністю прихована від усіх форм контролю економічна діяльність, яка включається до меж виробництва в Системі національних рахунків.

Приховане виробництво – діяльність, що дозволена законом і виконується виробниками, які мають на це право, але яка приховується від державних органів з метою ухилення від сплати податків, внесків у соціальні фонди, дотримання правових норм і стандартів.

Неофіційна економіка охоплює всі не декларовані легально дозволені види економічної діяльності зареєстрованих і незареєстрованих економічних суб'єктів, що приховуються, або просто не обліковуються державою.

Фіктивна економіка – це всі заборонені законом види діяльності, не пов'язані з виробництвом товарів і наданням послуг, що призводять тільки до перерозподілу фінансових і матеріальних активів через фінансові махінації, фіктивні договори тощо, або економіка «приписок», спекулятивних угод, хабарництва, шахрайства – все, що пов'язане з незаконним отриманням та передачею грошей.

Зараз держава в особі Державної податкової служби України взято курс на детінізацію економіки за допомогою цілеспрямованих ефективних методів боротьби державних органів влади.

Відповідно до Порядку, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 р. № 1234, визначено механізм проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, а також ревізій державного фінансового контролю.

У п. 2 закріплено формування планів планових виїзних перевірок фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання, які проводяться для забезпечення своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків і зборів та ревізій державного фінансового контролю, здійснюється щокварталу самостійно кожним органом виконавчої влади, уповноваженим здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів, що проводить планові виїзні перевірки, а також іншим органом виконавчої влади, що проводить ревізії державного фінансового контролю, за місцезнаходженням суб'єкта господарювання чи місцем розташування об'єкта права власності, щодо якого проводиться перевірка [3].

На Одещині податківці виявили 32 підпільних цехи з незаконного виробництва товарно-матеріальних цінностей, дев'ять з них займалися нелегальним виробництвом підакцизних товарів. Ліквідація тіньового ринку лікєро-горілкової продукції залишається пріоритетним напрямком роботи податкової міліції в 2012 році. Від незаконного обігу підакцизної продукції втрачає державний бюджет, недофінансуються соціальні програми. В рамках заходів по протидії незаконному обігу алкогольної продукції, протягом 2011 року податковою міліцією області вилучено 354 тисячі марок акцизного податку. Всього, з незаконного обігу вилучено товарно-матеріальних цінностей на загальну суму 134 мільйони гривень [4].

Так, у країнах з перехідною економікою, у т. ч. в Україні, проблема статистичного відображення тіньової економіки сьогодні є особливо актуальною, оскільки при проведенні економічних реформ та впровадження ринкових відносин масштаби цієї частини економіки зростають, що обумовлено такими факторами, як:

□ розширення приватного сектору в результаті роздержавлення колишніх державних підприємств;

- ☐ недосконалість правової бази регулювання економіки;
- ☐ занадто високий податковий прес з боку податкових органів, що перебільшує фінансову спроможність малих підприємств;
- ☐ зниження рівня населення;
- ☐ адаптація статистичного спостереження до нових умов економіки;
- ☐ необхідність проходження періоду становлення контролюючих органів та забезпечення прозорості в діяльності виконавчої влади;
- ☐ підвищення ефективності системи управління корпоративними правами.

Так, новий діючий Податковий кодекс закріплює презумпцію правомірності рішень платника податку в разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів припускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків платників податків або контролюючих органів, внаслідок чого є можливість прийняти рішення на користь як платника податків, так і контролюючого органу. Стаття 41.1 цього Кодексу закріплює перелік контролюючих органів та органів стягнення, до них належать органи державної податкової служби; митні органи. У ст. 41.2 закріплено розмежування повноважень і функціональних обов'язків між контролюючими органами визначається цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами. Статтею 41.4 визначено, що Інші державні органи не мають права проводити перевірки своєчасності, достовірності, повноти нарахування та сплати податків, у тому числі на запит правоохоронних органів. Статтею 41.5 передбачено, що органами стягнення є виключно органи державної податкової служби, які уповноважені здійснювати заходи щодо забезпечення погашення податкового боргу в межах їх повноважень, а також державні виконавці в межах своїх повноважень [5].

Таким чином, нашій державі безперечно доцільно використовувати досвід європейських країн у сфері оподаткування, у тому числі чіткого дотримання норм податкового законодавства не тільки платниками податку, а і самими державними органами влади. У процесі адміністрування можна виділити такі напрями робіт: розробка основних положень податкової системи та системи оподаткування, обґрунтування та розробка заходів податкової політики, проведення роз'яснювальної роботи серед платників податків організацію нарахування, сплати податків, узгодження податкових зобов'язань та ін.

Список використаних джерел

1. Державне управління: європейські стандарти, досвід та адміністративне право / [Авер'янов В. Б., Деренець В. А., Школик А. М. та ін.] ; за заг. ред. Авер'янова В. Б. – К. : Юстіан, 2007. – 288 с.
2. Лазарев Б. М. Государственное управление на этапе перестройки / Б. М. Лазарев ; пер. с франц. В. Шовкун. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.
3. Про затвердження Порядку координації проведення планових виїзних перевірок органами виконавчої влади, уповноваженими здійснювати контроль за нарахуванням і сплатою податків та зборів : постанова Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2010 р. № 1234 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1234-2010-п>.

4. На Одещині податківці виявили 32 підпільних цехи з незаконного виробництва товарно-матеріальних цінностей [Електронний ресурс] / ДПС в Одеській області. – Режим доступу: http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=357431.

5. Податковий кодекс України : від 2 груд. 2010 р. // Голос України. – 2010. – № 229–230 (4979–4980).

УДК 351.755.008.6(477)

ГАРНА-ІВАНОВА ІННА ОЛЕКСАНДРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МІГРАЦІЙНОГО КОНТРОЛЮ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Питання ефективного забезпечення прав і свобод людини та громадянина у сфері міграції, забезпечення належної свободи пересування і вільного вибору місця проживання є найважливішими пріоритетами внутрішньої та зовнішньої міграційної політики всіх держав світової спільноти, у тому числі й України. Саме стан справ у сфері забезпечення міграційного контролю, забезпечення прав і свобод людини у сфері міграції, створення умов для їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави й суспільства в цілому. Тому, за нових реалій сьогодення, особливої значущості та актуальності набуває забезпечення на належному законодавчому рівні міграційного контролю в Україні.

Демократизація України, необхідність використання загальновизнаних світових стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина під час міграційних процесів роблять наукові дослідження у сфері правового регулювання міграційного контролю надзвичайно актуальними і суспільно значущими. Вважаємо, що з метою отримання більш повного уявлення щодо розуміння змісту правового регулювання міграційного контролю необхідно визначитися з базовою категорією такою як «міграційний контроль».

Під міграційним контролем розуміємо, діяльність уповноважених державних органів, яка спрямована на реалізацію державної міграційної політики, захист державної безпеки та національних інтересів України в сфері міграції, забезпечення дотримання законодавства в цій сфері, ефективне управління міграційними процесами, протидії незаконній міграції.

Беручи до уваги чинне законодавство та теоретичні положення щодо правового регулювання міграційних процесів, пропонуємо визначитись з підконтрольними об'єктами, охарактеризуємо сучасний стан їх правового регулювання та запропонуємо шляхи вдосконалення. Важливо уточнити, що підконтрольні об'єкти ми ототожнюємо з напрямками контролю.

Громадянство України. Зазначимо, що сучасний стан правового регулювання у зазначеній сфері потребує суттєвих змін, оскільки ст. 2 Закону України «Про громадянство» закріплює принцип єдиного громадянства, але у той же час відсутній дієвий механізм дотримання цього принципу. Пропозиції спрямовані на усунення

правової прогалини шляхом: по-перше, уточнення положень Кодексу України про адміністративні правопорушення з включенням ст. 197-1 КУпАП «Порушення обов'язку громадянина України щодо повідомлення про набуття іноземного громадянства (підданства)»; по-друге, укладення міжнародних договорів в яких передбачається правило: у випадку набуття громадянства іншої країни – учасниці договору первинне громадянство вважається втраченим.

Трудова міграція. Правове регулювання міграційного контролю у сфері трудової міграції сьогодні характеризується неврегульованістю зовнішньої трудової міграції громадян України; відсутністю балансу попиту та пропозиції робочої сили на внутрішньому ринку; слабким соціально-правовим захистом громадян України, які перебувають за кордоном. Рекомендації спрямовані на удосконалення правового регулювання шляхом реалізації зазначених положень у Законі України «Про правовий статус українських трудових мігрантів».

Імміграція. Основні положення державної міграційної політики у сфері імміграції закріплені у Законі України «Про імміграцію» і направленні на: стимулювання імміграційних потоків в Україну залежно від інвестиційних, наукових та культурних потреб держави; створення сприятливих умов для повернення в Україну діячів науки та культури, кваліфікованих спеціалістів і робітників, гостра потреба в яких є відчутною для національної економіки. Рекомендації спрямовані на удосконалення законодавства з метою захисту прав мігрантів, які перебувають в Україні, та забезпечення доступу всіх мігрантів незалежно від їх правового статусу до програм охорони здоров'я.

В'їзд, виїзд громадян України на (з) території України. Правове регулювання порядку здійснення права громадян України на виїзд з України і в'їзд в Україну, порядок оформлення документів для зарубіжних поїздок, випадки тимчасового обмеження права громадян на виїзд з України і порядок розв'язання спорів у цій сфері регулюється Законом України «Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України».

Пропозиції спрямовані на вдосконалення законодавства з питань свободи пересування та вільного вибору місця проживання в Україні; забезпечення функціонування загальнодержавної бази вакансій державної служби зайнятості; запобігання надмірному дисбалансу в територіальному розміщенні населення України. З метою запобігання еміграції громадян України передбачається: створення належних умов для реалізації в Україні прав і свобод громадян; укладення міжнародних договорів з питань, пов'язаних із регулюванням процесу добровільної міграції і захистом прав мігрантів; вдосконалення законодавства з питань захисту прав дітей та співробітництва з питань міжнародного усиновлення.

Біженці та особи, які потребують додаткового або тимчасового захисту. Порядок регулювання суспільних відносин у сфері визнання особи біженцем, особою, яка потребує додаткового або тимчасового захисту, втрати та позбавлення цього статусу, а також встановлення правового статусу біженців та осіб, які потребують додаткового захисту і яким надано тимчасовий захист в Україні визначається Законом України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту».

Рекомендації спрямовані на удосконалення законодавства з метою: підвищення якості процедур з надання притулку шляхом скорочення їх кількості та строку проведення; поліпшення умов утримання біженців, здійснення заходів щодо будівництва пунктів їх тимчасового розміщення.

Нелегальна міграція, торгівля людьми. Правову основу міграційного контролю протидії нелегальній міграції становлять закони «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства», «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту», «Про імміграцію», «Про державний кордон України», «Про Державну прикордонну службу України», «Про порядок виїзду та в'їзду в Україну громадян України», указ президента Положення Про Державну міграційну службу України», наказ МВС України від 20.02.2012 № 142 Про затвердження Положення про Управління міліції міграційного контролю Міністерства внутрішніх справ України, наказ МВС України, МЗС України, Мінсоцполітики України «Про затвердження Методики аналізу ризиків з метою протидії нелегальній міграції» та ін.

Рекомендації спрямовані на удосконалення законодавства з метою: посилення відповідальності за правопорушення, пов'язані з нелегальною міграцією. Важливо здійснити оснащення підрозділів МВС і ДМС приладами для ідентифікації осіб з використанням біометричних даних.

Таким чином, міграційний контроль є важливим чинником удосконалення державного управління у сфері міграції в Україні, удосконалення якого відбувається одночасно зі змінами в адміністративному законодавстві.

УДК 347.73

ГЕТМАНЕЦЬ ОЛЬГА ПЕТРІВНА

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри правового забезпечення господарської діяльності навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО ПРАВА В СУЧАСНИХ УМОВАХ РОЗВИТКУ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ

Сукупність норм і законів, які регулюють відносини між інститутами державної влади і іншими суб'єктами з метою захисту публічних фінансових інтересів, створюють умови для впорядкованого існування та ефективного функціонування фінансових правовідносин. Публічна природа фінансового права характеризує зміст фінансових відносин, які реалізується у відповідній системі, і повинні відповідати реаліям сучасного економічного розвитку.

Останнім часом у науці фінансового права обговорюється сучасна соціологічна (природно-позитивна) доктрина фінансового права, відповідно до якої «*фінансове право можна визначити як систему норм права, що регулюють розподільні, перерозподільні і контрольні відносини у сфері публічних фінансів з метою створення публічних фондів грошових коштів для задоволення публічних потреб*» (курсив автора) [1, с. 30].

Незважаючи на дискусійний характер вище наведеного визначення фінансового права, в ньому, як і в традиційних визначеннях, безперечним є те, що головна задача фінансового права – це правове відображення функцій фінансово й системи держави, Яшо потрібно для юридичного нормування, формування, розподілу та використання публічних фондів грошових коштів. Проте поняття «державні фінанси» і «публічні фінанси», а також «публічні потреби» не є однозначно визначеними в економічній теорії, а також у науці фінансового права [2]. За наявності різноманітних поглядів на цю проблему поділяємо точку зору А. А. Нечай на публічні фонди як на сукупність фондів коштів Державного бюджету України, коштів місцевих бюджетів, коштів фондів загальнообов'язкового державного страхування та інших фондів [3]. Отже, публічні фонди містять бюджетні фонди коштів, і, на нашу думку, в умовах розвитку господарських відносин використання категорії «публічні фінанси», на відміну від «приватних фінансів», підкреслює суспільне призначення фондів грошових коштів, які є в розпорядженні держави, органів місцевого самоврядування, комунальної власності.

Для систематизації фінансового права і визначення сутності складових елементів потрібно розв'язати питання, по-перше, про місце фінансового права в системі права України, по-друге, про систему фінансового права.

Існування фінансового права як галузі права після переконливих тривалих наукових досліджень корифеїв науки адміністративного права та фінансового – О. М. Бандурки [4], І. Х. Озерова [5], І. С. Іловайського [6], Е. А. Ровінського [7], Л. К. Воронової [2], Н. І. Хімічевої [8] та інших є безперечним. Оскільки окремі, незалежні, ланки публічних фінансів у ланцюжку мобілізаційних, розподільчих та контрольних відносин пов'язані однорідним економічним змістом, вони складають систему публічних фінансів, яка завжди регламентується окремим колом правових норм, що формують порівняно автономну систему фінансового права. Цей висновок базується на досвіді фахівців фінансового права, що накопичений протягом вже досить тривалого часу, майже з кінця XIX століття [4, с. 22].

Можна погодитися з О. П. Орлюк, яка зазначає, що серед сучасних тенденцій розвитку системи права можна назвати процес поступового нагромадження нормативного матеріалу та розподілу його за структурними блоками (інститутами, галузями), що і дає підстави для підвищення ефективності правового регулювання [9, с. 31].

Враховуючи вищевикладене, не підлягає сумнівам висновок про те, що система фінансового права як галузі права – це об'єктивно обумовлена внутрішня його побудова, що знаходить своє відображення в об'єднанні та розміщенні фінансово-правових норм у певному взаємозв'язку й послідовності. Системний підхід до галузі права як системи норм і законів, що стоять на сторожі його цілей та цінностей, дозволяє впорядкувати і згрупувати їх величезну кількість за допомогою таких концептуальних конструкцій, як інститути і підгалузі права. З філософських позицій поняття «система» як сукупність визначених елементів, між якими існує закономірний зв'язок чи взаємодія [10, с. 626], є ще одним аргументом для згрупування взаємопов'язаних юридичних норм, що регламентують однорідні суспільні відносини, в систему підгалузей та інститутів фінансового права.

Системність існує і в тому, що фінансове право як юридична дисципліна має традиційну структуру, тобто поділ на розділи, які відповідно до однорідних відносин, що є предметом правового регулювання, належать до загальної чи особливої частини [2, с. 45]. Як і право, елементи його системи, тобто інститути права, формуються об'єктивно, і однією з ознак інституту права, як вважають вчені, є тривалість його існування. За певних умов стабільний інститут права може оформитися в підгалузь права, як це відбулося, зокрема, з бюджетним або податковим правом.

Серед підгалузей фінансового права провідне місце посідає бюджетне право, тому що складає систему правових норм, які держава використовує для побудови найбільш значних та вагомих фондів коштів для публічних потреб серед інших публічних фінансів, тобто бюджетних [4]. На підставі розгляду позицій науковців щодо місця та систематизації бюджетного права можливо простежити пошук критерію систематизації. Деякими науковцями бюджетне право розглядається як підгалузь фінансового права [2, с. 77], іншими – як його інститут [11], а іноді бюджетне право, як і фінансове, розглядається як частина адміністративного права [12].

Традиційно в юридичній науці до критерію виділення фінансового права в системі права відносять метод і предмет правового регулювання, стосовно якого і складається відносно автономна сукупність правових норм. Так, конституційне або міжнародне публічне право також є у просторі права публічними, але не тільки метод, а саме предмет правового регулювання є критерієм їх поділу.

Щодо розгляду бюджетного права як «інституту» чи «підгалузі» права, то, на мій погляд, останнє підкреслює значність і важливість явища. Так, Л. К. Воронова зазначає, «бюджетне право як підгалузь фінансового права – це сукупність правових норм, які регулюють бюджетний устрій, структуру та порядок розподілу доходів та видатків між ланками бюджетної системи, повноваження держави і органів місцевого самоврядування в галузі бюджетів і бюджетний процес» [2]. Отже, бюджетне право, будучи правовим інститутом, елементом системи фінансового права, як його підгалузь, містить кілька різних правових інститутів.

Викликає сумнів аргумент стосовно належності фінансового права (бюджетного права) до особливої частини адміністративного права, а щодо зв'язків вказаних галузей права, то вони існують, тому що, як і філософські поняття «частина» і «ціле», кожна галузь права взаємодіє з іншими галузями права і з системою права в цілому.

Наукове вивчення фінансово-правових відносин має досвід розгляду бюджетного права як підгалузі фінансового права, його предмета та системи майже з тих самих років, що і фінансового права. Більше, ніж іншим ланкам фінансової системи, приділялася увага інститутам бюджетної системи та бюджетного процесу. Бюджетне право має власну історію формування і розвитку правових інститутів, норм, категорій [4]. Отже, бюджетне право в сучасних умовах систематизації правових відносин потребує зміни традиційних поглядів на місце і систему цього правового інституту.

В сучасних умовах відбувається розвиток прав і обов'язків суб'єктів ринкових відносин, змінюється роль держави в фінансових відносинах, продовжується реформування бюджетної, податкової і банківської системи, формуються нові підходи до державного страхування, державного кредиту, впроваджуються нові напрями фінан-

сової діяльності держави, наприклад, державні закупівлі. Існують і доказові погляди на зміну місця фінансового контролю в системі фінансового права. Всі ці процеси впливають на складові елементи правової науки взагалі, та фінансового права, зокрема. Наприклад, специфіка розвитку податкової відносин приводить до відмежування процесуальних податкових відносин від матеріальних і створення нового правового інституту – процедурного податкового права [13].

Отже, актуальним завданням науки фінансового права є потреба в розробки сучасних аспектів фінансово-правової теорії і оновлення традиційних підходів до систематизації фінансового права. Оскільки поділ на загальну та особливу частину фінансового права як галузі права, і їх складові елементи в сучасному вигляді не враховують змін у пріоритетних напрямках розвитку фінансових правовідносин, наявним є проблема створення сучасної концепції систематизації фінансового права.

Список використаних джерел

1. Пацурківський П. Соціологічна (природно-позитивна) доктрина фінансового права / П. Пацурківський // Право України. – 2005. – № 6. – С. 29–32.
2. Воронова Л. К. Про правове регулювання відносин у галузі місцевих фінансів / Л. К. Воронова // Правове регулювання державних доходів та видатків : [доклади та виступи на міжн. наук.-практ. конф.]. – Х. : Акад. правових наук України, 1998. – 352 с.
3. Нечай А. А. Динамика финансовых отношений и новый подход к категориям финансового права / А. А. Нечай // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 33–39.
4. Бандурка О. М. Бюджетное право Украины : підручник / О. М. Бандурка, О. П. Гетманець. – Х. : Вид-во ХНУВС, 2003. – 152 с.
5. Озеров И. Х. Основы финансовой науки : курс лекций, читанный в Санкт-Петербургском и Московском университетах / И. Х. Озеров. – М. : Типография И. Д. Сытина, 1911. – 780 с.
6. Иловайский С. И. Учебник финансового права / С. И. Иловайский. – 5-е (посмерт.) изд., доп. и перераб. Г. И. Тиктиным / под ред. Н. П. Яснопольского. – Одесса : Изд-во Е. С. Иловайской, 1912. – 604 с.
7. Ровинский Е. А. Финансовое право / Е. А. Ровинский. – М. : Юрид. лит., 1971. – 230 с.
8. Финансовое право : учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. – М. : БЕК, 1996. – 525 с.
9. Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 528 с.
10. Філософський словник / за ред. В. І. Шинкарука. – К. : Голов. ред. УРЕ, 1986. – 800 с.
11. Скаун О. Ф. Теория права и государства / О. Ф. Скаун, Н. К. Подберезский. – Харьков : Фолио, 1997. – 59 с.
12. Подорожная Т. С. Соотношение норм бюджетного права с нормами административного права / Т. С. Подорожная // Государство и право. – 2000. – № 12. – С. 40–45.
13. Кучерявенко Н. П. Теоретические проблемы правового регулирования налогов и сборов в Украине / Н. П. Кучерявенко. – Харьков : Консум, 1997. – 256 с.

ГОЛУБ МИКОЛА ВОЛОДИМИРОВИЧ

заступник начальника ГУМВС України в Харківській області – начальник міліції громадської безпеки

ОСНОВИ ПАРТНЕРСТВА МІЖ ПОЛІЦІЄЮ ТА ГРОМАДСЬКІСТЮ ЗА РЕКОМЕНДАЦІЯМИ ОРГАНІЗАЦІЇ З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА В ЄВРОПІ

Проаналізовано вимоги Організації з безпеки і співробітництва в Європі щодо взаємодії поліції з мешканцями певного району (території) під час охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Визначено ключові моменти взаємодії поліції з мешканцями певного району (території) щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки. Запропоновано критерії, за якими має оцінюватися рівень партнерства поліції та населення певного району (території).

Партнерські відносини між правоохоронними органами та населенням неможливі без усвідомлення пріоритету прав і свобод людини в діяльності поліції, участі поліції у вирішенні усього комплексу проблем, які мають місце у населенні конкретної місцевості у сфері дотримання закону. Від органів поліції очікується прояв інтересу не лише до інформації, яка стосується правопорушень, але й до потреб громадян, їх проблем та ускладнень стосунків, які складають підґрунтя для загострення криміногенної ситуації.

Поліцейські органи закордонних країн, не відмовляючись від виконання основного завдання – охорони громадського порядку – все більше зміщують основний акцент своєї роботи на партнерство із населенням, оскільки без активної підтримки громадян розкриття злочинів та профілактика правопорушень є малоперспективною справою. При цьому ключовою фігурою превентивної діяльності стає не «поліцейський-борець із злочинним світом», а «поліцейський-тренер», головною задачею якого має бути навчання і консультування громадян, які не бажають стати жертвою злочинних посягань.

Організація з безпеки та співробітництва ради в Європі визначає, що основною передумовою партнерства між поліцією і суспільством є нагальна необхідність підвищення рівня участі суспільства у справі забезпечення безпеки та громадського порядку, а також вирішення проблеми профілактики правопорушень в місцях проживання громадян, оскільки це завдання не може бути вирішено силами однієї лише поліції. Для досягнення подібних партнерських відносин, поліція повинна глибше інтегруватися в суспільство і зміцнити свою легітимність за допомогою здійснення поліцейської діяльності на основі узгоджених дій та покращення якості послуг, що надаються суспільству.

Основою партнерських відносин за рекомендаціями ОБСЄ є те, що поліція повинна:

- бути доступною для населення;
- знати населення на підвідомчій території;

- відгукуватися на потреби населення;
- прислухатися до проблем громадян;
- залучати і мобілізувати населення;
- звітувати про свої дії та досягнуті результати.

Процес здійснення програм роботи поліції з населенням за місцем проживання фахівці ОБРЄ пропонують поділити на чотири етапи, які слід вважати циклічними. До числа цих етапів відносяться наступні: підготовча стадія, стадія реалізації, стадія оцінки і стадія коригування та розширення функцій.

Слід зазначити, що під час взаємодії поліції з мешканцями певного району (території) щодо охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки особливої уваги потребують:

- організація громадських зборів, що очолюються найбільш авторитетними особами громади для вирішення проблем в усіх сферах життя на відповідній території;
- створення альтернативних можливостей для зустрічей і обміну думками, наприклад, таких, як дні відкритих дверей поліції, відвідування шкіл, запрошення певних груп жителів відвідати поліцейські дільниці, інформаційні компанії;
- розвиток міцного співробітництва із засобами масової інформації на основі постійних контактів з представниками ЗМІ та шляхом проходження поліцейськими курсів підготовки з питань взаємодії зі ЗМІ;
- розробка чітких правил і підходів до вирішення потенційних ускладнень етнічного характеру.

Прикладами активного залучення населення до спільної діяльності із поліцією щодо охорони громадського порядку та профілактики правопорушень є:

- заходи щодо посилення громадського контролю за поліцією з боку населення;
- створення груп сусідського нагляду;
- розвиток програм «співробітник групи громадського патрулювання», що дозволяють цивільним особам у формі надавати допомогу працівникам поліції в діях, непов'язаних з оперативною роботою;
- використання заходів самооборони;
- використання посередництва при вирішенні місцевих конфліктів.

В той же час фахівці зазначають, що місцеві жителі можуть неохоче йти на співпрацю з поліцією у зв'язку з:

- негативним досвідом спілкування з поліцією, що мали місце в минулому, наприклад, досвідом неправомірних дій поліцейських відносно громадянина чи не надання йому кваліфікованої допомоги;
- страху помсти з боку злочинців або певних членів місцевої громади, адже активісти можуть розглядатися як поліцейські інформатори;
- високим ступенем деморалізації, особливо в найменш привілейованих групах з низьким освітнім цензом;
- укладом життя, незнайомим з подібними різновидами громадських заходів;
- ідеологічними бар'єрами або просто в силу того, що місцеві жителі не бачать безпосередньої особистої користі від їх добровільної участі в роботі поліції.

За порадами ОБРЄ поліцейські підрозділи мають бути обладнані спеціальними пунктами для прийому населення, що забезпечують доброзичливу атмосферу, при якій місцеві жителі можуть вільно викласти свої проблеми, звернутися з проханнями чи подати звернення. В ідеальному випадку поліцейські ділянки мають бути також оснащеними обладнанням для підвищення якості телефонного та Інтернет-зв'язку з населенням, або виступів перед громадськістю, а також для застосування комп'ютеризованих методів вирішення проблем.

Зрозуміло, що будь-яка діяльність потребує оцінки її ефективності, тому розвиток партнерства населення і поліції має оцінюватися наступними засобами:

- проведенням опитувань громадської думки з питання ефективності роботи поліції на певних територіях (районах);
- складанням звітів про внутрішній і громадський контроль над поліцейською діяльністю;
- аналізом повідомлень в засобах масової інформації;
- веденням обліку спільних дій поліції та населення щодо охорони громадського порядку та профілактики правопорушень;
- аналізом життєздатності офіційних і неформальних громадських форумів тощо.

Безперечно, вивчення та посилення на досвід роботи поліцейських підрозділів закордонних країн у сфері охорони громадського порядку шляхом налагодження взаємодії з населенням зовсім не означає, що його необхідно повністю переносити у практику роботи органів внутрішніх справ України. Але, вважаємо, що аналіз діяльності у зазначеній сфері та застосування у вітчизняній практиці окремих підходів щодо взаємодії органів внутрішніх справ з представниками громадськості безумовно буде корисним, оскільки вивчення здобутків інших завжди збагачує власну діяльність, дає можливість скорегувати її, розкриває ще невикористані можливості.

УДК 34.341443

ГУК БОГДАН МИХАЙЛОВИЧ

кандидат юридичних, начальник НКП у м. Смілі навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ З ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Порушено питання про сучасний стан та перспективи взаємодії державної виконавчої служби України з органами внутрішніх справ. Сформульовано окремі пропозиції та визначено можливі шляхи їх реалізації.

Нормами адміністративного права регулюються різні суспільні відносини, одними з яких є правовідносини, що складаються у сфері примусового виконання судових та інших рішень органами Державної виконавчої служби України. У наукових джерелах можна зустріти різні підходи щодо предмету регулювання виконавчих пра-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
вовідносин, хоча останнім часом переважає наукова думка про регулювання виконавчого провадження не тільки нормами матеріального адміністративного права, але й перебування його у сфері дії адміністративного процесу [1, с. 6].

Виконавча діяльність державних виконавців нині посідає чільне місце у сфері реалізації права і є одним із важливих засобів реального відновлення порушених прав та інтересів фізичних і юридичних осіб. Виділення цього напряму юридичної діяльності в окремий вид сприяло формуванню спеціального органу виконавчої влади з відповідним статусом та розвитком нормативно-правової бази, що регулює не тільки процедуру примусового виконання рішень, але й організаційно-правові засади діяльності Державної виконавчої служби та шляхи її взаємодії з іншими державними органами. Одним із таких державних органів є міліція, серед завдань якої виділяється охорона і забезпечення громадського порядку, сприяння державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків [2, ст. 2]. Сутністю такої взаємодії органів внутрішніх справ з іншими органами є погодження, координація, упорядкування й цілеспрямовання індивідуальних та групових зусиль і волі з метою виконання поставлених перед ними завдань [3, с. 77].

Для такої взаємодії законодавець надає право державному виконавцю залучати до проведення виконавчих дій працівників органів внутрішніх справ [4, п. 12 ч. 3 ст. 12]. Взаємодія державної виконавчої служби з органами внутрішніх справ є об'єктивно зумовленою та суспільно-корисною, оскільки без цього практично неможливо досягти реального виконання завдань, що поставлені перед Державною виконавчою службою України. Адже в ході своєї діяльності державні виконавці зустрічаються, насамперед, з боржниками, зі сторони яких майже завжди слід очікувати жорстку антипатію, що в окремих випадках переростає у фізичну протидію тощо.

Працівники органів внутрішніх справ, залучені до примусового виконання рішень діють у межах компетенції та повноважень, установлених Законом України «Про міліцію». У той же час, на сьогодні існує проблема невизначеності чітких меж повноважень органів внутрішніх справ у випадках залучення їх працівників до проведення виконавчих дій, що породжує суперечки у випадках застосування відповідних норм права на практиці. Виходячи із загальних завдань міліції щодо охорони громадського порядку, можливими напрямками подолання цих проблемних питань є уточнення кола повноважень працівників органів внутрішніх справ шляхом внесення змін до чинного законодавства, спрямованих саме на виконавчі правовідносини. З метою забезпечення безпеки при здійсненні виконавчих дій можливо надати право працівникам міліції безперешкодно входити на територію та в приміщення, визначені місцем проведення виконавчих дій, перевіряти документи в осіб, які знаходяться в таких місцях. Такий аспект примусових дій працівника міліції, як різновид державного примусу, матиме адміністративно-правовий характер і його слід сприймати як позитив, певне правове благо для потерпілої сторони, що узгоджується із загальною метою та принципами правового регулювання виконавчого провадження.

Як свідчить практика та зарубіжний досвід, ефективність виконавчих дій була б більшою, якби така взаємодія була тіснішою і в системі органів державної виконавчої служби було створено спеціальний силовий підрозділ на зразок податкової мілі-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
ції. Варто звернути увагу і на досвід Російської Федерації, де в службі судових приставів є окремо судові пристави по забезпеченню встановленого порядку діяльності судів та судових приставів-виконавців, які мають власну форму, право на носіння та використання зброї, спеціальних засобів [5, ч. 8 ст. 4], що значно спрощує виконання окремих категорій рішень.

Один з кроків щодо розширення взаємодії органів внутрішніх справ з державною виконавчою службою зроблено уже в цьому році, шляхом внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України щодо порядку тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках. Відтепер Державтоінспекція у разі виявлення транспортного засобу боржника, оголошеного в розшук відповідно до ст. 40 Закону України «Про виконавче провадження», уповноважена особа Державтоінспекції негайно тимчасово затримує такий транспортний засіб та доставляє на спеціальний майданчик чи стоянку [6, абз. 2 п. 2].

Отже, можна резюмувати, що арсенал взаємодії органів внутрішніх справ та органів державної виконавчої служби поступово розширюється, але всі шляхи такої співпраці не вичерпані і при їх удосконаленні можливо підвищити ефективність діяльності Державної виконавчої служби по реальному виконанню судових та інших рішень.

Список використаних джерел

1. Щербак С. В. Адміністративно-правове регулювання виконавчого провадження в Україні : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / Щербак С. В. – К., 2002. – 12 с.
2. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>. – Редакція від 17.01.2012.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник / О. М. Бандурка. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. – 368 с.
4. Про виконавче провадження : закон України від 21.04.1999 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-14>. – Редакція від 01.01.2012 № 2677-VI.
5. О судебных приставах : федеральный закон РФ от 21.07.1997 № 118-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.akdi.ru/gd/proekt/042973GD.SHTM>.
6. Порядок тимчасового затримання та зберігання транспортних засобів на спеціальних майданчиках і стоянках : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 17.12.2008 № 1102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/54-2012-п>. – Зі змінами, внес. постановою від 25.01.2012 № 54.

УДК 342.565.4(477)

ДЖАФАРОВА МАРИНА В'ЯЧЕСЛАВІВНА

кандидат юридичних, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ДИСПОЗИТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА УКРАЇНИ

Закріплені у ст. 7 Кодексу адміністративного судочинства (надалі – КАС) України принципи за своєю юридичною природою належать до різних видів. Так,

якщо такі принципи як: верховенство права, законність, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом належать до загальноправових, то змагальність сторін, диспозитивність та офіційне з'ясування всіх обставин у справі, гласність і відкритість адміністративного процесу, забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішень адміністративного суду, обов'язковість судових рішень – міжгалузеві принципи.

Перелічені принципи адміністративного процесу з упевненістю можна назвати також конституційними, оскільки вони закріплені у ст. 129 Конституції України, відповідно до якої основними засадами судочинства є: 1) змагальність сторін та свобода в наданні ними суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості; 2) гласність судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 3) забезпечення апеляційного і касаційного оскарження рішення суду; 4) обов'язковість судових рішень.

Надання принципу диспозитивності (свободи у наданні сторонами суду своїх доказів і у доведенні перед судом їх переконливості) статусу конституційної норми є не випадковим, оскільки свідчить, як про високий ступінь демократизації суспільства в цілому, так і про надання широкої можливості особам, які беруть участь у судовому процесі, відстоювати свої права й інтереси.

У оновленому процесуальному законодавстві актуальність використання терміну «диспозитивність» є безспірною, оскільки з цією правовою категорією пов'язане виникнення, розвиток та припинення судового процесу. Властивості принципу диспозитивності є характерними майже для всіх галузей права. Проте, диспозитивність далеко не у кожній з них відіграє роль самостійного принципу, лише за умови, що ним пронизуються не окремі, а численні її інститути та норми. Саме цим і пояснюється той факт, що автори окремих наукових досліджень іноді ведуть мову про диспозитивність, як про особливу якість, властивість чи категорію права, а не про принцип права чи принцип окремої галузі права [1, с. 7].

У загальносуспільному, філософському розумінні диспозитивність (походить від латинського слова «dispositivus», що означає «маю у своєму розпорядженні» та від іншого слова – «dispono», якому відповідає зміст поняття «розпоряджаюсь» [2, с. 59]). Як правило, розглядається як можливість суб'єктів самостійно упорядковувати свої відносини, діяти на власний розсуд шляхом здійснення свого права чи утримання від його здійснення.

У сучасній юридичній значенні диспозитивність переважно визначається варіантністю поведінки, виходячи з власних інтересів суб'єкта поведінки і трактується, як специфічне галузеве начало, що пронизує всі стадії процесу від порушення справи до виконання рішення [3, с. 241].

У сучасній адміністративно-процесуальній літературі зазначений принцип трактується як можливість, що надана заінтересованим особам, які беруть участь в адміністративній справі, вільно здійснювати свої права (матеріальні і процесуальні), розпоряджатися ними, виконуючи процесуальні дії, спрямовані на порушення, розвиток і припинення справи в адміністративному суді, а також використовувати інші процесуальні засоби з метою захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інте-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012 ресів [4, с. 149]. Диспозитивністю визначаються також права інших осіб, які беруть участь в адміністративній справі. Треті особи, які не заявляють самостійні вимоги на предмет спору, користуються усіма правами заявника.

Певний інтерес становить думка вчених щодо характеристики принципу диспозитивності в оновленому адміністративно-процесуальному законодавстві. На думку науковців, цей принцип відтворює наступні положення: 1) хто хоче здійснити своє право, повинен про це сам потурбуватися; 2) особа, якій належить право, може від нього відмовитись; 3) нікого не можна примушувати пред'явити заяву проти своєї волі; 4) адміністративний суд не повинен виходити за межі вимог сторін, за винятками, встановленими законом; 5) правом розпоряджатися об'єктом процесу [5, с. 225].

Цей принцип отримав своє закріплення у ч. 3 ст. 11 КАС України – кожна особа, яка звернулася за судовим захистом, розпоряджається своїми правами на свій розсуд, крім випадків встановлених цим кодексом. Певна річ, що положенням лише однієї статті кодифікаційного акта принцип диспозитивності не обмежується, оскільки він відтворений і в інших положеннях цього нормативного акта. Своє закріплення він отримав, наприклад, у ст. 51, 54, 59, 61, 193, 194, 218, 219 КАС України.

Цікавими вбачаються розсуди Р. О. Куйбіди та В. І. Шишкіна, які вказують, що диспозитивність в адміністративному судочинстві дещо обмежена і підконтрольна судові. Високий рівень втручання суду обумовлений публічним характером спорів, підсудних адміністративним судам, який полягає зокрема у тому, що результати їх вирішення можуть мати значення не лише для сторін, а для широкого кола осіб [5, с. 227].

Ще до прийняття КАС України в юридичній літературі висловлювалася думка вчених про те, що відносини між сторонами при розгляді адміністративної справи будуються скоріше за типом відносин позивача до відповідача, як у цивільному процесі, проте останній не придатний для адміністративної юстиції.

Аргументуючи цю позицію В. Г. Демченко, наприклад, відзначав, що суд не може взяти на себе пасивну роль суду цивільного; подальший рух або припинення розпочатої справи не може повністю передаватися на розсуд сторін; навіть надання та дослідження доказів припускають більш активне втручання суду у розкриття матеріальної істини [6, с. 128].

Дійсно, на відміну від цивільного процесу, особливість адміністративного судочинства щодо забезпечення доказів, полягає у більш активній ролі суду. Якщо для встановлення певних обставин недостатньо доказів, суд повинен з'ясувати, якими ще доказами можна підтвердити чи спростувати ці обставини. За наявності доказів у сторін, адміністративний суд пропонує їм надати ці докази. У разі знаходження доказів у інших осіб – суд їх витребує (ч. 4, 5 ст. 11 КАС України).

Законодавцем також визначено, що процесуальні гарантії забезпечення повного і всебічного судового захисту прав, свобод та інтересів сторін в адміністративному процесі досягаються завдяки поєднанню принципів диспозитивності, змагальності та офіційного з'ясування всіх обставин справи (ч. 4 ст. 7 КАС України). Проте, окремі зауваження варто висловити з приводу закріплення в одному підпункті статті вказаних принципів, які за своїм змістом мають суттєву різницю. Так, в одному підпу-

нкті статті логічно можуть міститися лише парні (взаємо протилежні або суміжні) принципи. Наприклад, «колегіальний і одноособовий розгляд справи» або «незалежність суддів і підкорення їх тільки законові» тощо. У цьому аспекті вважаємо, що розміщення зазначеним чином принципів диспозитивності, змагальності й офіційного з'ясування всіх обставин справи не дозволяє встановити важливі риси їх юридичної своєрідності, зрозуміти всіх відмінностей у їх природі.

Проаналізовані дослідження змістовної наповненості принципу диспозитивності адміністративного процесу, дозволяють зробити наступні висновки: 1) зазначений принцип належить до однієї із провідних процесуально-правових категорій юридичної науки та посідає визначне місце у її понятійному апараті; 2) забезпечує єдність, спрямованість та узгодженість норм чинного адміністративно-процесуального права; 3) виконує праворегулюючу функцію; 4) у поєднанні з принципами змагальності й офіційного з'ясування всіх обставин справи в адміністративному процесі забезпечує всі можливості для повного і всебічного використання процесуальних прав відповідно до інтересів особи, яка звернулася до суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин.

Враховуючи викладене, відмітимо, що принцип диспозитивності адміністративного процесу закріплює власну правову можливість та зобов'язання діяти відповідним чином заінтересованих осіб, які беруть участь в адміністративній справі, розпоряджатися (в межах дозволеного законом і в установленому процесуальному порядку), разом з активною допомогою адміністративного суду, матеріальними правами щодо предмету публічно-правового спору і процесуальними засобами захисту суб'єктивних прав і охоронюваних законом інтересів.

Список використаних джерел

1. Цивільне процесуальне право України : підруч. для вузів / [В. В. Комаров, В. І. Тертишников, Є.Г. Пушкар та ін. ; за ред. В.В. Комарова]. – Х. : Право, 1999. – 567 с.
2. Словник термінів і понять, що вживаються у чинних нормативно-правових актах України / [відп. ред. В. С. Сіренко, С. Р. Станік.] – К. : Вид-во «Оріони», 1998. – 502 с.
3. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [під ред.: Шемшученко Ю. С., Бурчак Ф. Г., Зяблюк М. П. та ін. ; ред. кол.: Ю.С. Шемшученко (голова) та ін.]. – К.: Укр. енцикл. – Т. 2. – 1999. – 744 с.
4. Матвійчук В. К. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2 т. / В. К. Матвійчук, І. О. Хар ; [за заг. ред. В. К. Матвійчука]. – [Вид. 2-ге, змін. та доповн.]. – К. : Алерта ; КНТ, 2008. – 787 с.
5. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. / В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О. А. Банчук ; [за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна]. – К. : Старий світ, 2006. – 435 с.
6. Демченко Г. В. Уголовный суд, как особая ветвь юстиции / Г. В. Демченко // Журнал министерства юстиции. – 1999. – № 1–2 – С. 126–130.

ДЖАФАРОВА ОЛЕНА В'ЯЧЕСЛАВІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ЕКОЛОГІЧНА БЕЗПЕКА ЯК ОБ'ЄКТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ: ПИТАННЯ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Доведено необхідність внесення деяких змін до діючого законодавства з питань врегулювання права на провадження певних дій щодо здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності у сфері екологічної безпеки.

Успішне вирішення завдань у сфері забезпечення екологічної безпеки, охорони прав і свобод громадян в країні можливе лише за умов застосування різних засобів регулюючого впливу, одним з яких постає дозвільна діяльність. Втім, положення нині діючих нормативно-правових актів, які визначають сутність дозвільної діяльності в екологічній сфері, не повною мірою відповідають сучасним вимогам, об'єктивно не можуть якісно і своєчасно вирішувати проблеми, пов'язані зі створенням гарантій реалізації громадянами своїх конституційних прав, формуванням безпечного навколишнього природного середовища тощо.

Необхідність дослідження проблем дозвільної діяльності у сфері екологічної безпеки, визначення особливостей та вдосконалення правового регулювання останніх обумовлена як недостатнім теоретичним підґрунтям, так і впливом цієї діяльності на формування ефективної системи охорони навколишнього природного середовища, що відповідає європейським стандартам.

Відповідно до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» дозвільними органами є органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до чинного законодавства видавати документи дозвільного характеру. Крім того, вказаним Законом визначено, що місцевими дозвільними органами є міські ради міст обласного та/або республіканського Автономної Республіки Крим значення (їх виконавчі органи), районні та районні у містах Києві і Севастополі державні адміністрації, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації, територіальні (місцеві) органи центральних органів виконавчої влади, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону від свого імені проводити чи залучатися до проведення експертизи та обстеження об'єктів, на які видається документ дозвільного характеру, видавати документи дозвільного характеру у межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці.

Дія вказаного Закону поширюється на дозвільні органи, державних адміністраторів, уповноважений орган та суб'єктів господарювання, які мають намір провадити або провадять господарську діяльність.

В межах даної роботи вкажемо на необхідність внесення деяких змін до діючого законодавства з питань врегулювання права на провадження певних дій щодо

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
здійснення господарської діяльності або видів господарської діяльності у сфері екологічної безпеки.

На теперішній час постає необхідним внести зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» доповнити новими видами дозвільних документів, отримання яких передбачено Законом України «Про захист рослин», Митним Кодексом України, Законами України «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про ветеринарну медицину» та «Про карантин рослин», а саме: сертифікатів про дотримання регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин) у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження та сертифікатів відповідності щодо вмісту у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів здійснюється відповідно до Закону з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про захист рослин»; дозволів на реекспорт товарів, що походять з інших країн, карантинних дозволів (на імпорт або транзит), міжнародних ветеринарних сертифікатів (для країн СНД); при переміщенні за межі України, ветеринарних свідоцтв (для України) – при переміщенні за межі території Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, карантинних сертифікатів, сертифікатів щодо відповідності послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, сертифікатів якості зерна та продуктів його переробки, фітосанітарних сертифікатів, фітосанітарних сертифікатів на реекспорт здійснюється відповідно до Закону з урахуванням особливостей, визначених Митним Кодексом України, Законами України «Про зерно та ринок зерна в Україні», «Про ветеринарну медицину» та «Про карантин рослин».

Крім того, необхідно внести зміни до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності», а саме доповнити Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності такими позиціями:

- ☐ погодження на ввезення на територію України засобів захисту рослин;
- ☐ сертифікат відповідності сільськогосподарської продукції та сировини рослинного походження щодо вмісту в них залишкової кількості пестицидів, агрохімікатів та важких металів;
- ☐ сертифікат про дотримання регламентів застосування пестицидів і агрохімікатів (тільки регуляторів росту рослин) у сільськогосподарській продукції та сировині рослинного походження.

Таким чином внесення відповідних змін до діючого законодавства є нормативне урегулювання, удосконалення системи видачі документів дозвільного характеру та виконання основних принципів державної політики з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності.

ДИВАК МИХАЙЛО МИКОЛАЙОВИЧ

начальник Департаменту кадрового забезпечення МВС України

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Основним кроком на шляху реформування стала оптимізація структури апарату Міністерства внутрішніх справ, територіальних підрозділів та вищих навчальних закладів, актуалізувавши проблему якості кадрового забезпечення органів внутрішніх справ й необхідності розроблення потужного правового механізму забезпечення ефективної управлінської діяльності у цій сфері. На даному етапі основним напрямом адміністративно-правового регулювання кадрового забезпечення є підвищення рівня фахової підготовки, професіоналізму, морально-ділових якостей працівників органів внутрішніх справ, їх здатності виконувати складні оперативно-службові завдання у поєднанні із високою повагою до людини та пріоритетом її прав, свобод і законних інтересів.

Кадрове забезпечення є одним з основних елементів системи управління органами внутрішніх справ, тобто запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення фактично спрямоване на підвищення якості державного управління органами внутрішніх справ у цілому. Виходячи з цього вважаємо, що *під управлінням якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ слід розуміти комплексний та цілеспрямований вплив уповноважених суб'єктів (органів та посадових осіб) на процес кадрового забезпечення органів внутрішніх справ з метою досягнення відповідності якості адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, існуючим вимогам та стандартам; задоволення потреб, очікувань або вимог зацікавлених сторін; напрацювання авторитету та поваги до органів внутрішніх справ серед населення.*

На думку науковців, з метою підвищення якості управлінських послуг до них ставляться наступні вимоги: достатньо стислий термін надання; ефективність; стабільність; позитивна оцінка з боку споживачів, відсутність скарг тощо. Вважаємо, що наведені вимоги можуть застосовуватись і до адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ. При цьому слід зауважити, що основним об'єктом оцінювання відповідності наданої управлінської послуги поставленим вимогам буде якість роботи персоналу, відповідального за її виконання.

Таким чином, доходимо висновку, що запровадження системи управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ слід розпочинати з виділення вимог, тобто критеріїв, яким повинні відповідати працівники органів внутрішніх справ, задіяні у виконанні певних управлінських послуг. *Тільки через оцінювання відповідності персоналу цим критеріям можна отримати інформацію про якість кадрового забезпечення органів внутрішніх справ.*

Основні правові засади адміністративно-правового регулювання у сфері кадрового забезпечення органів внутрішніх справ містяться у таких нормативних актах, як: Конституція України; закони України «Про державну службу», «Про міліцію», «Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України»; Положення про Міні-

стерство внутрішніх справ України, затверджене указом Президента України від 06.04.2011 № 383/2011; Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29.07.1991 № 114; накази Міністерства освіти України, Міністерства праці України і Міністерства у справах молоді і спорту України від 31.05.1995 № 27/169/79 «Про затвердження Положення про організацію професійної орієнтації населення», від 02.06.1995 № 159/30/1526 «Про затвердження Положення про професійну орієнтацію молоді, яка навчається»; накази МВС України від 26.04.2011 № 160 «Про затвердження Положення про Департамент кадрового забезпечення Міністерства внутрішніх справ України», від 31.05.2001 № 010 «Про затвердження Інструкції про порядок відбору, вивчення, проведення спеціальної перевірки відносно осіб, які приймаються на службу в ОВС України», від 06.02.2001 № 85 «Про затвердження Положення про діяльність військово-лікарської комісії та Порядку проведення військово-лікарської експертизи і медичного огляду військовослужбовців та осіб рядового і начальницького складу в системі МВС», від 04.11.2003 № 1296 «Про медичне забезпечення в закладах охорони здоров'я системи МВС України», від 25.11.2003 № 1458 «Про затвердження Положення про наставництво в органах внутрішніх справ України», від 28.07.2004 № 842 «Про подальший розвиток служби психологічного забезпечення оперативно-службової діяльності органів внутрішніх справ України», від 02.07.2008 № 319 «Про затвердження Положення про організацію післядипломної освіти працівників органів внутрішніх справ України», від 24.04.2009 № 177 «Про організацію початкової підготовки працівників органів внутрішніх справ України», від 01.12.2010 № 590 «Про затвердження Порядку відбору кандидатів на навчання до вищих навчальних закладів Міністерства». Крім того, на працівників органів внутрішніх справ поширюються нормативні акти, що визначають основні напрями розвитку та удосконалення кадрового забезпечення у сфері державного управління, зокрема, Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затверджена указом Президента України від 01.02.2012 № 45/2012.

До персоналу органів внутрішніх справ (у широкому розумінні) відносять осіб, які постійно або тимчасово в якості основної професії чи спеціальності, на платній основі виконують певні трудові функції в органах внутрішніх справ, установах, на підприємствах, тобто проходять державну службу. Крім рядового та начальницького складу, до персоналу ОВС також належать службовці та робітники. Залежно від наявності або відсутності у особи спеціального звання будуть відрізнятись і вимоги, що до неї ставитимуться протягом служби.

Зокрема, відповідно до положень чинного законодавства кандидати на службу в органах внутрішніх справ повинні відповідати встановленим професійним вимогам, бути найбільш придатними за своїми особистими, діловими та моральними якостями, освітнім рівнем, станом здоров'я та віком до виконання покладених на ОВС завдань. *Вимоги до персоналу ОВС можуть класифікуватись залежно від їх змісту* на: особисті (повага до людської гідності; вміння переносити труднощі та обмеження служби; вміння встановлювати контакт з людьми, мужність, стриманість, чесність, добросовісність, ввічливість, доброзичливість, принциповість тощо) та ділові або

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
професійні (освітній рівень, фізична підготовка, стан здоров'я; обов'язкове принесення присяги; дотримання порядку та умов проходження служби; вимоги-заборони; берегти державну таємницю; постійно підвищувати свій професійний рівень тощо). Залежно від займаної посади вимоги до персоналу ОВС поділяються на: загальні та додаткові (ставляться висуваються до кандидатів на певні посади в ОВС).

Окрім первинного відбору кандидатів на службу в органи внутрішніх справ, управління якістю кадрового забезпечення повинно продовжуватись протягом усього строку служби особи. Як зазначалося вище, основним інструментом державного управління якістю кадрового забезпечення органів внутрішніх справ є регулярне оцінювання роботи персоналу. Оцінювання системи управління якістю визначає рівень виконання організацією вимог, що ставляться до системи управління якістю стандартами серії ISO 9000.

Вважаємо, що основними показниками якості кадрового забезпечення ОВС є ефективність та продуктивність (результативність) виконання покладених на нього завдань та функцій. Такі критерії оцінювання забезпечують збалансованість підходу до самого процесу надання послуг, надають змогу проаналізувати різницю між реальним виконанням послуги і запланованим з метою подальшого вдосконалення її надання. До критеріїв оцінювання якості кадрового забезпечення в ОВС можна також віднести: доцільність послуги; своєчасність; стабільність; адаптивність; відсутність скарг; встановлення стандартів якості кожної послуги.

Проведений аналіз дає підстави зробити висновок, що попри численність законодавчих, підзаконних та відомчих правових актів, що регулюють управління кадровим забезпеченням органів внутрішніх справ, стандарти серії ISO 9000 вимагають деталізації положень щодо управління якістю кадрового забезпечення ОВС.

УДК 342.553

ДОБКІН МИХАЙЛО МАРКОВИЧ

кандидат юридичних наук, голова Харківської обласної державної адміністрації

ДО ПИТАННЯ ПРО ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ

У сучасних умовах продовження процесу розбудови України як соціальної, демократичної та правової держави її діяльність, діяльність державних органів та їх посадових осіб повинна здійснюватися в певних правових рамках. Їх призначенням є не стільки визначення повноважень цих суб'єктів права, скільки закріплення меж їх діяльності, порушення яких позбавляє владу ознак легітимності, а її діяльність перестає бути правовою та законною. І тому потреба в опрацюванні питань відповідальності держави, її представників, яка настає в разі порушення ними встановлених в законі меж, – принципу законності, не викликає сумнівів. У цьому контексті Президент України прямо вказує, що саме сьогодні створено систему влади, яка взяла на себе відповідальність на всіх рівнях і готова звітувати перед Українським народом та суспільством. Відповідно, питання відповідальності місцевих державних адміністра-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
цій та їх посадових осіб як частина загального питання відповідальності держави потребують свого теоретичного розроблення та практичної реалізації, у тому числі в аспекті відповідальності за розвиток різних сфер життя суспільства та держави.

Аналізуючи стан наукових досліджень питання відповідальності місцевих державних адміністрацій та її видових проявів, можна дійти висновку, що висвітленню цієї проблеми достатня увага не приділялася. Як правило, це питання фрагментарно розглядається у загальному вигляді при висвітленні правового статусу органів виконавчої влади. В спеціально-юридичних дослідженнях, пов'язаних із діяльністю місцевих державних адміністрацій, питання видових проявів відповідальності цих органів виконавчої влади практично не розглядаються. Переважно на них звертають увагу як складову пропозицій, спрямованих на вдосконалення діяльності органів управління (наприклад, правового закріплення етичних норм поведінки державних службовців та відповідальності за їх порушення). Але можна відзначити, що питання видових проявів відповідальності місцевих державних адміністрацій має своє власне і доволі важливе значення, що пов'язується із необхідністю виявлення та врахування специфіки різновидів відповідальності, а також включення отриманих результатів у регулювання діяльності місцевих державних адміністрацій. Це обумовлено вимогою належної реалізації ст. 3 Конституції України в частині відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, де частиною державного апарату управління є місцеві державні адміністрації. Тому питання видів відповідальності цих органів виконавчої влади потребує свого окремого опрацювання.

Насамперед можна зауважити, що відповідальність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб є юридичною за формою, але за своїм змістом вона цілком може бути моральною, правовою, політичною, що залежить від тих відносин, захист яких забезпечується завдяки юридичній відповідальності. Таким чином, ми отримуємо, з одного боку, ефективний (правова форма), а з іншого □ комплексний (охоплення різних сфер діяльності адміністрації) засіб обмеження діяльності місцевих державних адміністрацій, який забезпечує її здійснення лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Звернемо також увагу на той факт, що юридична відповідальність місцевих державних адміністрацій реалізується в двох формах: відповідальність як юридичної особи (адміністративна та цивільно-правова) та відповідальність їх працівників, які є посадовими або службовими особами (дисциплінарна, матеріальна, адміністративна і кримінальна). Причому є підстави вважати, що юридична відповідальність державних службовців цього органу додатково поділяється на два підвиди: внутрішню (стосується всіх державних службовців, підставою є порушення ними покладених на них обов'язків, що залежно від характеру порушення тягне відповідний вид відповідальності), та зовнішню (стосується керівників відповідних структурних підрозділів, на яких лежить персональна відповідальність за виконання завдань та функцій місцевої державної адміністрації). Саме тому особливого значення набуває правовий статус керівника структурного підрозділу держадміністрації, де відповідальність посадових осіб місцевої державної адміністрації безпосередньо пов'язується із характером пос-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012

тавлених завдань та обсягом наданої компетенції. Причому, якщо згадати, що структуру її становлять управління, відділи та інші структурні підрозділи, то слід вести мову про те, що саме їх керівники і є ключовими суб'єктами відповідальності у сфері, яка передана до їх відання.

Таким чином, можна зробити висновок, що відповідальність місцевих державних адміністрацій має два аспекти, що впливає на форми її закріплення. Так, якщо для поведінки людини більше властиве морально-етичне регулювання, то функціонування державноорганізованого суспільства забезпечується регулюванням правовим. Тому відповідальність місцевої державної адміністрації, яка, з одного боку, включена в регулювання соціальних процесів у певному регіоні, а з іншого – є провідником державної волі на цій адміністративно-територіальній одиниці, повинна будуватися та реалізовуватися на морально-правовій основі. Саме такий підхід повинен бути визнаний концептуальною основою при подальшому вдосконаленні діяльності цих органів державної влади та їх посадових осіб.

Підсумовуючи наведене щодо видового прояву відповідальності місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб, відзначимо таке:

- за сутнісним змістом відповідальність відображає основні сфери їх діяльності, що є основою для виділення видів відповідальності (моральна, юридична, політична);
- характерними рисами відповідальності є: зміст – сфери або напрямки діяльності органу влади (політика, економіка, екологія, соціум, мораль тощо); форм – наявність підстав та процедури реалізації, ступінь регулюючого впливу (правова, громадська тощо);
- відповідальність цього органу, враховуючи державно-владний характер його походження, за своєю формою повинна бути правовою та реалізовуватися лише в рамках відповідних юридичних процедур;
- реалізація відповідальності цього органу насамперед пов'язана із опрацюванням підстав (критеріїв) її настання, а також чіткого та прозорого механізму її реалізації.

Саме такі підходи при вирішенні питання про відповідальність місцевих державних адміністрацій та їх посадових осіб здатні забезпечити формування та становлення органу державного управління нового типу, який готовий приймати рішення, виконувати їх та нести за це відповідальність на шляху розбудови України як соціальної, демократичної та правової держави.

ЗАВАЛЬНИЙ МИХАЙЛО ВОЛОДИМИРОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ВИЗНАЧЕННЯ ПОЧАТКОВОГО МОМЕНТУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАТРИМАННЯ

Адміністративне затримання є одним з найпоширеніших заходів примусу, що застосовується органами внутрішніх справ. Аналіз практики застосування адміністративного затримання засвідчує, що момент затримання особи, зазначений у протоколі про затримання, часто не співпадає з моментом фактичного затримання особи. Протоколи про затримання оформлюються через значний проміжок часу після фактичного затримання особи, в окремих випадках має місце відверте маніпулювання часом утримання особи після здійснення її затримання. На це звертає увагу й Конституційний Суд України у своєму Рішенні у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 КУпАП та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) № 10-рп/2011 від 11.10.2011. Як зазначається у Рішенні, у КУпАП та в інших законодавчих актах поняття «доставлення» не розкривається. Слово «доставляти» означає перепроводжувати на місце призначення. На думку Конституційного Суду України, доставлення хоч і відрізняється від адміністративного затримання, однак за своєю суттю є примусовим заходом, пов'язаним з конституційним правом людини на свободу та особисту недоторканність. Невизначеність питання про визначення часу доставлення порушника, може призвести до певних зловживань з боку відповідних органів в частині, що стосується встановлення можливого строку обмеження права особи на свободу, який з урахуванням часу доставлення може тривати більше, ніж це визначено в законі.

Зазначеним Рішенням Конституційного Суду України положення ч. 5 ст. 263 КУпАП визначено такими, що суперечать статті 8 Конституції України. Верховній Раді України було рекомендовано привести положення КУАП у відповідність із цим Рішенням.

На даний момент питання обчислення строків адміністративного затримання законодавчо не врегульовано. На виконання зазначеного вище Рішення Конституційного Суду України наказом МВС № 882 від 30.11.2011 було внесено зміни до Інструкції з організації діяльності чергових частин органів і підрозділів внутрішніх справ України, направленої на захист інтересів суспільства і держави від протиправних посягань. Із Інструкції було

вилучено положення про те, що «строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення порушника для складання протоколу, а для особи, яка була в стані сп'яніння, – з часу її витвердження». Разом з тим Інструкція не вста-

новлює нового порядку обчислення строку адміністративного затримання. Чи не єдиним нормативно-правовим актом, в якому було б визначено строк обчислення адміністративного затримання, на даний момент є наказ Міністерства оборони України № 62 від 07.02.2012 «Про затвердження Інструкції про порядок організації патрульно-постової служби Військовою службою правопорядку у Збройних Силах України», в якому визначено, що строк адміністративного затримання обчислюється з моменту затримання порушника на місці вчинення правопорушення.

Нещодавно Верховною Радою України було розглянуто два проекти закону про внесення змін до КУпАП щодо приведення чинного законодавства у відповідність із Рішенням Конституційного Суду України від 11.10.2011 № 10-рп/2011 (справа про строки адміністративного затримання): № 9301 від 17.10.2011 та № 9301-1 від 21.10.2011. Однак, у зв'язку з численними зауваженнями до цих проектів дані законопроекти не були прийняті. В даний момент на розгляді Верховної Ради України знаходиться ще один законопроект (№ 3481 від 15.12.2008), який має на меті врегулювати питання строків адміністративного затримання. Цим законопроектом пропонується визначати момент адміністративного затримання з моменту фактичного затримання, час якого повинен бути вказаний у протоколі про адміністративне правопорушення. Однак це не в повній мірі вирішує питання строків адміністративного затримання.

На мою думку, в КУпАП необхідно визначити, що «особа є затриманою з моменту, коли вона не може на свій розсуд вільно пересуватись та змушена силою або через підкорення наказу перебувати у місці, визначеному особою, яка її затримала, посилаючись на законні підстави». Крім того, необхідно в усіх нормативних актах, якими передбачено порядки затримання особи, законодавчо визначити обов'язковість негайного складання протоколу про затримання та протокового фіксування моменту фактичного затримання особи. Окремою нормою має бути передбачено, що в разі наявності об'єктивних перешкод протокол про затримання може бути складено після доставлення особи до правоохоронного (адміністративного) органу, але не пізніше трьох годин з моменту фактичного затримання.

УДК 342.951

ЗАГУМЕННА ЮЛІЯ ОЛЕКСАНДРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри державно-правових дисциплін факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Розкривається місце і роль Кабінету Міністрів України як центрального органу влади у сфері забезпечення громадської безпеки.

Громадська безпека в Україні є складовою національної безпеки, яка поєднує систему захисту суспільства і людини від шкідливих для життя і здоров'я людей факторів, які викликані злочинністю, правопорушеннями та небезпечною поведінкою са-

мих членів суспільства або дією стихійних сил природи із запобіганням і протидією різним негативним наслідкам, які можуть настати у зв'язку із зростанням соціальної напруженості, міжнаціональними, міжконфесійними, економічними та політичними конфліктами. Крім того, громадська безпека – це стан захищеності життя та здоров'я громадян від реальних та потенційних внутрішніх і зовнішніх загроз, який забезпечує можливість для розвитку кожної окремої особи і суспільства в цілому. Слід зазначити, що значну роль в заходах з охорони громадської безпеки відіграє Кабінет Міністрів України, який згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади [1].

Кабінет Міністрів України забезпечує проведення політики у сфері забезпечення громадської безпеки та громадського порядку поряд з проведенням фінансової, цінової, інвестиційної, податкової та інших напрямів політики держави. Важливими є повноваження Кабінету Міністрів України щодо спрямування і координації роботи міністерств та інших органів виконавчої влади в різних галузях в тому числі і в галузі охорони громадської безпеки та громадського порядку.

В межах своєї компетенції Кабінет Міністрів України видає акти – постанови і розпорядження, які є обов'язковими до виконання. Постанови Кабінету Міністрів України містять найважливіші рішення, які мають нормативно-правовий характер. Наприклад, після прийняття змін і доповнень до законодавства України про забезпечення безпеки дорожнього руху було прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, спрямованих на виконання прийнятих законів. До таких постанов можна віднести постанови «Про затвердження Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів» [2], «Про затвердження порядку державної акредитації закладів, що проводять підготовку і підвищення кваліфікації, водіїв транспортних засобів, та атестації їх спеціалістів» [3], «Про затвердження типової програми з навчання населення Правил дорожнього руху» [4]. Всі зазначені постанови спрямовані на підвищення охорони громадської безпеки в Україні.

Мабуть не буде помилкою зазначити, що Кабінет Міністрів України є головним організуючим органом в системі охорони громадської безпеки в Україні. Адже як зазначалося у першому розділові дослідження поняття громадська безпека є комплексним і загрози, які впливають на стан громадської безпеки можуть бути економічними, екологічними, політичними, технічними та інших напрямів. Тому до суб'єктів які на рівні держави забезпечують охорону громадської безпеки та громадського порядку відносяться міністерства.

Одним із напрямків охорони громадської безпеки постає забезпечення дорожнього руху. У зв'язку з цим з метою посилення безпеки дорожнього руху було прийнято ряд доповнень до законів України, постанов Верховної Ради України та інших нормативних документів, які визначають обсяг повноважень всіх суб'єктів державної влади в питаннях забезпечення безпеки дорожнього руху.

До завдань Кабінету Міністрів у сфері охорони громадської безпеки можна віднести: здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції і законів України, актів Президента України; вжиття заходів щодо забезпечення прав і свобод людини і громадянина; забезпечення проведення політики у сферах соціального захисту, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування; здійснення заходів

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
щодо забезпечення громадської безпеки та громадського порядку, боротьби зі злочинністю; координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади.

Слід підкреслити, що у Конституції України чітко передбачено таке завдання Кабінету Міністрів як охорона громадської безпеки і громадського порядку та забезпечення безпеки в цілому. Це означає, що Кабінет Міністрів безпосередньо розробляє низку заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю, попередження, профілактику та припинення злочинів та інших правопорушень, які безпосередньо посягають на громадську безпеку громадський порядок; виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень, та їх усунення; здійснення охорони громадської безпеки та громадського порядку на загально соціальному рівні, наприклад, шляхом розробки та реалізації політичних, соціально-економічних, культурно-виховних заходів, метою яких є покращення умов життя громадян в цілому.

Кабінет Міністрів України, як орган виконавчої влади, на виконання Конституції, законів України та актів Президента приймає в межах своєї компетенції постанови та розпорядження, які є обов'язковими для виконання на всій території України. Для більш повного уявлення про діяльність Кабінету Міністрів України у сфері охорони громадської безпеки пропонується проаналізувати деякі акти Кабінету Міністрів у сфері, яку ми розглядаємо.

Наприклад, 1 грудня 2010 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову «Про затвердження плану заходів з проведення Національної кампанії «Стоп насильству!» на період до 2015 року» [5], яка серед інших аспектів в першу чергу передбачає проведення заходів з охорони громадської безпеки та громадського порядку.

Особлива увага приділяється Кабінетом Міністрів України питанням забезпечення безпеки дорожнього руху, адже вплив такої діяльності на загальний стан забезпечення громадської безпеки є великим.

Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 р. було прийнято Положення про Координаційну раду з питань безпеки дорожнього руху [6]. Зазначеною постановою визначені основні завдання Ради у сфері охорони громадського порядку: забезпечення безпеки дорожнього руху; аналіз та координація роботи органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням безпеки дорожнього руху; координація і контроль діяльності координаційних рад з питань безпеки дорожнього руху при Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській і Севастопольській міських та районних держадміністраціях; сприяння з урахуванням світового досвіду розробці та виконанню міжнародних програм і проектів з питань забезпечення безпеки дорожнього руху [6]. У Постанові також визначено, що Координаційна рада має право вносити пропозиції щодо удосконалення національного законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху, ініціювати проведення перевірок дотримання вимог законодавства з питань забезпечення безпеки дорожнього руху суб'єктами господарювання та ін.

Охорона громадського порядку у громадських місцях та безпеки громадян повинні здійснюватись як у мирний час, так і за надзвичайних умов. Саме з цією метою Кабінетом Міністрів було розроблено План реагування на надзвичайні ситуації державного рівня. Даний План передбачає реалізацію цілого комплексу заходів щодо проведення аварійно-рятувальних робіт з ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій при-

родного і техногенного характеру; забезпечення у разі виникнення загрози надзвичайних ситуацій оперативного реагування органів управління, запобігання загибелі людей; систематизоване і своєчасне надання допомоги постраждалому населенню.

Наприклад, Кабінетом Міністрів України видано Постанову «Про затвердження державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки» [7], якою передбачено проведення різних заходів спрямованих в першу чергу на охорону громадської безпеки та громадського порядку. Серед таких заходів можна виділити такі як забезпечення ефективності центральної та місцевої влади у сфері цивільного захисту, оптимізація сил цивільного захисту та інші, які спрямовані на запобігання виникнення надзвичайних ситуацій техногенного походження і забезпечення зменшення збитків і витрат у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, вибухів і великих пожеж.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Урядовий кур'єр. – 13 лип. 1996 р.
2. Про затвердження Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 487 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/487-2009-п>.
3. Про затвердження Порядку державної акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестації їх спеціалістів : постанова Кабінету Міністрів України від 20.05.2009 № 490 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/490-2009-п>.
4. Про затвердження Типової програми з навчання населення Правил дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 № 670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/670-2009-п>.
5. Про затвердження плану заходів з проведення Національної кампанії «Стоп насильству!» на період до 2015 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.12.2010 № 2154-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2154-2010-р>.
6. Про утворення Координаційної ради з питань безпеки дорожнього руху : постанова Кабінету Міністрів України від 29.03.2006 // Офіційний вісник України. – 2006. – № 13. – Ст. 893.
7. Про затвердження державної цільової соціальної програми розвитку цивільного захисту на 2009–2013 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 25.02.2009 № 156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/156-2009-п>.

УДК 159.95

ЗЕМЛЯНСЬКА ОЛЕНА ВОЛОДИМИРІВНА

доктор психологічних наук, професор, професор кафедри психології та педагогіки факультету психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій ХНУВС

МОТИВАЦІЯ ЗЛОЧИННОЇ ПОВЕДІНКИ ОСОБИСТОСТІ

Психологічний аналіз злочинного діяння – це аналіз психологічного змісту структурних елементів злочинної дії. Злочин як вольова дія особистості здійснюється як розгорнута складна вольова чи дія як проста вольова дія. Всі імпульсивно-ситуативні злочини відбуваються у формі простої вольової дії; усі навмисні злочини – у формі складної вольової дії.

Багато злочинів відбуваються імпульсивно, спонтанно, без спеціально сформованої цілі. Ці злочинні акти утворюють клас мало усвідомлених реакцій. Імпульсивні дії регулюються установками – підсвідомими спонуканнями, загальною особистісною спрямованістю. В усіх поведінкових стереотипах, заснованих на підсвідомій установці, мотиви і цілі збігаються. Тут мотиви трансформовані в механізм установки. Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони злочинних імпульсивних дій є ціль, мотив же збігається з ціллю.

Імпульсивна поведінка особистості може бути викликана різними причинами: 1) емоціогенними обставинами при несформованості в особистості адекватних реакцій; 2) загальною емоційною нестійкістю; 3) станом сп'яніння; 4) звичними формами поведінки; 5) психопатичними аномаліями особистості.

В усіх імпульсивних реакціях виявляється особистісна готовність особистості до визначених дій. При конфліктних емоційних станах почуття та емоції придушують раціональні механізми регуляції поведінки і здобувають ведучу регуляційну функцію, перетворюються в основний механізм імпульсивних дій.

При аналізі злочинного діяння, зробленого у формі складної вольової дії (тобто з усвідомленим злочинним наміром), враховується комплекс об'єктивно-суб'єктивних взаємозв'язків між окремими компонентами діяння, особливості дозлочинної, злочинної і післязлочинної поведінки суб'єкта злочину.

Свідома поведінка людини визначається складним комплексом спонукань.

1. Відповідаючи на питання «чому особистість прийшло в стан активності?», ми звертаємося до джерел мотиваційної активності – потребам, інтересам, установкам, інстинктам і т. д.

2. Відповідаючи на питання «на що спрямована активність особистості?», «чому обрані дані акти поведінки і відповідні засоби?», ми звертаємося до механізму свідомої регуляції поведінки, її мотивам (які неминуче зв'язані з вибором мети, прийняттям рішень в альтернативних ситуаціях).

3. Відповідаючи на питання «яка динаміка даного поведінкового акта?», ми звертаємося до емоційно-енергетичних регуляційних факторів, поведінковим стереотипам особистості.

Проблема мотивації складається в з'ясуванні не тільки первісних спонукальних моментів людської активності, але і усіх факторів, що направляють, регулюють і підтримують розвиток діяльності людини. Традиційно сформована в юриспруденції односпрямована схема людської поведінки «мотив – ціль – спосіб – результат» у дійсності більш складна. Мотив злочинного діяння не можна розуміти як ізольований, одномоментний психічний акт. Мотивація поведінки – це системоутворюючий фактор механізму поведінки.

Системоутворюючим елементом цієї системи є не тільки мотив, але і звичний спосіб поведінки. Звичні генералізовані дії особистості так само, як і мотив, визначають спрямованість людської поведінки. Комплекс відпрацьованих у людини дій визначає значною мірою всю систему його цілеполагань. Не володіючи узагальненим способом дії, особистість ніколи не поставить відповідної мети і мотиваційно її не

санкціонує. Центральним компонентом поведінки є не окремий мотив сам по собі, а мотиваційна сфера особистості злочинця, у якій значну роль грають узагальнені способи поведінки особистості. Але актуалізація способів поведінки особистості, її операціонально-виконавських можливостей визначаються умовами середовища, реальними можливостями їхнього здійснення. Якщо зовнішнє середовище дозволяє реалізувати особистісні устремління – мотиваційна сфера дає необхідну санкцію.

Зрозуміти поведінку злочинця – значить зрозуміти його поведінкові стереотипи і стійкі мотиви поведінки. Злочинне діяння має свою динаміку, свій початок і свій кінець. Підготовка злочинного діяння у свідомості особи (його мотивація) складає перший, підготовчий етап, що складається з усвідомлення мотиву і мети дії, боротьби мотивів і ухвалення рішення діяти. Спонування самі по собі не можуть з'явитися джерелом діяння. Щоб стати таким джерелом, вони повинні бути усвідомлені особою як мотив.

Як правило, мотиви, що конкурують, є спонуваннями різного психологічного і соціального рівня, наприклад, низинні почуття і доводи розуму; почуття помсти й інтереси справи; мотиви, зв'язані з задоволенням органічних потреб і службовий обов'язок; корисливий інтерес і обов'язок перед своєю родиною [2].

Поняття мотивації вживається найчастіше в двох змістах:

1) *мотивація* – це система факторів, що викликають активність людини і визначають спрямованість її поведінки. Сюди включаються такі психічні утворення, як потреби, мотиви, цілі, інтереси і т. д.;

2) *мотивація* – це характеристика процесу, що забезпечує поведінкову активність на визначеному рівні; іншими словами – мотивування.

Мотивом (від лат. *move* – штовхати, надавати руху) називається об'єкт, що виступає як засіб задоволення потреби. Мотив – це те, що спонукує людини до визначеної активності, діяльності. При одній і тій же потребі мотивами поведінки можуть бути різні об'єкти. Мотиви відносно самостійні, тому що потреба не визначає строго сукупність мотивів, їхню силу і стійкість.

Уявлення про те, що таке мотив поведінки, у юридичних науках і психології збігаються не цілком. У психології під мотивом розуміються: 1) спонування до діяльності, зв'язані з задоволенням потреб суб'єкта, сукупність внутрішніх і зовнішніх умов, що викликали активність суб'єкта і визначили її спрямованість; 2) предмет (матеріальний чи ідеальний), що спонукує і визначає спрямованість діяльності, заради якого вона здійснюється; 3) усвідомлювана причина, що лежить в основі вибору дій і вчинків особистості. Кримінальне право для позначення мотивів поведінки оперує такими поняттями, як помста, користь, хуліганські спонування, низинні спонування, ревності, неприязні відносини і т. д. Деякі з цих понять містять у собі всілякі психологічні мотиви. Наприклад, корисливі дії можуть бути мотивовані, із психологічної точки зору, прагненням до збагачення, потребою в самоствердженні, заздрістю, бажанням вести дозвільний спосіб життя, пристрастю до розваг чи азартним іграм, потребою в задоволенні важкопереборюваних потягів. Дослідження психологічних мотивів діяння поглиблює пізнання юридично значимих спонукань, що лежать в основі правопорушення.

Список використаних джерел

1. Бандурка А. М. Юридическая психология : монография / А. М. Бандурка, С. П. Бочарова, Е. В. Землянская. – Харьков : Титул, 2006. – 750 с.
2. Годфруа Ж. Что такое психология : в 2 т. / Жо Годфруа ; пер. с. франц. – М. : Мир, 1992. – Т. 2. – 376 с.
3. Землянська О. В. Особистість як об'єкт судово-психологічної експертизи : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Харк. Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 367 с.

УДК [351.74+65.011.8](477)

ЗОЗУЛЯ ІГОР ВІКТОРОВИЧ

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, завідувач лабораторії з проблем наукової організації навчального процесу навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

З метою підвищення ефективності реформування системи органів внутрішніх справ МВС України розроблено та удосконалено його понятійний науковий апарат, рекомендована Національна модель поліцейської організації органів внутрішніх справ України та розглянуті основні суб'єкти реформування.

Як відомо, реформування правоохоронних поліцейських структур в країнах Центральної та Східної Європи в останні часи через невідкладну потребу демократизації суспільства, як супровідний та обов'язковий її елемент, набуло значного успіху. Аналогічна ситуація щодо набутого успіху зі становленням сучасних правоохоронних поліцейських структур склалася і в країнах Західної Європи та Сполучених Штатах Америки, нинішніх якісних ознак яких було досягнуто роками, шляхом скоріше плавної модернізації та трансформації, ніж реформування. Разом із тим, наявна суттєва різниця між цими країнами та Україною (як державою з перехідною економікою, приналежністю до певної правової сім'ї, менталітетом, високим рівнем корупційності тощо) накладає свої особливості на темпи та перебіг реформування системи органів МВС України.

Базова Концепція розвитку системи Міністерства внутрішніх справ, прийнята постановою Кабінету Міністрів України від 24.04.1996 № 456, продовжує містити цілком достатній навіть для цього часу комплекс заходів із реформування, що дозволило би при їх невідкладному виконанні сформувати якісно новий, більш результативний та ефективний правоохоронний орган, максимально наближений до середніх (принаймні за тодішнім рівнем) зразків світових поліцейських правоохоронних структур. Однак недостатнє фінансування та матеріально-технічне забезпечення, анульовані соціальні преференції, втручання як у структуру, так і діяльність системи призвели до того, що в цілому стан системи органів МВС України залишився майже на тому самому рівні розвитку, що й раніше.

Тому в межах реформування системи органів МВС України нами розроблено та удосконалено понятійний науковий апарат, зокрема, запропоновано вважати об'єктом реформування систему органів МВС України, предметом реформування –

форми та методи діяльності системи органів МВС України; основою реформування системи органів МВС України – інтереси Українського народу, а сам Український народ – побудником реформування; місією реформування – співробітництво з населенням на засадах партнерства; пріоритетом реформування – вироблення професіоналізму працівника; метою реформування – удосконалення системи органів МВС України, її ефективну та результативну діяльність, відповідність очікуванням людини, суспільства та держави; стратегічним завданням реформування – профілактичне зниження рівня злочинності; тактичним завданням реформування – зменшення витрат на людські ресурси, скорочення часу реагування на правопорушення, підвищення службової віддачі працівників.

Реформування системи органів МВС України визначене як комплекс заходів, спрямованих на приведення системи органів МВС України у відповідність до законодавчо визначеного стану і впровадження в її діяльність інноваційних правоохоронних технологій; теорія реформування системи органів МВС України – як сукупність наукових положень щодо явищ і закономірностей в галузі реформування системи органів МВС України, побудованих шляхом логічного узагальнення досвіду та суспільної практики, що дозволяють розуміти сутність реформування системи органів МВС України. Це комплекс знань, поглядів та ідей, що пояснюють порядок і правила, шляхи, кінцеву мету, стратегію та тактику, технології реформування системи органів МВС України; практика реформування системи МВС України – як сукупність таких, що напрацьовані тривалим досвідом, підходів і дій, що здійснюються працівниками органів державного управління та системи МВС України при вирішенні завдань її реформування; методологія реформування – як характеристика компонентів наукового дослідження процесу реформування системи органів МВС України (об'єкта, предмета, аналізу, завдань тощо), сукупність необхідних засобів та послідовність заходів з її реформування.

Підтверджено, що сьогодні такою, що відповідає забезпеченню національної безпеки України, є потреба комплексної розробки доктрини правоохоронної організації держави, подальшим розвитком якої слугували би в тому числі й проаналізовані концепції розвитку її складових. Запропоновано піддати аналізу розроблені супутні щодо інших правоохоронних органів концепції їх реформування та перезатвердити їх після розробки єдиної Концепції реформування правоохоронної системи України. потребує перегляду також загальна державна політика у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю, в тому числі, й стосовно положень Закону України «Про основи національної безпеки України». Доцільно прийняти, узгодивши з чинним законодавством, комплекс законів, базовим в якому був би Закон України «Про правоохоронну систему України».

Ретельного аналізу потребує також міжнародна практика існування названих видів поліції – національної, військової та фінансової – та прийняття остаточного рішення про можливість її наступного застосування в Україні. Слід привести українську нормативно-правову базу щодо діяльності ОВС до узагальнених європейських норм, зокрема, рекомендацій Ради Європи.

В якості Національної моделі поліцейської організації органів внутрішніх справ України рекомендується прийняти континентально-європейську модель поліцейської організації та закласти рекомендований тип моделі поліцейської організації в Україні

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
в Концепцію реформування системи органів внутрішніх справ України. Задля упорядкованості структурної організації МВС України треба розглянути доцільність існування у системі МВС України органів внутрішніх справ із статусом подвійного або особливого підвідомчого підпорядкування.

Показано, що пріоритетним щодо розробки та затвердження концепції реформування є напрямок реформування правоохоронних органів сектору безпеки держави, системно об'єднаних за функціональним (щодо забезпечення внутрішньої безпеки держави) принципом як найбільш орієнтований на функціональне призначення – забезпечення захисту життя, здоров'я, прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Основними суб'єктами реформування визначені Президент України, який здійснює керівництво процесом реформування системи органів МВС України, вносить до Верховної Ради України для першочергового розгляду пов'язані з ним законопроекти; Верховна Рада України, яка формує законодавчу базу, спрямовану на реалізацію реформування системи ОВС України, здійснює відповідний парламентський контроль; Кабінет Міністрів України: забезпечує реалізацію реформування системи ОВС України, за мірою необхідності затверджує плани заходів на її виконання; Рада національної безпеки і оборони України: координує та контролює діяльність органів виконавчої влади з реалізації реформування системи ОВС України, вносить Президентові України пропозиції з його уточнення та ресурсного забезпечення; центральні органи виконавчої влади України, включаючи МВС України: в межах своїх повноважень забезпечують виконання завдань щодо реалізації реформування системи ОВС України; інші органи виконавчої влади, місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування: забезпечують вирішення питань, що стосуються реалізації реформування системи ОВС України, віднесених законодавством до їхньої компетенції, а також громадяни України та об'єднання громадян.

МВС України бере участь у реформуванні власної системи органів як шляхом залучення з боку керівництва держави до обговорення тих чи інших проблем із напрямку реформування, так і через висунення власних розробок і пропозицій, в тому числі, й в законодавчій галузі; шляхом постійної реорганізації внутрішньої структури знаходиться у стані пошуку оптимальних рішень побудови власної системи.

ІВАНЦОВ ВОЛОДИМИР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРКИ ЧИ ПРИПИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ: ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ НОРМ ЗАКОНУ «ПРО МІЛІЦІЮ»

У тезах доповіді автором охарактеризовані проблемні питання діяльності підрозділів ОВС щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості. Як наслідок, запропоновано напрям удосконалення останньої шляхом застосування норм Закону «Про міліцію» в інтересах служби, що в свою чергу повинно сприяти підвищенню ефективності діяльності ОВС.

Зміст діяльності будь-якого державного органу полягає у виконанні покладених на нього завдань у межах наданих повноважень. В свою чергу ефективність діяльності державного органу на пряму залежить від якості та чіткості виконання збалансовано поставлених завдань. Не відповідність результатів діяльності органу влади поставленим перед ним завданням свідчить про необхідність удосконалення першої.

Проектуючи зазначене на органи внутрішніх справ (далі – ОВС), ми зупинимось лише на деяких проблемних питаннях діяльності її підрозділів, на які у якості основних покладено обов'язки щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості [1, с. 153]. Відповідно до положень чинного законодавства до таких необхідно віднести підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю (далі – ДСБЕЗ) (п. 4 Положення про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю [2]) та спеціальні підрозділи по боротьбі з організованою злочинністю МВС України відносно правопорушень, що вчинюються організованими злочинними групами (ч. 2 ст. 5 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» [3]).

Одним із проблемних питань, що безпосередньо впливає на виконання поставлених перед даними підрозділами ОВС завдань полягає у відсутності дієвого механізму забезпечення підтвердження факту наявності вчиненого або вчинюваного злочину у галузі економіки з метою подальшого порушення кримінальної справи. Так, у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист)» [4] органи міліції вправі приступити до проведення перевірки суб'єктів господарської діяльності за наявності направлення на перевірку (наразі п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію» [5]). Необхідність проведення відповідної перевірки впливає з потреби зафіксувати факт існування правопорушення (в тому числі злочину), що в свою чергу «де-факто» являється єдиною підставою для порушення кримінальної справи будь то у порядку реалізації оперативно-розшукової справи чи відповідно до заяви

громадянина України тощо. Дивним уявляється, що наявність відповідного направлення на перевірку не завжди є гарантією забезпечення реалізації даного права з боку працівників міліції. За практичним досвідом автора та проведеним опитуванням працівників підрозділів ДСБЕЗ відзначимо, що кількість фактів відмови у проведенні перевірки суб'єктів господарювання аж ніяк не зменшуються, а дієві заходи забезпечення його реалізації відсутні. Парадоксально, але орган внутрішніх справ, представників якого не допустили до проведення перевірки, лише має право звернутися до суду з вимогою забезпечення реалізації наданих йому повноважень. За таких умов по-перше у судовому засіданні відповідач (представники суб'єкта господарювання) має можливість щонайменше отримати дані про відому правоохоронним органам інформацію відносно їх протиправної діяльності, а значить отримує змогу та час прийняти належних заходів щодо її покриття чи навіть укриття суб'єктів вчинення конкретних правопорушень (злочинів), а по-друге – без проведеної перевірки представники органу внутрішніх справ не мають можливості надати до суду належних доказів факту вчинення правопорушення (наприклад, матеріали оперативно-розшукових справ з однієї сторони є таємною інформацією, а з іншої за своєю суттю не містять офіційних (юридично підтверджених) даних; заява громадянина є однобічним висвітленням факту події, інформації тощо), а, отже, приречені програти справу. Дану ситуацію можна охарактеризувати як «замкнене коло» – суд визнає законність вимог щодо проведення перевірки суб'єкта господарювання у разі наявності конкретних фактів, що можуть бути отримані у більшості випадків лише за умови належним чином проведеної перевірки.

Для вирішення даного питання у діяльності не лише підрозділів ОВС нами вже запропоновано внесення низки змін до чинного законодавства [6, с. 15]. Об'єктивно розуміючи завантаженість законодавчого органу, втім не полишаючи сподівань на їх підтримку в майбутньому, у ситуації, що склалася варто поставити наступне запитання: а чи потрібне підрозділам ОВС взагалі направлення на перевірку для реалізації покладених на них завдань щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості? Відповідаючи на дане питання: «ні», – серед доводів відзначимо: по-перше проведення перевірки за описаними правилами є характерним для контролюючих органів, що наділені правом повсякчасного контролю обмеженої сфери питань шляхом проведення планових та позапланових перевірок, як відомо, ОВС жодним нормативним документом таким органом не називається; по-друге, що стосується необхідності припинення злочинів Закон «Про міліцію» надає право входити безперешкодно у будь-який час доби на територію і в приміщення підприємств, установ, і організацій, в тому числі митниці (п. 15 ст. 11). Такий підхід до реалізації норм Закону «Про міліцію» повністю відповідає п. 5 Постанови «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» та п. 4 ст. 12 Закону «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Крім того відмова у проведенні перевірки за наявності законних підстав для її проведення збільшує ймовірність правильності висновків щодо протиправної діяльності посадових осіб суб'єкта господарювання.

Доступність запропонованого напрямку удосконалення діяльності ОВС, що полягає у вирішенні питання про недопущення працівників ОВС до проведення перевірки суб'єкта господарської діяльності полягає у застосуванні в інтересах служби, а значить держави і суспільства вже чинних положень Закону «Про міліцію», тобто так званих «внутрішніх резервів» [7, с. 129]. А його застосування в практичній діяльності повинно сприяти підвищенню її ефективності відповідно до покладених на ОВС завдань.

Список використаних джерел

1. Іванцов В. О. Особливості застосування міліцією заходів адміністративного примусу щодо боротьби з правопорушеннями економічної спрямованості / В. О. Іванцов // Право і Безпека. – 2011. – № 2. – С. 152–157.
2. Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю : постанова Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 № 510 // Зібрання постанов Уряду України. – 1994. – № 2. – Ст. 30.
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30.06.1993 № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення правового захисту громадян та запровадження механізмів реалізації конституційних прав громадян на підприємницьку діяльність, особисту недоторканність, безпеку, повагу до гідності особи, правову допомогу, захист) : закон України від 12.01.2005 № 2323-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 10. – Ст. 187.
5. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – №4. – Ст. 20.
6. Іванцов В. О. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням в галузі фінансів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Іванцов Володимир Олександрович. – Х., 2010. – 20 с.
7. Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Безсмертний Євген Олександрович. – Х., 1997. – 161 с.

УДК 351.743.007(477)

ІЩЕНКО ОКСАНА ВОЛОДИМИРІВНА

кандидат юридичних наук, начальник відділу адміністративної практики

УДАІ ГУМВС України в Харківській області

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Досліджено підходи до забезпечення безпеки дорожнього руху на державному рівні, проаналізовано стан аварійності на дорогах України і Харківської області, визначено шляхи вирішення проблем забезпечення безпеки дорожнього руху.

Відповідно до ст. 3 Конституції України людина, її життя, здоров'я і безпека визнані найвищою соціальною цінністю в нашій державі [1]. Однак, порівняно з країнами Європи, стан безпеки дорожнього руху в Україні є незадовільним через високий рівень смертності та травматизму на дорогах.

В Україні відношення кількості загиблих у ДТП на 1 млн автомобілів у 7 разів більше, ніж в країнах ЄС і США, у 10 разів більше, ніж в Японії. Кількість загиблих на 1 млрд автомобіле-кілометрів в Україні – 97, в Німеччині – 14 (у 7 разів менша), в Швеції – 8 (у 12 разів менша). Ймовірність потрапити в дорожньо-транспортну пригоду зі смертельним наслідком в нашій державі у п'ять разів вища, ніж у західноєвропейських країнах, тому вона потрапила до групи країн найвищого ризику щодо безпеки пішоходів. Вітчизняні експерти оцінюють річні збитки від ДТП у 16 млрд гривень, а якщо застосовувати поширені зарубіжні методики, то вони становлять 10–12 млрд доларів США [2, с. 3].

Отже, проблема аварійності на дорогах в останнє десятиліття набула особливої гостроти. Це пов'язане з невідповідністю дорожньо-транспортної інфраструктури потребам суспільства і держави в безпечному дорожньому русі, недостатньою ефективністю функціонування системи забезпечення безпеки дорожнього руху, інтенсивною комерціалізацією автомобільних перевезень, обмеженням повноважень співробітників Державтоінспекції, ускладненням процедури провадження по справах про адміністративні правопорушення.

До основних причин смертності та травматизму на дорогах слід також віднести управління водіями транспортними засобами в стані алкогольного сп'яніння, зниження рівня загальної дисципліни учасників дорожнього руху, поширення порушень правил користування приладами пасивної безпеки. Особливу занепокоєність викликає збільшення числа випадків керування автотранспортними засобами із технічними несправностями, з якими їх експлуатація заборонена. Так, за три місяці поточного року УДАІ ГУМВС України в Харківській області зареєстровано 2994 дорожньо-транспортних пригоди (за аналогічний період 2011 року зареєстровано 2619 дорожньо-транспортних пригод). В них у 2012 році загинуло 55 осіб, травмовано 615 осіб, у 2011 році – загинуло 50 осіб, травмовано 581 особу.

Зважаючи на вітчизняну статистику дорожньо-транспортного травматизму, проблема безпеки дорожнього руху має стати пріоритетною у контексті національної безпеки України. Вона потребує вироблення і реалізації довгострокової державної стратегії, координації зусиль держави та суспільства, концентрації регіональних і місцевих ресурсів, а також формування ефективних механізмів взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування, засобів масової інформації, автовиробників, суспільних інститутів і недержавних організацій.

Забезпеченню безпеки дорожнього руху на державному рівні має сприяти, перш за все, вдосконалення вітчизняного законодавства, яке регулює відносини у сфері дорожнього руху. На даний час є недосконалим Кодекс України про адміністративні правопорушення, спостерігається постійна динаміка оновлення законодавства, особливо в частині регулювання процедурних аспектів застосування заходів адміністративного примусу до порушників Правил дорожнього руху, видана велика кількість розрізнених підзаконних актів, внаслідок чого спостерігається плутанина в застосуванні їх норм.

Крім того, на законодавчому рівні ще не визначено пріоритетних напрямів державної політики забезпечення безпеки дорожнього руху; стратегічних орієнтирів

розвитку сфери дорожньої безпеки; немає державного органу, відповідального за стан управління дорожньою безпекою в країні; не розділено відповідальності між учасниками дорожнього руху, бізнесом, суспільством, владою і державою та, як наслідок, не визначено й не унормовано їхніх функцій; не вивчено механізм фінансування проектів, спрямованих на підвищення пропускнуєї спроможності доріг, ліквідацію аварійно небезпечних ділянок та місць концентрації ДТП.

Слід зазначити, що на даний час немає системної та ефективної взаємодії між учасниками вітчизняного сегмента безпеки дорожнього руху: Міністерством внутрішніх справ України, зокрема – його структурним підрозділом ДАІ, Міністерством транспорту та зв'язку України, Міністерством юстиції України, Міністерством освіти і науки України, Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством у справах сім'ї, молоді і спорту України, а також Координаційною радою з безпеки дорожнього руху при Кабінеті Міністрів України, Укравтодором, навчальними та науковими установами, громадськими організаціями.

Найоптимальнішим вбачається створення єдиного науково-методичного, координаційного та контрольного центру, наділеного достатніми повноваженнями щодо організації взаємодії всіх органів державної влади України в сфері безпеки дорожнього руху. Його створення надало б змогу сконцентрувати весь комплекс управлінських функцій із забезпечення дорожньої безпеки в одному органі та здійснювати централізоване керівництво; ефективно вирішувати питання раціональної організації контрольно-наглядової діяльності; сприяти подальшому вдосконаленню керівництва і координації діяльності всіх державних органів, правильному розподілу фінансових і матеріально-технічних засобів, що витрачаються на проведення масштабних заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху [3, с. 73].

Неодмінною умовою дотримання безпеки дорожнього руху як складової частини економічної безпеки взагалі має бути реалізація системи проектів та програм перспективного характеру як наукових і інноваційних, так і виробничих та інвестиційних. У зв'язку з цим Урядом країни було схвалено Концепцію Державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки, яка має на меті зниження рівня аварійності та тяжкості наслідків дорожньо-транспортних пригод, створення безпечних та комфортних умов руху транспортних засобів на вулично-дорожній мережі, а також удосконалення системи державного управління безпекою дорожнього руху [4].

Крім того, необхідно ретельно вивчати кращий міжнародний досвід і впроваджувати його в українські реалії. Країнам світу, які досягли успіху у зниженні аварійності та дорожньо-транспортного травматизму, вдалося це зробити завдяки активній підтримці страхових компаній і громадських організацій, які залучають до співпраці тисячі волонтерів.

Таким чином, координація зусиль держави і суспільства в сфері забезпечення безпеки дорожнього руху сприятиме створенню системи раціональних превентивних заходів з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення транспортних аварій і мінімізації їх наслідків в державі. Зазначене дозволить вдосконалити нормативно-правове забезпечення безпеки дорожнього руху;

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
привести заходи адміністративної і кримінальної відповідальності за порушення Правил дорожнього руху у відповідність до їх суспільної небезпеки; попередити протиправну поведінку учасників дорожнього руху (як водіїв, так і пішоходів); підвищити культуру поведінки на дорогах; вдосконалити систему підготовки водіїв тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Богатирьова Р. В. Вступне слово / Р. В. Богатирьова // Безпека дорожнього руху: правові та організаційні аспекти : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Донецьк, 15 жовт. 2010 р.). – Донецьк : ООО «Цифровая типография», 2010. – 406 с.
3. Бесчастний В. М. Державне управління в сфері безпеки дорожнього руху : монографія / В. М. Бесчастний. – Донецьк : ДЮІ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2011. – 476 с.
4. Концепція державної цільової програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху на 2009–2012 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 жовт. 2008 р. №1384-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1384-2008-p>. – Редакція від 19.06.2010.

УДК 351:65.012

КАЗАНЧУК ІРИНА ДМИТРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ПРОБЛЕМИ НА ШЛЯХУ ГАРМОНІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ НОРМ В ГАЛУЗІ ПРИРОДООХОРОНИ І ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Стратегічним напрямом реформування адміністративно-правової системи України на початку третього тисячоліття є входження її до європейського правового простору в межах Ради Європи та Європейського Союзу. Україна, як і чимало інших держав на сьогодні, висловили своє бажання вступити до складу держав-членів Європейського Союзу (надалі – ЄС). Однією з головних умов прийняття країни до членства ЄС є адаптація її внутрішнього законодавства до європейського у пріоритетних сферах суспільного життя. При цьому, згідно Закону України «Про затвердження Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, під адаптацією розуміють систему односторонніх заходів, які вживаються державою, що має намір вступити до ЄС, з метою приведення своїх законодавчих систем у відповідність з обов'язковим мінімумом законодавства ЄС, який отримав назву «acquis communautaire» [1].

Охорона навколишнього природного середовища й участь у процесі «Довкілля для Європи» визначені пріоритетним напрямком співпраці між Україною та Європейським Союзом [2]. Примітно, що провідною ідеєю цього процесу виступає інтеграція державної політики в галузі охорони навколишнього середовища та природних ресу-

рсів до європейської екологічної політики. У свою чергу, Державна політика України щодо адаптації адміністративного законодавства формується як складова частина адміністративної реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормотворчої та правозастосовчої діяльності, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу, підготовки державних службовців нової формації відповідно до європейських стандартів, створення належних умов для інституційного, науково освітнього, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства.

Слід зазначити, що формальне перенесення в національне адміністративне законодавство європейських вимог визнається недостатнім для позитивного висновку про те, що гармонізувала чи ні держава свою правову систему з європейською. Потрібно, щоб відповідні правові норми були впроваджені на практиці. Необхідно продемонструвати, що держава має управлінські та юридичні можливості для застосування європейських норм і стандартів. Таким чином, механізм гармонізації адміністративного законодавства з правом навколишнього середовища ЄС має слідувати за такою схемою: розробка та прийняття національних законодавчих актів, адаптованих до вимогам права ЄС, і їх практичне впровадження; примусові заходи до виконання встановлених вимог; можливість оцінки ефективності адміністративного законодавства.

Отже, для забезпечення і сталого розвитку законодавства у сфері природоохорони та природокористування необхідна наявність певних умов: 1) достатньо гнучка, здатна до реформації адміністративно-правова система; 2) удосконалення державного управління сферою природокористування та природоохорони; 3) забезпечення участі широкої громадськості в прийнятті рішень з питань екологічної політики; 4) покращення правового регулювання органів державної влади, насамперед, правоохоронних та природоохоронних органів, та якості їх роботи щодо охорони і збереження природних ресурсів в Україні. В результаті співробітництва в галузі охорони навколишнього середовища має привести до створення безпечного і сприятливого для людини загальноєвропейського екологічного простору.

Зусилля України щодо адаптації адміністративного законодавства до права навколишнього середовища ЄС останніми роками зумовили перегляд ряду підходів до правового регулювання охорони навколишнього середовища та раціонального природокористування, зокрема, до діяльності органів державної влади, організації моніторингу, стандартизації, оцінки впливу на навколишнє середовище, створення екологічної мережі. Треба визнати, що в умовах розвитку адміністративної реформи в Україні велике значення надається формуванню ефективної системи суб'єктів управління в сфері охорони навколишнього природного середовища та забезпечення екологічної безпеки. Так, за чинним законодавством України, система органів управління у галузі екології та природних ресурсів охоплює інституції загального державного управління (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Державна комісія з питань техногенно-екологічної безпеки та надзвичайних ситуацій) та спеціального (Міністерство екології та природних ресурсів України і його територіальні управління, державні екологічні інспекції, органи внутрішніх справ), а також органи місцевого самоврядування, та громадське управління [3,

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012 с. 21]. Внесено чимало змін до законодавства України під кутом зору наближення його до європейських стандартів. Є тут, звичайно, і чимало недоліків. Але в цілому є позитивною тенденція до гармонізації української правової системи з європейською.

Враховуючи зазначене, за умов сучасності на шляху до наближення українського адміністративного законодавства із сучасною європейською системою права, реалізації завдань екологічної політики постає потреба у перегляді та формуванні нової адміністративно-правової системи охорони навколишнього природного середовища, яка б відповідала міжнародним стандартам й вимогам життя, що у свою чергу вимагає здійснення ряду заходів.

1. Формування системи органів державного управління у галузі використання природних ресурсів з чітким окресленням повноважень кожного суб'єкту цієї системи. Ефективною ця система може бути за умов застосування сучасних провідних форм і методів управлінської діяльності і обов'язкового розмежування функцій управління і контролю в природоохоронній сфері.

2. Вдосконалення нормативно-правової бази, спрямованої на формування механізмів та забезпечення реалізації державної природоохоронної політики, виконання заходів, передбачених Програмою інтеграції України до Європейського Союзу.

3. Удосконалення природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ в сфері охорони навколишнього природного середовища, що вказує на необхідність більш чіткої конкретизації їх місця і ролі в екологічній сфері, обов'язкове визначення спектру їх повноважень і меж дій з відповідним закріпленням у діючому адміністративним законодавством України.

4. Вдосконалення системи адміністративно-примусових заходів впливу на правопорушників (фізичних і юридичних осіб) за незаконне використання природних ресурсів, та налагодження механізму відновлення порушених екологічних прав громадян і захисту природоохоронних об'єктів. Це передбачає внесення відповідних змін і доповнень в Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

5. Створення відповідних умов для розвитку і реалізації громадського контролю, як вагомої адміністративної форми управління у сфері реалізації екологічної політики, шляхом залучення громадськості (громадські організації, громадські екологічні інспектори, ЗМІ, окремі громадяни) до природоохоронної діяльності та до процесу прийняття управлінських рішень з питань захисту навколишнього природного середовища.

6. Активізація участі органів місцевого самоврядування у прийнятті рішень з екологічних питань в кожному регіоні, вироблення стратегічних напрямів сталого розвитку територіальних громад з оптимального використання природних ресурсів в умовах сприятливого навколишнього середовища, а також напрацювання регіональних концепцій екологічної політики відповідними радами.

7. Удосконалення та значного фінансування механізми реалізації заходів щодо інтеграції України до ЄС, зокрема адаптації національного законодавства в галузі охорони навколишнього середовища до законодавства ЄС.

Таким чином, інтеграція України до ЄС в галузі охорони навколишнього середовища, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки має

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
здійснюватися шляхом створення гармонізованої з європейською правовою, нормативно-методичної та організаційної бази, яка має відповідати вимогам національної та загальноєвропейської екологічної безпеки. Від існуючого рівня і якості напруження правового механізму європейської екологічної інтеграції залежить і рівень розв'язання в Україні екологічних проблем, які, по суті, є транснаціональними і глобальними.

Список використаних джерел

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1629-15>.
2. План дій «Україна – Європейський Союз» [Електронний ресурс] : від 12 лют. 2005 р. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693. – Назва з екрана.
3. Авер'янов В. Б. Органи виконавчої влади в Україні / В. Б. Авер'янов. – К. : Факт, 2008. – 48 с.

УДК 351.743(477)

КАЛАШНИК МАРИНА ВОЛОДИМИРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ДЛЯ ЖИТТЄЗДАТНОСТІ КОНЦЕПЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ ОВС НЕОБХІДНІ МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

Загальновизнано, що на сучасному етапі демократизації українського суспільства система правоохоронних органів потребує певної реорганізації, яку слід здійснювати на підставі науково обґрунтованої державної концепції або програми судово-правової реформи. Значні зміни у суспільних відносинах і державі породжують необхідність перетворень інститутів держави, системи державного управління, вдосконалення методів правового регулювання суспільних відносин, тобто необхідність державно-правової реформи. Виходячи з цього, здійснення даної реформи передбачає одночасні перетворення публічно-правових інститутів [1].

Глибокі зміни соціально-економічних і політико-правових умов функціонування системи МВС України, курс нашої країни на євроінтеграцію, а отже на чітку відповідність роботи ОВС європейським стандартам правоохоронної діяльності, детермінують відхід від радянської моделі і потребу в переході від карального до соціально-сервісного змісту діяльності. Необхідність реформування системи, приведення її у відповідність до суспільних потреб і можливостей держави визначалася з перших років незалежності України і досить широко декларувалася. Було розроблено кілька концепцій її реформування, які, однак, не були реалізовані. Причинами такої ситуації науковці та практики називають відсутність політичної волі щодо послідовного та глибокого реформування правоохоронних органів, в т. ч. системи МВС України; відсутність загальної узгодженої концепції реформування всієї правоохоронної системи України; неузгодженість концепцій реформування органів внутрішніх справ України з теорією та практикою здійснення інших системних перетворень у країні; часті зміни керівництва Міністерства, галузевих служб, головних управлінь (управлінь) МВС на місцях; відтік досвідчених кадрів з системи МВС України, деформація та «розмивання» її професійного ядра; фахова та психологічна неготовність значної частини кері-

вного складу органів системи МВС України до глибокого реформування її діяльності; виключення витрат на систему МВС України з числа пріоритетних напрямів державного фінансування; недостатнє наукове забезпечення реформаційних процесів як наслідок недооцінки, а частого й прямого ігнорування відомчої науки.

На даний час існує низка концепцій та поглядів на вирішення проблеми реформування ОВС. Зокрема, в Концепції реформування системи Міністерства внутрішніх справ України відзначається, що за останні півтора десятиріччя в Україні сталися докорінні зміни у всіх сферах життя суспільства. Сформувалася ринкова економіка з перевагою корпоративного та приватного секторів, склалися нові форми господарювання, виникла велика кількість суб'єктів підприємництва. Зазнала значної трансформації соціальна культура, відбулася значна диференціація населення за рівнем доходів та умовами життя, утворився ринок праці, сформувався прошарок безробітних. Розпочалися розбудова правової держави та формування громадянського суспільства, суттєво оновилися ідеологічні, культурні та соціально-психологічні установки, погляди, мотиви поведінки та інтереси людей. Поряд із внутрішніми перетвореннями на ситуацію в країні істотно впливають і продовжують впливати процеси загальносвітового характеру – глобалізація, загострення екологічних проблем, розвиток світової економіки, урбанізація, міграція значних мас населення, поширення комп'ютерних технологій, телекомунікацій, прояви міжнародного тероризму і транснаціональної злочинності тощо.

Звертаючись до методу матеріалістичної діалектики, згідно з яким всі державно-правові явища розглядаються як елементи суспільного буття у взаємозв'язку між собою і суспільним життям все ж доводиться констатувати, що й дотепер у країні фактично збережено радянську систему органів внутрішніх справ з надмірною централізацією, мілітаризацією, бюрократизмом, авторитарно-дисциплінарною моделлю управління. Найбільш помітними вадами цієї системи є: зорієнтованість на досягнення формальних показників в роботі, необґрунтовані затримання громадян, інші порушення законності, заполітизованість, значна корумпованість особового складу. Наслідком цього є вкрай низький рівень довіри населення до міліції.

В той же час низка науковців одним з найбільш важливих завдань реформування називають сьогодні розвиток партнерських відносин між міліцією і населенням на засадах довіри, прозорості, взаєморозуміння і взаємодопомоги в боротьбі зі злочинністю. Досягнення цієї мети пов'язане із вирішенням ряду складних проблем і неможливе без налагодження конструктивної взаємодії з різними групами громадськості на основі узгодження позицій і взаємної участі у вирішенні правоохоронних завдань. Ефективне використання потенціалу громадськості може бути досягнуте, з одного боку, в результаті правильно організованої взаємодії на засадах закону, а з іншого – за допомогою зміцнення партнерських, шанобливих стосунків між правоохоронцями і громадянами, підвищення рівня довіри населення до міліції [2]. Отож, цілком закономірно констатувати, що довіра є тим наріжним каменем і реформування системи МВС, і трансформації суспільного устрою та побудови в країні громадянського суспільства, без якого неможливе зведення нового, принципово відмінного від радянських стандартів інституту забезпечення внутрішньої безпеки держави, а відтак і безпеки громадянина та громадського порядку.

Особливої актуальності проблеми реформування набувають в сучасний період еволюційних змін у структурній побудові, постановці нових завдань, що потребують впровадження принципово нових форм і методів роботи ОВС. Проте, здійснювані нині кроки в реорганізації ОВС, розвиток системи в цілому, ще не повністю відповідають сучасним політичним, економічним і соціальним реаліям в Україні, не завжди встигають за процесами розбудови нашої держави.

Існує низка прогалин у законодавчому та нормативному закріпленні правових засад взаємодії міліції з інститутами громадянського суспільства, зокрема, громадськими формуваннями з охорони громадського порядку. Хоч на сьогодні за Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» 2000 р. визначені основні засади такої взаємодії, проте доцільно впорядкувати загальнодержавні нормативні документи з актами органів місцевого самоврядування, узагальнити певний зарубіжний досвід для використання правоохоронними органами України.

Гостро постає також питання налагодження роботи місцевих органів охорони правопорядку, про що йде мова уже не перший рік. Однак питання вдосконалення управлінської діяльності ОВС України в сфері взаємодії з органами місцевого самоврядування щодо налагодження роботи правоохоронних органів регіонального рівня, яка потребує розбудови і яка б функціонувала в межах місцевого самоврядування, на сьогодні лишаються хоч і нагальними проте невирішеними. В той же час цілком очевидно, і такі вимоги диктує саме життя – органи місцевого самоврядування повинні стати організатором охорони громадського порядку, як це здійснюється в зарубіжних країнах, а міліція, зі свого боку, зобов'язана вносити пропозиції щодо удосконалення цієї діяльності [3].

Заслужують уваги у даному аспекті так звані системи сусідського спостереження та ін., які використовують поліції зарубіжних країн, завдяки чому знижується рівень злочинності. Їх слід також уважно вивчити та адаптувати до сьогоденних українських реалій. Це сприятиме активізації роботи міліції і зникне питання проблемного централізованого фінансування.

Підсумовуючи слід зазначити, що найбільшим каменем спотикання у реалізації розроблених концепцій реформування, як правило, було і залишається те, що у цих розробках не передбачалося механізму їх реалізації. Спроби імперативного прискорення перетворень в ОВС призводили до випередження загальнодержавних темпів реформування правоохоронної системи, передчасного декларування «досягнень», а врешті-решт – до дискредитації багатьох реформістських заходів [4].

Список використаних джерел

1. Ярмиш О. Н. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 645 с.
2. Джафарова О. В. Правові основи партнерства міліції і населення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Джафарова О. В. – Х., 2003. – 19 с.
3. Камінська Н. В. Місцеве самоврядування: теоретико-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навч. посіб. / Н. В. Камінська. – К. : КНТ, 2010. – 229 с.
4. Концепція реформування системи Міністерства внутрішніх справ України (проект) [Електронний ресурс] / МВС України. – К., 2007. – 26 с. – Режим доступу: <http://umdppl.info/files/docs/1225440330.doc>.

КИРИЧЕНКО ЮЛІЯ МИКОЛАЇВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правового забезпечення господарської діяльності навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ УКРАЇНИ

Законодавство України про місцеве самоврядування розвивається сьогодні досить суперечливо та безсистемно, що негативно позначається на розвитку цього інституту публічної влади. Реальність та гарантованість місцевого самоврядування України можливі лише на шляху формування демократичної правової держави, в якій будуть створені й забезпечені належні умови розвитку місцевого самоврядування.

Головним питанням, що постає в процесі розробки та реалізації адміністративної реформи в Україні, є питання організації влади на рівні областей, міст, районів в місті, селищ, сіл. Ця проблема тісно пов'язана з подальшим розвитком місцевого самоврядування як відносно самостійної форми публічної влади, яка здійснює управління місцевими та делегованими державою справами.

Серед завдань, які має бути розв'язано для досягнення мети адміністративної реформи в ході її проведення, одним із перших бачимо формування сучасної системи місцевого самоврядування.

Існуючий регіональний і місцевий рівень управління склався відповідно до системи адміністративно-територіального устрою України, яка була запроваджена на початку 30-х років XX ст. в інтересах централізованого управління, у зв'язку з чим значна частина територіальних одиниць сьогодні позбавлена необхідних фінансових та економічних ресурсів. Саме тому першим кроком адміністративно-правової реформи може стати територіальна реформа, в рамках проведення якої необхідно дати визначення поняття територіального устрою України, встановити статус та ієрархію адміністративно-територіальних одиниць, порядок їх створення, реорганізації та ліквідації. Взагалі, цей етап можна розглядати як базу для проведення адміністративно-правової реформи, підвищення ефективності місцевого самоврядування.

Важливою проблемою реформування місцевого самоврядування в Україні є відновлення повноцінного самоврядування на регіональному рівні – в районах і областях. Районні та обласні ради для того, щоб ефективно виконувати функцію представництва спільних інтересів територіальних громад сіл, селищ, міст повинні мати власні виконавчі органи. Визначення регіонального самоврядування має представляти юридичну компетенцію та здатність органів регіонального самоврядування в межах Конституції України та законів України регулювати та здійснювати управління частиною загальних, делегованих громадами справ.

Беззаперечним завданням перед законодавцем має постати чітке окреслення предмета відання та повноважень органів місцевого самоврядування, розширення повноважень місцевого самоврядування, перерозподіл та розмежування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на користь останніх з метою наближення надання владних послуг безпосередньо до їх споживачів.

З чітким розподілом повноважень між органами місцевого самоврядування та органами державної влади тісно пов'язане підвищення ефективності місцевого самоврядування. Такий розподіл має відбуватися на основі трансформації місцевих державних адміністрацій з органів державної влади загальної компетенції до контрольно-наглядових органів шляхом вилучення у них і передачі органам місцевого самоврядування функцій і повноважень організаційно-господарського характеру.

При цьому важливо не лише визначити компетенцію органів місцевого самоврядування, але й законодавчим шляхом визначити способи забезпечення реалізації повноважень. Адже здатність органів місцевого самоврядування реалізувати свої функції найбільшою мірою залежить від матеріального та фінансового підґрунтя, а достатність матеріальних та фінансових ресурсів є необхідною умовою реального місцевого самоврядування.

Адміністративно-правова реформа, спрямована на підвищення ефективності місцевого самоврядування, неможлива без реформування в галузі бюджетних та міжбюджетних відносин, що залишаються однією з головних проблем у взаємовідносинах між центральними органами державної влади і управління та місцевим самоврядуванням. Не можна сказати, що ця проблема залишається поза увагою представників держави чи місцевого самоврядування. Навпаки, майже кожного року робляться спроби знайти її справедливе вирішення. Але кожного разу після обговорення в засобах масової інформації, численних засідань та відповідних заяв місцеве самоврядування залишається без наділеної фінансової основи вирішення питань, що постають перед територіальною громадою.

Незалежність органів місцевого самоврядування в межах здійснення їх повноважень і гарантія справжньої свободи дій обумовлюються справжньою незалежністю. Без цієї фінансової незалежності, без самостійного управління і використання бюджету органи місцевого самоврядування не можуть нести відповідальність так, як це необхідно і як того вимагають умови, потреби яких визначаються на місцевому рівні. Тому доходи місцевих бюджетів мають бути достатніми для ефективного здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування.

Дійсно, вирішення проблеми фінансового забезпечення виконання повноважень місцевого самоврядування має виняткове значення. Зумовлено це тим, що саме на органи місцевого самоврядування покладено вирішення питань надання соціальних та комунальних послуг, забезпечення населення житлом та послугами транспорту, створення умов для одержання загальної освіти, медичної допомоги, торговельного, побутового, культурного обслуговування. Саме на рівні місцевого самоврядування забезпечується безпосередня взаємодія влади і населення.

Питання матеріального та фінансового забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування є одним із визначальних при проведенні будь-яких реформ. Пріоритетним є питання створення умов для максимальної фінансової незалежності місцевого самоврядування, для отримання якої необхідно закріпити за місцевим самоврядуванням достатню кількість фінансових ресурсів, більша частина яких має отримати статус місцевих податків і зборів. Необхідно запровадити систему стимулювання збільшення доходів місцевими бюджетами, подолати повну існуючу залежність місцевих бюджетів від державного як на стадії формування, так і в процесі їх виконання.

На жаль, на сьогоднішній день реформування місцевого самоврядування все ще залишається декларацією, а страждають від цього перш за все територіальні громади. Тому чим скоріше та ефективніше будуть реалізовані заходи щодо удосконалення місцевого самоврядування, зростання його економічної самостійності, закріплення достатнього обсягу власних повноважень органів місцевого самоврядування та реальної здатності виконати ці повноваження в інтересах територіальної громади, тим швидше місцеве самоврядування України позбудеться тих проблем, які стримують його подальший розвиток.

УДК 342.951

КЛОЧКО АНАТОЛІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

кандидат педагогічних наук, проректор з економічних питань та ресурсного забезпечення ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СУБ'ЄКТІВ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Розглянуто особливості адміністративно-правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ України.

Адміністративно-правові відносини, які виникають в процесі кадрового забезпечення, є досить різноманітними, оскільки стосуються як внутрішньоорганізаційних, так і зовнішніх напрямів його реалізації. Центральним елементом таких відносин є їх суб'єкти (учасники). У свою чергу, місце суб'єктів кадрового забезпечення у системі даних відносин визначається їх правовим статусом.

На думку С. Д. Гусарєва, феномен правового статусу особистості визначає «співвідношення особистості та права, за допомогою якого держава окреслює для суб'єкта межі можливої діяльності, його становище по відношенню до інших суб'єктів, і в залежності від індивідуальних або типових ознак, які властиві суб'єктові, у праві відбиваються повнота правового становища особистості, його певна уніфікація або обмеження» [1, с. 41]. В. С. Венедиктов та М. І. Іншин наголошують на тому, що «правовий статус особи у суспільстві визначається, перш за все, сукупністю наданих їй законом прав та обов'язків, системою гарантій забезпечення перших та необхідністю нести відповідальність за порушення останніх» [2, с. 5].

Адміністративно-правовий статус є одним із різновидів правового статусу особи, особливість якого полягає у тому, що він вказує на характер правових норм, які його визначають. Адміністративно-правовий статус працівника органів внутрішніх справ містить як загальні ознаки, властиві юридичним статусам інших суб'єктів права, так і низку особливостей, характерних лише для нього.

Для більш повного розуміння адміністративно-правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення необхідно розглянути його складові елементи. Сьогодні немає єдиної точки зору щодо того, які саме складові входять до правового статусу, однак більшість науковців (зокрема, К. Г. Волинка [3, с. 207], М. Н. Марченко [4, с. 263]) від-

носять до елементів правового статусу права та обов'язки особи, а також систему гарантій прав та юридичну відповідальність за порушення обов'язків (В. С. Венедиктов, М. І. Іншин) [2, с. 5].

Обов'язки суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ є найважливішою складовою їх правового статусу, тому що в процесі нормотворчої діяльності саме з їх закріплення починається формування даної юридичної конструкції. Це пояснюється тим, що обов'язки працівників є первинними щодо прав, останні спрямовані на забезпечення їх реалізації.

Обов'язки суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ можна поділити на загальні та спеціальні. До загальних обов'язків можна віднести такі, як: приносити Присягу; проходити службу там, де це викликано інтересами служби і обумовлено наказами прямих начальників; забезпечувати додержання і захист прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Особливість спеціальних обов'язків суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ полягає у тому, що їх характер залежить від посади, яку обіймає працівник підрозділу; органу (підрозділу), в якому він працює. Спеціальні обов'язки слід поділити на дві групи: обов'язки керівної ланки та обов'язки підлеглих працівників. Обов'язки керівників ґрунтуються на наступних напрямках службової діяльності: кадрове забезпечення, планування, аналітична діяльність, координація та контроль. Що стосується обов'язків підлеглих працівників, то вони здійснюються за такими напрямками службової діяльності: забезпечуюча, виховна та аналітична. Деякі види діяльності підрозділів кадрового забезпечення є одночасно і правами, і обов'язками працівників підрозділів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ (зокрема, розгляд заяв та скарг; підготовка матеріалів з атестування; присвоєння та зниження (затримки) спеціальних звань працівникам органів внутрішніх справ; підготовка матеріалів про заохочення накладення дисциплінарних стягнень на працівників органів внутрішніх справ тощо).

Обсяг і характер прав та обов'язків особового складу кадрових підрозділів визначається відповідними елементами статусу громадян. Це пояснюється тим, що встановлення юридичного статусу зазначеної категорії осіб має на меті забезпечення реалізації прав, свобод, законних інтересів як окремих громадян, так і членів усього суспільства.

Іншим елементом структури адміністративно-правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення органів внутрішніх справ є їх права. До них належать: права людини, права громадянина, права державного службовця, загальні права працівника органів внутрішніх справ та їх безпосередні (спеціальні) права як працівників кадрових підрозділів. Також дана категорія осіб має специфічні посадові права, необхідні їм для безпосереднього виконання своїх функціональних обов'язків у сфері роботи з персоналом. Їх доцільно поділити на дві групи: права керівної ланки та права виконавців. Права керівної ланки кадрового забезпечення органів внутрішніх справ, як правило, мають управлінський характер, пов'язаний із проведенням організаційних, координую-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
чих, забезпечуючих та контролюючих заходів. Права виконавців направлені на безпосереднє виконання завдань, функцій та обов'язків у сфері кадрової роботи.

Необхідним елементом правового статусу працівника є юридична відповідальність. До працівників кадрових підрозділів можуть бути застосовані всі традиційні види юридичної відповідальності: дисциплінарна, адміністративна, цивільно-правова, матеріальна, кримінальна.

Суб'єкти кадрового забезпечення набувають притаманний їм адміністративно-правовий з моменту зарахування їх в кадри органів внутрішніх справ і видання наказу про призначення на посаду, тобто з моменту юридичного встановлення можливості застосування до нього заходів відповідальності.

Особливість адміністративно-правового статусу суб'єктів кадрового забезпечення ОВС полягає у тому, що:

- а) вони представляють кадровий склад органів внутрішніх справ;
- б) їх діяльність підпорядкована виконанню завдань, покладених на відповідний підрозділ чи службу, і має офіційний характер;
- в) права та обов'язки кадрових працівників характеризуються єдністю, своєрідність якої полягає в тому, що їх права одночасно є обов'язками, адже вони повинні використовуватися в інтересах служби, а обов'язки – правами, бо інакше обов'язки неможливо буде здійснити;
- г) вони мають право на просування по службі (тобто на службову кар'єру).

У підсумку слід зазначити, що адміністративно-правовий статус суб'єктів кадрового забезпечення є проявом статусу особи, співвідноситься з ним як особливе та загальне і характеризує місце зазначеної категорії осіб у системі суспільного розподілу праці як суб'єкта правовідносин, врегульованих адміністративно-правовими нормами.

Список використаних джерел

1. Гусарев С. Д. Теоретичні аспекти забезпечення правового статусу особистості в Україні / С. Д. Гусарев // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2000. – № 1. – С. 38–43.
2. Венедиктов В. С. Статус працівників органів внутрішніх справ України як державних службовців : наук.-практ. посіб. / В. С. Венедиктов, М. І. Іншин. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – 188 с.
3. Волинка К. Г. Теорія держави і права : навч. посіб. / К. Г. Волинка. – К. : МАУП, 2003. – 240 с.
4. Общая теория государства и права : Академический курс : в 2 т. Т. 1 : Теория государства / под ред. Марченко М. Н. – М. : Зерцало, 1998. – 416 с.

КНИЖЕНКО ОКСАНА ОЛЕКСАНДРІВНА

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

ДО ПИТАННЯ ВІДМЕЖУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОСТУПКІВ ВІД КРИМІНАЛЬНИХ

Останнім часом в Україні простежується тенденція пом'якшення кримінальної відповідальності в цілому та за вчинення окремих злочинів зокрема. Достатньо пригадати декриміналізацію значної частини злочинів у сфері господарської діяльності, які відповідно до чинного законодавства на сьогодні віднесено до категорії адміністративних проступків.

Однак процес гуманізації кримінальної відповідальності цим не обмежується. Враховуючи Закон України від 15.04.2008 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності» та Постанову Верховної Ради «Про повернення на доопрацювання проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України (відносно впровадження пробації)», які прийнято на підставі Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Україна стала на шлях пошуку оптимальних заходів впливу на засуджених та гуманізації кримінальної відповідальності.

Зокрема, указом Президента України № 311 від 08.04.2008 була затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка сформувала нові підходи у сфері кримінальної відповідальності та кримінального судочинства. Відповідно до цієї концепції кримінально-карані діяння мають поділятися на злочини та кримінальні проступки.

До категорії кримінальних проступків мають бути віднесені:

а) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

б) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Прийняття самої концепції свідчить про пошук оптимального заходу впливу до осіб, які вчиняють злочини, поступовою депеналізацією цих діянь, обмежує сферу застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, замінивши їх такими заходами кримінально-правового впливу, які не тягнутимуть за собою судимості. Все це свідчить про прагнення послабити кримінально-правову репресію.

Впровадження такої ідеї в життя потребує вирішення ряду питань, оскільки концепція залишається на стадії проекту й до сьогодні не впроваджена в життя. Одним із них є питання вибору критерію (критеріїв), за яким (якими) необхідно проводити виділення кримінальних проступків.

До Верховної Ради України вже подано декілька законопроектів, в яких ураховано положення вищезгаданої концепції й в межах кримінального законодавства запропоновано поряд із злочином визначати ще й кримінальний проступок.

У доктрині кримінального права щодо запровадження до кримінального законодавства категорії кримінальних проступків вже висловлено кілька позицій, які є діаметрально протилежними одна одній.

Вважаємо, що вирішуючи питання необхідності та доцільності запровадження кримінальних проступків, в першу чергу, слід виходити із потреб суспільства, в якому відображаються інтереси не лише окремих осіб, а й суспільства, держави. Нагальною потребою сьогодення є реформування не стільки системи покарань, скільки концептуального підходу у вирішенні конфлікту, який виникає у зв'язку із вчиненням особою суспільно небезпечного діяння, передбаченого у Кримінальному кодексі України (далі – КК України) та потерпілим, суспільством, державою. Досвід як нашої держави, так й інших держав у сфері боротьби зі злочинністю свідчить про неспроможність існуючих заходів кримінально-правового впливу у вирішенні поставлених завдань та в досягненні цілей покарання, які визначено у ч. 2 ст. 50 КК України. До речі, хочеться відзначити, що в чинному кримінальному законодавстві визначено лише цілі покарання. Однак, поряд із ним до засуджених застосовуються й такі форми реалізації кримінальної відповідальності як засудження без призначення покарання до його відбування (ч. 4 ст. 74 КК України) чи засудження із призначенням покарання, однак поєднаного із звільненням від його відбування з випробуванням (ст. 75 КК України). Також, окрім вказаних заходів, до осіб, які вчиняють злочини, застосовуються й інші заходи кримінально-правового впливу, серед яких на окрему увагу заслуговують звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з передачею особи на поруки, звільнення від кримінальної відповідальності у зв'язку з примиренням винного з потерпілим та інші види звільнення. Виникає поки що риторичне запитання: невже відзначені заходи впливу застосовуються безцільно? Вочевидь, що вони також мають певну мету. Й такою метою має слугувати не лише попередження вчинення злочинів, а й виправлення осіб.

Слід відзначити, що ідея впровадження кримінальних проступків не є новою. Ще в такій пам'ятці XVIII століття як Наказ Катерини II, який так й не вступив у законну силу, пропонувалося залежно від ступеня суспільної небезпеки виділяти дві категорії злочинної поведінки: неправда кримінальна (злочин) та неправда поліцейська (проступок) [1, с. 6].

У 1832 році в зводі законів Російської імперії також згадувалося про проступки [2, с. 146].

Ця проблематика також порушувалася в Радянському Союзі у 70-х роках XX століття, коли вочевидь існуюча кримінально-правова система показала свою неефективність. Ідея запровадження кримінальних проступків широко обговорювалася вченими-криміналістами того періоду.

Проступок як вид кримінального діяння досліджувався такими вченими як П. П. Андрушко, О. А. Банчук, А. Б. Бішимбаєва, Г. Б. Віттенберг, М. В. Граматчиков, І. П. Голосніченко, А. П. Гуляєв, Н. Д. Дурманов, Д. М. Лук'янець, С. Г. Стеценко, В. В. Сокурєнко, А. А. Логєцький, С. Ф. Константінов, П. В. Коробов, А. П. Козлов,

Н. Ф. Кузнєцова, Г. А. Кригер, І. Б. Коліушко, В. І. Курляндський, Н. Крісті, Л. Н. Кривоченко, С. Г. Келіна, Б. М. Лазарєв, А. Е. Луньов, А. І. Марцев, Ю. Б. Мельникова, В. О. Навроцький, І. С. Ной, А. А. Піонтковський, І. С. Самощенко, А. Б. Сахаров, Є. А. Сухарєв, М. С. Таганцев, А. А. Тер-Акопов, В. О. Туляков, А. П. Фейєрбах, П. А. Фефєлов, В. Ф. Фефілова, В. Д. Філімонов, П. Л. Фріс та ін.

На сьогодні питання запровадження кримінальних проступків є предметом гострих дискусій і в такій сусідній державі як Російська Федерація. Автори, які обстоюють ідею впровадження кримінальних проступків, відзначають, що основою для формування категорії кримінального проступку має стати суспільна небезпечність діянь, а саме їх незначна суспільна небезпечність [2]. Така позиція підтримана й іншими правниками [1; 3–5].

Такий підхід є цілком виправданим, оскільки соціальна обумовленість кримінальної відповідальності за вчинення злочину визначається й його суспільною небезпечністю, яка також слугує й підставою для криміналізації діяння. Тому, критерієм виділення кримінальних проступків поміж інших правопорушень має бути саме суспільна небезпечність вчиненого діяння, а не вид та розмір покарання. Останній має залежати від суспільної небезпечності вчиненого. Протилежний же підхід, на нашу думку, не тільки формально вирішує означену проблематику, а й стане на заваді до пошуку альтернативних до покарання заходів кримінально-правового впливу щодо осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення.

Відмежовувати адміністративні проступки від кримінальних було б доцільно, виходячи із виду об'єкта правопорушення. Частина проступків, яка визначена як адміністративні за своєю суттю не є адміністративними через те, що відносини, що охороняються не мають відношення до державного управління або місцевого самоврядування. Тому такі поступки як, наприклад, дрібна крадіжка, дрібне хуліганство не є адміністративними проступками, оскільки останні посягають лише на встановлений порядок управління.

Таким чином, відмежування адміністративних проступків від кримінальних має проводитися не тільки за критерієм їх суспільної небезпечності, а й за об'єктом посягання.

Список використаних джерел

1. Епифанова Е. В. Общественная опасность как научная категория, законодательная дефиниция: история и современность : монография Е. В. Епифанова. – М. : Юрлитинформ, 2012. – 152 с.
2. Рогова Е. В. Уголовный проступок в дореволюционном законодательстве России / Е. В. Рогова // Известия ИГЭА. – 2011. – № 5 (79). – С. 145–148.
3. Генрих Н. В. Границы уголовно-правового регулирования в контексте криминализации / Н. В. Генрих // Юрист-правовед. – 2010. – № 6. – С. 26–32.
4. Мамаева С. Б. О разграничении административных проступков и уголовных преступлений в области дорожного движения: проблемы теории и практики / С. Б. Мамаева // Вестник ЮУрГУ. – Серия «Право». – Вып. 19. – 2009. – № 28. – С. 81–85.
5. Мякотина Ю. В. Понятие, признаки преступления и малозначительного деяния, их отграничение от иных правонарушений / Ю. В. Мякотина // Актуальные проблемы российского права. – 2008. – №. 2. – С. 368–382.

КОВАЛЬ ВАСИЛЬ ФЕДОРОВИЧ

перший заступник начальника податкової міліції – начальник Головного управління податкової міліції ДПС України

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМКІВ РОБОТИ ПОДАТКОВОЇ МІЛІЦІЇ УКРАЇНИ НА 2012 РІК

З урахуванням стану виконання основних завдань податковою міліцією України за 2011 рік визначено пріоритетні напрямки її діяльності на 2012 рік.

Податкова міліція – підрозділ Державної податкової служби (далі – ДПС) України, який є ефективним механізмом запобігання економічної злочинності. Основними завданнями цього структурного підрозділу органу виконавчої влади є контроль за дотриманням податкового законодавства та притягнення до відповідальності правопорушників.

Головним завданням для податкової міліції на 2011 р. керівництвом ДПС України було визначено переорієнтування її роботи виключно на забезпечення економічного ефекту, тобто не на кількість порушених кримінальних справ, а на реальний економічний результат у вигляді податкових надходжень від задіяних у схемах підприємств реального сектору економіки. Крім того, одним з першочергових завдань податкової міліції було визначено захист соціально незахищених громадян шляхом забезпечення надходження коштів тіньової економіки до бюджету, недопущення розкрадання із бюджету коштів та їх легалізації. На виконання цих завдань та відповідно до Концепції діяльності податкової міліції ДПС України на 2011 р. основні зусилля податкової міліції спрямовувались на детінізацію економіки та забезпечення додаткових надходжень до бюджету. Так, збір з податку на додану вартість (далі – ПДВ) забезпечено у сумі 76,2 млрд грн, що на 42 % більше, ніж у 2010 р. Крім того, при практично однаковій кількості кримінальних справ по яким завершено досудове слідство, відшкодування завданої злочинами шкоди збільшилось вдвічі (488,4 млн грн у 2011 р., проти 233,2 млн грн у 2010 р.) [1].

Водночас статистика не може передати всієї складності і відповідальності роботи податкових міліціонерів. Повсякденна напружена праця ставить серйозні вимоги щодо її вдосконалення, вимагає пошуку нових креативних підходів не тільки до вирішення питань виявлення, а й запобігання податковим правопорушенням. Адже частина підприємців вже володіють високими технологіями приховування прибутків, мають сучасну техніку й можливість отримувати допомогу висококваліфікованих юристів. Приміром, сьогодні актуальною є робота з виявлення так званих «податкових ям». Суть цього негативного явища полягає у намаганнях суб'єктів господарювання отримати зиск шляхом незаконного відшкодування з бюджету ПДВ.

Вважаємо, що пріоритетами напрямками діяльності податкової міліції України на 2012 р. повинні бути:

1) встановлення перепон незаконному виводу валюти за кордон в офшорні компанії. Для виконання цього завдання податкова міліція у тісній співпраці з Націо-

нальним Банком України має розробити дієві механізми для унеможливлення незаконного виведення валюти за кордон в офшори та країни з пільговим оподаткуванням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності через схеми неліквідних активів, акцій, послуг. Робота в цьому напрямку сприятиме збільшенню бази оподаткування та позитивно вплине на зовнішньоекономічне сальдо, а також збільшить надходження валютної виручки;

2) контроль витрат державного бюджету: отримання субвенцій регіональними органами виконавчої влади, дотримання тендерних процедур, контроль за діяльністю державних монополій. За попередніми оцінками, втрати держави за цими напрямками складають до 60 млрд грн щороку;

3) боротьба з незаконним відшкодуванням ПДВ під час експертно-імпортних операцій. Податкова міліція має бути налаштована на активну працю щодо виявлення схем незаконного формування та відшкодування ПДВ під час експортно-імпортних операцій;

4) контроль надходжень до місцевих бюджетів. За загальними підрахунками в масштабах держави, щорічні втрати держави тут сягають десятки мільярдів гривень;

5) боротьба з «конвертаційними центрами» та замовниками їхніх послуг. Особливу увагу в роботі податкової міліції слід приділити не пошуку «конвертаційних центрів», а підприємств, які користуються їхніми послугами. Лише за 2011 р. на конвертаційних операціях держава втратила близько 2 млрд грн недоотриманих податків;

6) боротьба з фальсифікатом та незаконним використанням акцизних марок. Необхідно посилити роботу з контролю ринку підакцизних товарів (особливо нафтопродуктів та лікєро-горілчаної галузі) та протидію їхньому незаконному обігу. У Держбюджеті на 2012 р. передбачено надходження акцизного податку в сумі 32 млрд грн. В той же час, виробники підакцизної продукції декларують сплату лише 28,2 млрд грн. Це означає, що у «тінь» може потрапити майже 4 млрд грн;

7) виявлення податкових злочинів, пов'язаних з використанням новітніх технологій. Стрімко зростаючий ринок обігу електронних грошей (у 2011 р. оборот електронних грошей в Україні склав близько 2,5 млрд грн), різного роду платіжних систем, електронних ваучерів операторів мобільного зв'язку, інтернет-провайдерів, інтернет-торгівлі тощо, які майже не оподатковувалися, стали причиною створення у структурі податкової міліції відповідних підрозділів, що протистоятимуть кіберзлочинності, пов'язаній із несплатою податків. Тому виявлення кіберзлочинності також повинно стати одним з пріоритетних напрямів діяльності податкової міліції на 2012 р.;

8) припинення участі у процедурі реєстрації нових підприємств та видачі свідоцтв платникам ПДВ, адже, як засвідчує досвід, кількість порушень на цьому етапі є мінімальною. Тому щільний оперативний нагляд тут не потрібен, достатньо дистанційного моніторингу окремих осіб, які мають негативну податкову історію – наприклад, вже були засновниками інших підприємств, що використовувалися у схемах мінімізації;

9) зведення до мінімуму спілкування з сумнійними платниками податків та не турбувати за незначних приводів легальний і прозорий бізнес. Це досягається за рахунок активного використання інформаційних та інших ресурсів служби, координації роботи всіх підрозділів ДПС з метою злагодженого підходу до питання вибору

об'єкта перевірки. Слід остаточно відмовитися від практики виявлення дрібних порушень та перевірок підприємств з незначним валовим оборотом. В основу організації діяльності податкової міліції треба покласти комплексне аналітичне відпрацювання інформації про злочини міжрегіонального характеру, які призводять до втрат бюджету у десятки мільйонів гривень;

10) здійснення заходів щодо структурної реорганізації податкової міліції всіх рівнів: скорочення чисельності центрального апарату та апаратів регіональних управлінь, зменшення кількості районних та міських підрозділів податкової міліції, проведення структурних заходів щодо укрупнення та концентрації підрозділів податкової міліції у фінансово-промислових регіонах з найбільшим сегментом тіньової економіки;

11) проведення подальшої системної оптимізації роботи податкової служби, де спеціальні аналітичні підрозділи будуть визначати галузі економіки, які найбільш уражені криміногенними процесами. Для цього, слід створювати великі міжрегіональні аналітичні центри, удосконалювати обладнання та оснащення податкової міліції тощо;

12) з метою розробки найбільш оптимальної моделі функціонування податкової міліції ДПС України значну увагу слід приділяти вивченню досвіду діяльності податкових, митних та фінансових органів інших країн світу. Для цього під час робочих зустрічей з керівництвом таких служб варто знайомитися з особливостями податкового законодавства, результатами реформування, основними показниками діяльності та аспектами їх функціонування.

Список використаних джерел

1. Основні напрями роботи податкової міліції на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dpa.dp.ua/section.phtml?1=2&l2=2&l3=17723>.

УДК 342.9.796

КОВАЛЬОВ ІГОР МИКОЛАЙОВИЧ

викладач кафедри спеціальної фізичної підготовки факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ФІЗИЧНА ПІДГОТОВКА ЯК СКЛАДОВА ФІЗИЧНОЇ КУЛЬТУРИ ТА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У тезах доповіді автором охарактеризовано сучасний стан наукових досліджень питань фізичної культури та спорту. В результаті аналізу нормативно-правових актів, що визначають форми, зміст і порядок організації фізичної підготовки працівників правоохоронних органів обґрунтовано позицію, згідно якої фізична підготовка являється складовою фізичної культури та предметом адміністративно-правового регулювання.

В умовах соціально-економічних і політичних перетворень сучасної України особливого значення набувають питання, пов'язані зі сферою фізичної культури та спорту. Адже фізична культура та спорт відіграють важливу роль у формуванні, зміцненні, збереженні здоров'я громадян та збільшенні тривалості активного життя людини, засоби фізичної культури і спорту володіють універсальною здатністю в ком-

плексі вирішувати проблеми підвищення рівня здоров'я населення та формування здорового морально-психологічного клімату в колективах і суспільстві в цілому.

Це не могло не викликати інтересу науковців до характеристики актуальних питань розвитку фізичної культури та спорту. Разом з тим сучасні тенденції правової науки пов'язані з дослідженням окремих аспектів, що стосуються переважно спорту (Ю. М. Мічуда, В. Н. Платонов, С. М. Стороженко) чи загальних питань розвитку спортивного права. При цьому комерціалізація спортивних відносин сприяла поширенню досліджень в першу чергу цивільно-правових інститутів останнього (О. С. Августимова, С. В. Алексєєв, О. М. Брілліантова, В. В. Кузін, І. С. Кузнєцов, М. Є. Кутєпов, М. Ю. Мінаєв, С. І. Нагін, А. О. Романов та інші).

Розуміння того, що майбутнє будь-якої країни обумовлюється здоров'ям членів суспільства свідчить про необхідність зваженого адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних процесів. Натомість наукові дослідження з даних проблем обмежуються рамками загального розуміння інституту управління фізичною культурою та спортом, що є складовою особливої частини адміністративного права [1, с. 491–499], одиничними публікаціями щодо регулювання спортивних відносин [2] та двома кандидатськими дисертаціями останніх років: Організаційно-правове регулювання в галузі спорту в Україні (2009) [3] та Адміністративно-правові основи регулювання фізичної культури та спорту (2010) [4].

Отже, питання, пов'язані з фізичною культурою, переважно невинувато залишаються поза увагою науковців, не кажучи вже про фізичну підготовку, яка відповідно до Закону України «Про фізичну культуру і спорт» [5] є складовою частиною одного із трьох напрямів фізичної культури, яка полягає у формуванні рухових умінь та навичок людини, розвитку її фізичних якостей і здібностей з урахуванням особливостей професійної діяльності. Вона є частиною загальної системи навчання та виховання працівників правоохоронних органів і спрямована на забезпечення фізичної готовності особового складу до професійної діяльності, а її рівень має обов'язково враховуватися при присвоєнні чергових спеціальних звань, призначенні на відповідні посади тощо.

При цьому форми, зміст і порядок організації фізичної підготовки працівників правоохоронних органів, визначаються на підставі Закону «Про фізичну культуру і спорт» та нормативно-правовими актами відповідних органів державної влади (наприклад, Інструкція з організації фізичної та вогневої підготовки в Службі безпеки України [6]). Разом з тим аналіз останніх дає підстави стверджувати, що закріплені ними норми правового регулювання відповідають таким ознакам як: державно-владний характер, вставлення в процесі безпосередньої реалізації функцій органів державної виконавчої влади, формальна визначеність загальнообов'язкових правил поведінки, мета – у забезпеченні організації та впорядкованості дій суб'єктів управлінської діяльності, створенні умов для реалізації і захисту прав і свобод громадян, щодо яких здійснюється управлінська діяльність [7, с. 29], як наслідок можна зробити висновок, що суспільні відносини у сфері фізичної підготовки регулюються нормами адміністративного права. Виходячи з того, що у найзагальнішому визначені предметом є «логічне поняття, що становить певний зміст пізнання» [8, с. 920], фізична

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
підготовка становить зміст пізнання адміністративного права, а отже, є предметом адміністративно-правового регулювання.

Таким чином, нами було обґрунтовано позицію, згідно якої фізична підготовка є одним із напрямів фізичної культури та предметом адміністративно-правового регулювання, що з однієї сторони має швидше загальний характер, а з іншої – становить підґрунтя для аналізу таких питань як види, форми, організація фізичної підготовки та інші, що в свою чергу є перспективним напрямком пошуків адміністративно-правової науки.

Список використаних джерел

1. Административное право Украины : [учеб. для студ. высш. учеб. завед. юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. Н. Гаращук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – [2-е изд., перераб. и доп.] – Х. : Право, 2003. – 576 с.
2. Джафарова О. В. Спортивне право як підгалузь особливої частини адміністративного права / О. В. Джафарова, В. О. Іванцов // Юрист України. – 2011. – № 3 (16). – С. 44–49.
3. Ярова Н. Г. Організаційно-правове регулювання в галузі спорту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ярова Н. Г. – Ірпінь, 2009. – 25 с.
4. Рєпкіна Ю. М. Адміністративно-правові основи регулювання фізичної культури та спорту : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Рєпкіна Ю. М. – К., 2010. – 19 с.
5. Про фізичну культуру і спорт : закон України від 24.12.1993 № 3808-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 14. – Ст. 80.
6. Про затвердження Інструкції з організації фізичної та вогневої підготовки в службі безпеки України : наказ Служби безпеки України від 06.07.2010 № 369 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 70. – Ст. 62.
7. Васильев А. С. Административное право Украины (общая часть) : [учеб. пособие] / А. С. Васильев. – Харьков : Одиссей, 2003. – 288 с.
8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2003. – 1440 с.

УДК 342.95.038:351.713

КОВАЛЬОВА МАРИНА ВІКТОРІВНА

*кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри управління,
адміністративного права і процесу та адміністративної діяльності
Національного університету державної податкової служби України*

ЩОДО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОРЯДКУ ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ, ДІЙ ЧИ БЕЗДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ПОДАТКОВОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

*Аналізується питання захисту платників податків шляхом оскарження
рішень, дій чи бездіяльності органів Державної податкової служби Укра-
їни в адміністративному порядку.*

Одними із пріоритетних завдань, що потребують вирішення на будь-якому етапі формування демократичної правової держави є забезпечення належного фун-

кціонування механізмів захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб та забезпечення законності у різних сферах суспільного життя. Важлива роль при їх вирішенні покладається на органи виконавчої влади, оскільки у суспільних відносинах фактично немає сфер, на які б не поширювався їхній регулятивний вплив.

У сфері публічно-правових відносин нерідко виникають конфлікти (спори) між органами виконавчої влади, з одного боку, та фізичними і юридичними особами – з іншого. Їх предметом є рішення, дії та бездіяльність владних суб'єктів, які, на думку іншої сторони адміністративно-правових відносин, порушують її права чи охоронювані законом інтереси. Вирішення таких конфліктів (спорів) здійснюється у регламентованих правовими нормами процесуальних формах. Одним із механізмів врегулювання конфліктів (спорів) та формою захисту суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб, є оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади в адміністративному порядку [1].

Дослідження проблеми оскарження рішень податкових органів в адміністративному порядку як способу вирішення податкового конфлікту (спору) на даний час є досить актуальним. Зазначене питання розглядалося в працях учених, серед яких слід виділити дослідження М. П. Кучерявенка [2], Є. А. Усенко [3], І. О. Грибко [1], К. В. Минаєва [4].

Аналізуючи чинне законодавство можна виділити два основні способи оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування їх посадових та службових осіб, зокрема:

- оскарження в адміністративному порядку, що передбачає право на звернення зі скаргою до вищого у порядку підлеглості органу чи посадової особи;
- оскарження в судовому порядку або в порядку адміністративного судочинства [5].

Наявність двох вказаних способів оскарження знайшла своє закріплення у Податковому кодексі України, прийнятому 02.12.2010 [6]. Зокрема, статтю 56 Податкового кодексу України встановлено, що рішення, прийняті контролюючим органом, можуть бути оскаржені в адміністративному або судовому порядку [6]. Процедура адміністративного оскарження регулюється процесуальними нормами, які містяться в Податковому кодексі України [6], процедура судового оскарження – нормами Кодексу адміністративного судочинства України [5], тобто адміністративними процесуальними нормами.

Важливим є те, що з прийняттям Податкового кодексу України та змін до Кодексу адміністративного судочинства України кожна процедура залишилась самостійною, та разом з тим вони є взаємопов'язаними. Способи вирішення податкових спорів є взаємопов'язаними, перш за все, метою – вирішення податкового спору та захист прав та законних інтересів платників [4].

Як відмічає Є. А. Усенко, сутність процедури адміністративного оскарження рішення контролюючого органу полягає в тому, що конфлікт, який виник між сторонами податкових правовідносин (платником податків як зобов'язаною стороною та контролюючим органом, уповноваженим правомочною стороною – державою – здійснювати функції щодо справляння податків), долається самими сторонами без втру-

чання третьої особи – суду. Застосування примусу до учасників спору спеціально визначеним органом, уповноваженим здійснювати правосуддя, – характерна особливість судового порядку вирішення спору щодо правомірності рішення контролюючого органу у сфері оподаткування. Фактичною підставою початку процедури адміністративного оскарження рішення контролюючого органу є інше, ніж у контролюючого органу, уявлення платника податків щодо його податкового обов'язку та компетенції контролюючого органу при визначенні такого обов'язку, здійсненні заходів, спрямованих на його виконання. Процесуальною ж підставою є звернення платника податків із скаргою про перегляд рішення, яке, на його думку, суперечить законодавству або виходить за межі компетенції органу, що його прийняв. З початком процедури адміністративного оскарження, конфлікт, який виник між сторонами матеріальних податкових правовідносин, переходить у площину процесуального врегулювання та отримує ознаки спору [3].

Відповідно до ст. 55 і 56 глави 4 розділу II Податкового кодексу України [6], ст. 8 Закону України «Про державну податкову службу в Україні» [7], ст. 6–8, 18 Закону України «Про звернення громадян» [8], Державною податковою службою України був прийнятий наказ ДПА України від 23.12.2010 № 1001, який затвердив нове Положення про порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби [9].

Це Положення визначає порядок подання та розгляду органами Державної податкової служби України скарг платників податків при оскарженні в адміністративному порядку податкових повідомлень-рішень про визначення сум грошових зобов'язань платника податків або будь-яких інших рішень органів державної податкової служби. Зокрема, органи державної податкової служби розглядають скарги платників податків на податкові повідомлення – рішення про визначення сум грошових зобов'язань платника податків або будь-які інші рішення органів державної податкової служби щодо податків, зборів, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби [9].

Активне реформування податкової системи на сучасному етапі тягне за собою постановку нових проблем. Оскільки, навіть з прийняттям довгоочікуваного Податкового кодексу України, в системі захисту прав платників податків залишається ще багато проблем та неузгодженостей. Вирішення їх надасть можливість удосконалити процедуру оскарження рішень, дій та бездіяльності органів державної податкової служби платниками податків в адміністративному порядку і зробить захист прав платників податків більш ефективним.

Список використаних джерел

1. Грибок І. О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.07 / Грибок І. О. – К., 2006. – 22 с.
2. Кучерявенко М. П. Податкові процедури: правова природа і класифікація / М. П. Кучерявенко. – К. : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. – 460 с.
3. Усенко Є. А. Правове регулювання процедур вирішення податкових спорів / Є. А. Усенко. – Х. : Право, 2011. – 184 с.

4. Мінаєв К. В. Оскарження рішень контролюючих органів в адміністративному порядку в контексті вирішення податкових спорів [Електронний ресурс] // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 479–486. – Режим доступу до журн.: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11mkvvpc.pdf>. – Назва з екрана.
5. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35, 36, 37. – Ст. 446.
6. Податковий Кодекс України : постатейний коментар : у 2 ч. – Ч. 1 / за ред. проф. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2011. – 656 с.
7. Про державну податкову службу в Україні : закон України від 4 груд. 1990 р. № 509-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 15. – Ст. 84.
8. Про звернення громадян : закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
9. Про затвердження Положення порядок подання та розгляду скарг платників податків органами державної податкової служби : наказ Держ. податк. служби України від 23 груд. 2010 р. № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 5. – Ст. 261.

УДК 351.743.001.76(477)

КОВАЛЬСЬКА ВІТА ВОЛОДИМИРІВНА

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

МОДЕРНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Подальший розвиток органів внутрішніх справ України в умовах перетворень, що проходять в нашому суспільстві, має здійснюватись на усвідомленні необхідності докорінної зміни філософії спілкування з громадянами, що потребує переходу до світових цивілізованих норм в сфері охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Модернізація системи ОВС України має бути спрямована на вдосконалення та оптимізацію її структури, організації діяльності з метою протидії злочинності, корупції, своєчасного виявлення та запобігання загрозам внутрішній безпеці України, підвищення рівня захисту прав і свобод громадян. Необхідно трансформувати систему МВС України в правоохоронне відомство європейського зразка, яка діє на правових засадах та користується довірою і підтримкою суспільства.

Починаючи з середини 90-х років, в Україні було здійснено кілька спроб реформування органів внутрішніх справ.

Євроінтеграційна стратегія розвитку України, реформування підходів до державного управління, цілі розвитку органів внутрішніх справ України потребують:

– комплексного підходу до розбудови нової моделі системи МВС України, впорядкування і розроблення механізмів управління її структурними ланками для підвищення результативності функціонування, посилення впливу на стабілізацію та поліпшення криміногенної ситуації в державі;

– структура МВС України має відображати його новий статус, забезпечити поєднання власне міліцейської (поліцейської) діяльності та інших завдань з реалізації внутрішньої політики держави, закріпленої у відповідних правових приписах.

МВС України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України.

МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, громадянства, реєстрації фізичних осіб, міграції (імміграції та еміграції), у тому числі, протидії нелегальній (незаконній) міграції, забезпечення пожежної безпеки та рятувальної справи, охорони державного кордону.

До складу МВС України повинні ввійти: Національна міліція (поліція); Служба досудового слідства; Експертно-криміналістична служба; Державна міграційна служба; Служба пожежної безпеки та порятунку; Державна прикордонна служба; Державна Варта; Бюро боротьби з організованою злочинністю та корупцією; Вищі навчальні заклади, порядок організації та діяльності яких визначаються окремими нормативно-правовими актами України.

З метою ефективного використання та управління силами і засобами ОВС, що входять до структури МВС України, їх матеріально-технічного, фінансово-економічного, кадрового, наукового, інформаційного, медичного та юридичного забезпечення, забезпечення засобами зв'язку, здійснення зв'язків з громадськістю та міжнародної діяльності, в центральному апараті Міністерства та ГУ, УМВС України в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі створюються структурні підрозділи, що здійснюють організаційні, управлінські та забезпечувальні функції.

Відповідно, такі підрозділи мають бути скорочені в апаратах державних органів після їх ліквідації (реорганізації) та включення до системи МВС України.

Для організації охорони об'єктів власності (на договірних засадах) при Міністерстві діє Державна служба охорони МВС України.

Наукове забезпечення діяльності ОВС, а також підготовку висококваліфікованих кадрів для ОВС у системі Міністерства здійснюють, відповідно, державні науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади.

Другий блок – модернізація нормативно-правової бази, регламентуюча діяльність ОВС. Першочерговим завданням тут є прийняття необхідне прийняття законів України: «Про органи внутрішніх справ України»; «Про порядок проходження служби в органах внутрішніх справ»; «Про оперативно-розшукову діяльність (нова редакція)»; «Про Національну міліцію» («Про Національну поліцію»); «Про статус слідчого»; «Про Державну Варту»; «Про Державну міграційну службу в Україні»; «Про Державну прикордонну службу»; «Про службу пожежної безпеки та порятунку»; «Про цивільний захист населення»; «Про внесення змін до Закону України «Про судову експертизу» (щодо зміни назви суб'єкта судово-експертної діяльності); «Про внесення змін до Закону України «Про загальну структуру і чисельність МВС України»; «Про організаційно-правові осно-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
ви боротьби з організованою злочинністю» (нова редакція); «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України» (щодо можливості фінансування ОВС з місцевих бюджетів).

Оскільки головним завданням, яке ставить перед собою держава, є забезпечення для всіх громадян високої якості життя, складовою частиною якого є охорона громадського порядку та рівень громадської безпеки, міліції необхідно орієнтуватися на потреби населення в цій сфері, беручи до уваги міжнародні вимоги, зокрема Стокгольмську стратегію поліцейської діяльності.

Визначальним критерієм оцінки діяльності міліції – як зовнішньої, так і внутрішньої – має виступати громадська думка щодо якості роботи міліції та рівня задоволення населення станом громадської безпеки у країні та регіоні проживання. Кримінальна статистика має використовуватися, головним чином, для виявлення певних тенденцій у структурі злочинності країни та регіону, як це передбачено Лісабонською угодою та Стокгольмською стратегією поліцейської діяльності 2010 року.

УДК [342.951:711.4](477)

КОЗАК ОЛЕКСАНДРА СЕРГІЙВНА

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінально-правових дисциплін
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

НОВЕЛИ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ПРО ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ МІСТОБУДІВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Удосконалення державної політики у сфері містобудування, посилення та персоніфікації відповідальності суб'єктів містобудування за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил є невід'ємною частиною під час реформування законодавства України про адміністративну відповідальність.

22 грудня 2011 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності», яким передбачені зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) та нова редакція Закону України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності», зокрема виключено з КУпАП ст. 79-1, а ст. 96, 96-1 і 97 викладено в новій редакції. КУпАП також доповнено новими ст. 149-1 та 188-37, в яких запроваджується адміністративна відповідальність за порушення порядку ведення єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов та за невиконання законних вимог (приписів) посадових осіб Державної архітектурно-будівельної інспекції України, її територіальних органів. Крім цього, вносяться зміни до ст. 221, 242-1, 244-6, 255 КУпАП.

Перелічені статті КУпАП визначають адміністративну відповідальність за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил та затверджених проектних рішень під час нового будівництва, реконструкції, реставрації, капітального ремонту об'єктів чи споруд; за виконання будівельних робіт без повідомлення про початок виконання зазначених робіт, а також наведення недостовірних даних у такому повідомленні; за виконання будівельних робіт без дозволу на їх виконання; порушення законодавства під час планування і забудови територій тощо.

Дійсно, реформування законодавства України, що регулює суспільні відносини в сфері будівництва, стало своєчасним та нагально необхідним. Однак, на наш погляд, санкції, введені цим законом є надто суворими (від 50 до 50000 неоподаткованих мінімумів доходів громадян) і неадекватними відповідним адміністративним порушенням. Подібні розміри штрафів не передбачені навіть за вчинення злочинів. У ст. 53 КК України розмір штрафів за вчинення злочинів визначається в межах від 30 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Але нові розміри штрафів перевищують мінімальний розмір штрафів за вчинення злочинів щонайменше на 20 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а в деяких випадках перевищують його максимальний розмір в 50 разів. Для порівняння зазначимо, що розмір штрафу в ст. 275 КК України за вчинення порушення під час розроблення, конструювання, виготовлення чи зберігання промислової продукції правил, що стосуються безпечного її використання, а також порушення під час проектування чи будівництва правил, що стосуються безпечної експлуатації будівель і споруд, особою, яка зобов'язана дотримувати таких правил, якщо це створило загрозу загибелі людей чи настання інших тяжких наслідків або заподіяло шкоду здоров'ю потерпілого, при застосуванні покарання у виді штрафу, такий штраф не може перевищувати 50 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Основним критерієм, що відмежовує злочин від правопорушення є суспільна небезпечність та її ступінь. На ступінь суспільної небезпечності безпосередньо впливає важливість об'єкта посягання, характер та тяжкість шкоди, форма вини, спосіб вчинення правопорушення тощо. Тому не зрозуміло, яким чином відповідальність у виді штрафу за порушення вимог законодавства, будівельних норм, державних стандартів і правил може бути більш обтяжливою для порушника ніж за вчинення злочину, передбаченого ст. 275 КК України чи іншого навіть умисного злочину.

Так, ст. 270-1 КК України передбачає кримінальну відповідальність за умисне знищення або пошкодження об'єктів житлово-комунального господарства (житлового фонду, об'єктів благоустрою, теплопостачання, водопостачання тощо). Серед запропонованих покарань у альтернативній санкції цієї статті визначено штраф від 100 до 250 неоподаткованих мінімумів доходів громадян. В той же час вчинення правопорушення, передбаченого ст. 96-1 КУпАП, передача замовнику проектної документації для виконання будівельних робіт на об'єкті, розробленої з порушенням вимог законодавства, містобудівної документації, вихідних даних для проектування об'єктів містобудування, будівельних норм, державних стандартів і правил, а також заниження категорії складності об'єкта будівництва тягне за собою накладення штрафу на головного архітектора проекту (головного інженера проекту), експерта від 900 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Вищезазначене дозволяє зробити висновок, що застосування нових штрафних санкцій, введених Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності та вдосконалення державного регулювання у сфері містобудівної діяльності» може поставити у загрозливе становище підприємства, установи і організації, що виконують роботи у сфері містобудівної діяльності. Штрафи, що можуть бути накладені за вчинення правопорушення є неадек-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
ватними розміру прибутку, отриманому такими організаціями та розміру заробітної плати осіб, що на них працюють.

УДК 351.74

КОЗИЦЬКИЙ ВІКТОР ІВАНОВИЧ

начальник Головного управління МВС України в Харківській області

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ УПРАВЛІНЬ МВС УКРАЇНИ В ОБЛАСТЯХ

Удосконалення системи МВС проводиться з моменту здобуття Україною незалежності. За цей період були розроблені щонайменше дві основні концепції її реформування. І хоч зроблено було чимало, на жаль, плани і понині повністю не реалізовані.

Розпочаті реструктуризація та реформування системи МВС України у рамках реалізації адміністративної реформи, що спрямована на визначення оптимальної структури і системи управління, удосконалення організаційно-правового забезпечення службової діяльності органів внутрішніх справ, перерозподіл повноважень між Центральним апаратом МВС та регіональними підрозділами, скорочення бюджетних видатків на утримання системи МВС (у тому числі за рахунок вимушеного зменшення чисельності працівників органів внутрішніх справ) [1, с. 57].

Потребує розбудови також і система правоохоронних органів України регіонального рівня, зокрема на часі розпочинати оновлення форм та методів діяльності регіональних управлінь МВС України в областях.

У юридичній літературі існує різноманіття думок відносно цього питання. Загалом, питання удосконалення форм та методів забезпечення прав і свобод людини та громадянина органами внутрішніх справ досліджувались такими вченими, як О. М. Бандурка, І. П. Голосніченко, О. В. Джафарова, А. Т. Комзюк, В. П. Петков, В. М. Плішкін.

У філософській літературі форму діяльності визначають як спосіб організації та існування процесу, явища [2]. В юридичній літературі під формою управлінської діяльності розуміють зовнішні організаційні і правові вирази конкретних, однорідних дій, що виконуються з метою практичного вирішення поставлених завдань [3].

Нормотворча діяльність регіональних управлінь МВС України полягає в тому, що ці органи приймають, змінюють, доповнюють і скасовують акти, що містять норми права. Основними видами таких актів є накази, нормативні розпорядження, інструкції, рішення колегії, оголошені наказами, та інші акти, що встановлюють механізми для реалізації норм законів. У структурі правових норм забезпечення реалізації прав громадян важливе місце відводиться правозастосовчій діяльності органів внутрішніх справ. Розглядаючи ширше це питання, слід вказати, що правореалізаційна діяльність органів внутрішніх справ охоплює такі форми реалізації норм права, як дотримання, виконання, використання і застосування. Отже, правозастосовна форма – це елемент ширшої структури, тобто правореалізаційної форми. Органи внутрішніх

справ реалізують свої повноваження шляхом дотримання, виконання і використання правових норм. У разі, якщо необхідно винести владний індивідуально-правовий акт, працівники міліції застосовують норми права [4, с. 13].

Зазначені форми діяльності неможливо розглядати окремо. Вони тісно пов'язані між собою і залежать одна від іншої, утворюючи єдиний організм, який покликаний створити гідні умови для реалізації прав людини. Однак будь-які найдосконаліші форми не можуть існувати без відповідних методів, оскільки метод – це форма теоретичного та практичного опанування дійсності. В юридичній літературі метод розуміється як засіб, спосіб чи прийом, за допомогою якого здійснюється вплив на об'єкти, з метою практичного виконання завдань, що стоять перед органом чи посадовою особою [5].

Методи знаходяться в діалектичній єдності з цілями управлінської діяльності. Мета обумовлює специфіку використання методів, вибір методів певною мірою визначає реальність досягнення поставлених цілей. Але, з іншого боку, методи показують, яким чином досягається мета діяльності. Цілі визначають якісну сторону управлінської діяльності. Удосконалення методів означає поліпшення цієї діяльності.

Незалежно від змісту і спрямованості методам, які застосовуються в діяльності регіональних управлінь МВС України, властиві: організаційна форма, під якою розуміється вид впливу, тобто управлінсько-розпорядчий припис (наказ, вимога, дозвіл); характер впливу (безпосередній вплив, непрямий вплив за допомогою створення стимулюючих чи обмежують умов); спосіб впливу (одноособовий, колегіальний, колективний); тимчасова характеристика (короткострокові і довгострокові); наявність тактичного і стратегічного характеру [6].

Діяльність регіональних управлінь МВС України в областях здійснюється за допомогою різних методів. Наявність безлічі методів обумовлено складністю процесів управлінської діяльності. Методи доповнюють один одного, так як кожен з них характеризується способом реалізації загальних цілей діяльності. Правильне розуміння єдності і взаємного зв'язку методів діяльності, їх класифікація важливі для пізнання їх сутності та умов ефективного застосування.

Загалом, основними методами в діяльності органів внутрішніх справ є переконання і примус. При цьому на першому місці виступає переконання, а потім – примус. Таке співвідношення методів випливає із суспільної природи нашої держави, з відповідності його цілей і завдань інтересам людини і громадянина, з величезної виховної ролі переконання.

З метою ефективного виконання завдань і функцій регіональними управліннями МВС України в областях, виконання приписів правових норм і правозастосовних актів перш за все використовуються заходи переконання – виховання, демонстрація кращих прикладів, заохочення за сумлінну працю і зразкове виконання громадського обов'язку. Засоби переконання є спонукальними (стимулюючими) факторами забезпечення належної поведінки. Вони спрямовані на те, щоб громадяни свідомо і добровільно виконували правові норми і законні приписи суб'єктів адміністративної діяльності.

Метод переконання є засобом виховання. Це робить його всеосяжним. Широке використання переконання в правоохоронній сфері стимулює таку поведінку громадян та інших учасників адміністративно-правових відносин, що найбільшою мірою відповідає завданням, які вирішуються в процесі цієї діяльності.

Переконання є засобом запобігання злочинам та іншим правопорушенням. Воно служить вихованню у громадян внутрішньої потреби і стійкої звички правомірної поведінки, запобігання антигромадським вчинкам. Основними видами (заходами) переконання, що застосовується в адміністративній діяльності міліції, є: моральне та правове виховання; гласність в адміністративній діяльності міліції; організаційно-масова робота; заохочення [7].

За характером керуючого впливу виділяють організаційні методи (координація, узгодження, інструктування), психологічні методи (психологічне спонукання, мотивація, авторитет), адміністративні та економічні методи. Всі методи повинні відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованості і організаційній формі.

У діяльності регіональних управлінь МВС України в областях найбільш важливе значення мають адміністративні методи. Вони характеризуються підпорядкуванням волі керованого волі керуючого, тобто «владою-підпорядкуванням», в них найбільш яскраво виражається управлінсько-розпорядча природа діяльності міліції.

Таким чином, до правових форм діяльності регіональних управлінь МВС України в областях можна віднести: правоохоронну, нормотворчу, правозастосовну, а до неправових – організаційну і виховну. Нормотворча діяльність регіональних управлінь МВС України полягає в тому, що ці органи приймають, змінюють, доповнюють і скасовують акти, що містять норми права. Основними видами таких актів є накази, нормативні розпорядження, інструкції, рішення колегії, оголошені наказами, та інші акти, що встановлюють механізми для реалізації норм законів. У структурі правових норм забезпечення реалізації прав громадян важливе місце відводиться правозастосовній діяльності органів внутрішніх справ. До структури неправових форм діяльності входять такі організаційні форми: а) організаційно-регламентуюча; б) організаційно-соціальна; в) організаційно-економічна; г) організаційно-виховна.

Список використаних джерел:

1. Поклонський А. С. Адміністративно-правові основи утворення місцевої міліції в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Поклонський Андрій Сергійович. – Х., 2008. – 221 с.
2. Философский словарь / под ред. И. Т. Фролова. – [6-е изд., перераб. и доп.]. – М. : Политиздат, 1991. – 560 с.
3. Государственное управление: основы теории и организации : учебник / [под ред. В. А. Козбаненко]. – М. : Статут, 2000. – 445 с.
4. Бідняжевська А. Ю. Форми і методи діяльності міліції із забезпечення конституційного права на недоторканність житла людини і громадянина в Україні / А. Ю. Бідняжевська // Вісник запорізького юридичного інституту. – 2010. – № 2. – С. 11–18.
5. Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
6. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія досвід, шляхи удосконалення / О. М. Бандурка. – Х. : Основа, 1996. – 398 с.

7. Коренев А. П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая : учебник / А. П. Коренев. – Изд. 4-е, с изм. и доп. / под ред. д-ра юрид. наук, проф. А. П. Коренева. – М. : Моск. ун-т МВД России ; Щит-М, 2003. – 309 с.

УДК 342.9

КОЛІСНИК ТЕТЯНА ПЕТРІВНА

кандидат педагогічних наук, доцент кафедри інформатики та інформаційних систем і технологій в діяльності ОВС факультету психології, менеджменту, соціальних та інформаційних технологій ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС ПЕДАГОГІЧНИХ ТА НАУКОВО-ПЕДАГОГІЧНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ПРОЦЕСІ ФОРМУВАННЯ ПРОФЕСІЙНО-ОСОБИСТІСНОЇ СТІЙКОСТІ КУРСАНТІВ

В статті характеризується адміністративно-правовий статус педагогічних та науково-педагогічних працівників у процесі формування професійно-особистісної стійкості курсантів.

Проблема формування професійної стійкості особистості носить комплексний характер і знаходиться на перетині дослідницьких напрямків педагогіки, психології, фізіології, соціології, юридичних та інших наук, пов'язаних з навчально-виховним процесом. Роботи окремих авторів присвячені розгляду різних аспектів стійкості: емоційної стійкості (Ф. Горбов, В. Лебедев, Є. Мірелян, В. Суворова) [1], моральної стійкості (В. Чудновський) [2], завадостійкості (В. Небиліцин, В. Хомская), адаптації до стресових ситуацій (Л. Китаєв-Смик, Д. Медведєв, В. Суворова), стійкості фізіологічних і психологічних функцій при дії екстремальних факторів (В. Медведєв), стійкості в умовах сенсорної ізоляції (У. Кузнецов, В. Лебедев), психологічної підготовки людини до складних видів професійної діяльності (Г. Береговий, Ф. Горбов, А. Леонов, В. Лебедев). У вітчизняній педагогіці проблеми особистісної стійкості досліджувалися в роботах Р. Баєвського, Б. Братуся, Е. Вайнер, І. Іванова, Г. Калачова, А. Личко, А. Максимова, В. Марєєва, А. Мудрика, В. Сластенина [3], Є. Шиянова та ін. Педагогічний аспект у формуванні моральних якостей людини розкрито у дослідженнях О. Бандурки, Є. Бондаревської, З. Васильєвої, Т. Власової, І. Грязнова, М. Долинського, Б. Ліхачева, А. Макаренка, І. Маренка, Т. Мишаткіної, М. Тимченко, О. Тогочинського, К. Ушинського, Н. Щурової. Професійні якості особистості працівників органів внутрішніх справ були предметом дослідження В. Васильєва, М. Єнікєєва, А. Ратинова, В. Романова, В. Тюріної, І. Шахриманьяна, Г. Шиханцова та ін. Питанням взаємозв'язку в індивідуальному розвитку особистості професійної діяльності та особистісних особливостей спеціаліста приділяли значну увагу С. Максименко, Є. Климов, О. Маркова.

Порівняльна оцінка ідей, методів і педагогічних технологій, запропонованих різними школами та напрямками, дозволяє сформувати нові парадигми формування професійної стійкості курсантів. Дослідження доводять, що педагогічні умови формування професійно-особистісної стійкості майбутніх працівників органів внутрішніх

справ повинні бути орієнтовані на актуалізацію мотиваційно-ціннісного ставлення курсантів до майбутньої правоохоронної діяльності.

До суб'єктів процесу формування основ професійно-особистісної стійкості курсантів у вищих навчальних закладах МВС відносять: керівників (начальників) усіх рівнів (ректор, проректори, керівники інститутів, факультетів та інших структурних підрозділів ВНЗ, їх заступники, начальники курсів та їх заступники, командири навчальних груп та інші, у назві посад, які вони обіймають, є слово «керівник» або «начальник»); працівників підрозділів виховної, соціальної роботи та дозвілля; працівників підрозділів роботи з персоналом; професорсько-викладацький склад; наставників; ветеранів ОВС; громадські формування ВНЗ МВС України. На нашу думку, і курсант є суб'єктом процесу формування основ професійно-особистісної стійкості, якщо розглядати його в аспекті самонавчання, самовиховання, самоконтролю та ін.

У формуванні особистості майбутнього фахівця, його світогляду, професійних якостей провідну роль відіграє викладач вищого навчального закладу. Згідно з Національною доктриною освіти система «викладач – студент», що діє у вищому навчальному закладі, спрямована на формування особистості висококваліфікованого спеціаліста, громадянина, патріота. Дослідження багатьох педагогів і психологів (Н. Левітов, О. Матюшкін, Б. Теплов, В. Давидов, В. Струманський та ін.) підкреслюють зв'язок процесу формування особистості з тим впливом, який справляє викладач на розум і почуття вихованців. Викладач вищої школи має бути як висококваліфікованим ученим, фахівцем, науковцем, так і вихователем.

Адміністративно-правовий статус педагогічних та науково-педагогічних працівників ВНЗ – це сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених адміністративно-правовими нормами, які регулюють даний вид діяльності. У загальному розумінні, основу адміністративно-правового статусу складають: адміністративна правоздатність та адміністративна дієздатність.

Професорсько-викладацький склад розробляє, організовує та впроваджує у навчальний процес новітні навчально-виховні технології; прививає курсантам любов до України, виховує їх у дусі патріотизму і поваги до Конституції та законодавства України; особистим прикладом утверджує повагу до принципів загальнолюдської моралі: правди, справедливості, відданості, патріотизму, гуманізму, доброти, стриманості, працелюбства, поміркованості, інших чеснот; виховує у курсантів повагу до батьків, жінки, старших за віком, народних традицій та звичаїв, національних, історичних, культурних цінностей України, її державного і соціального устрою, дбайливе ставлення до історико-культурного та природного середовища країни.

Адміністративно-правовий статус курсантів визначено Законами України «Про освіту», «Про вищу освіту» [4], «Про міліцію» [5], Дисциплінарним статутом органів внутрішніх справ України [6], Положенням про проходження служби рядовим та начальницьким складом органів внутрішніх справ України [7], Положенням про вищі навчальні заклади МВС [8] та Правилами внутрішнього розпорядку вищого навчального закладу.

Необхідно зазначити, що кожен із суб'єктів процесу формування основ професійно-особистісної стійкості курсантів у вищих навчальних закладах МВС є не-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012

від'ємною частиною цього процесу, оскільки професійна підготовка у вищих навчальних закладах є одним з етапів професійного становлення майбутніх працівників органів внутрішніх справ, на якому відбувається інтенсивне формування професійних знань, умінь і навичок, професійно важливих якостей, закладається і розвивається позитивне ставлення до професії правоохоронця, що переростає в ціннісне ставлення до майбутньої професійної діяльності. Зіставлення різних точок зору на феномен професійно-особистісної стійкості дозволило обґрунтувати досліджуване явище як інтегративного особистісного утворення сукупності професійних знань і умінь, ціннісно-цільових і емоційно-вольових якостей особистості, що дозволяють успішно виконувати професійну діяльність протягом тривалого часу, зберігаючи працездатність і інтерес до цієї діяльності.

Список використаних джерел

1. Суворова В. В. Психофизиология стресса / В. В. Суворова. – М. : Педагогика, 1975. – 208 с.
2. Чудновский В. Э. Нравственная устойчивость личности : Психологическое исследование / В. Э. Чудновский. – М. : Педагогика, 1981. – 208 с.
3. Сластенин В. А. Формирование личности учителя советской школы в процессе профессиональной подготовки / В. А. Сластенин. – М. : Высшая школа, 1976 – 160 с.
4. Про вищу освіту : закон України від 17 січ. 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 20. – Ст. 134.
5. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22 лют. 2006 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.
7. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29 лип. 1991 р. № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>. – Редакція від 11.11.2011.
8. Положення про вищі навчальні заклади МВС : затв. наказом МВС України від 14 лют. 2008 р. № 62 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0193-08>.

УДК 342.9.001.7(477)

КОМЗЮК АНАТОЛІЙ ТРОХИМОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, помічник ректора ХНУВС

ШЛЯХИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ В УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Політичні, економічні та соціальні зміни в нашій державі, які стали результатом зусиль всього Українського народу, а також істотна демократизація суспільних відносин обумовлюють не тільки необхідність збереження досягнутого рівня розвитку суспільства та країни, а й викликають потребу у подальшому зміцненні на світовій арені позицій України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Одним із основних напрямків, орієнтиром у здійсненні будь-яких дій щодо збереження досягнутого та зміцнення майбутнього нашої країни є курс на охо-

рону прав, свобод і законних інтересів громадян, забезпечення верховенства права в усіх сферах суспільного життя, що залишається одним із актуальних напрямків державного будівництва.

У цьому контексті варто зазначити, що велике значення у створенні відповідних умов та забезпеченні належного здійснення цих положень відіграє адміністративне право. Таке значення саме цієї галузі пояснюється тим, що, як відомо, у період суспільних перетворень, зміни політичної еліти саме адміністративне право забезпечує безпосередню їх реалізацію. Це цілком зрозуміло, оскільки воно є однією з головних галузей публічного права в кожній країні, яке: регулює відносини між державою, її органами і фізичними та юридичними особами; впорядковує суспільні відносини у сфері державного управління та визначає його форми і методи; відображає закономірності правового регулювання організації і діяльності апарату державного управління у сучасних умовах; визначає адміністративно-правовий статус суб'єктів і об'єктів виконавчої влади тощо. Саме тому подальший розвиток демократії, забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб нерозривно пов'язані з підвищенням ефективності дії механізму адміністративно-правового регулювання та його основи – адміністративного права.

І хоча дослідженню напрямків розвитку адміністративного права України було присвячено чимало праць вчених-адміністративістів, але вважати, що воно є остаточно вирішеним, навряд чи можна. Про це, зокрема, свідчить узагальнення останніх публікацій у цій сфері, у яких продовжується обговорення вказаної проблеми. Свідченням потреби у продовженні наукового пошуку у цій сфері є не тільки практично повна незавершеність реалізації Концепції реформи адміністративного права України, а й розпочате у 2010 р. Президентом України (Указ від 9 грудня 2010 р. «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади») широкомасштабне реформування системи органів виконавчої влади, діяльність яких регулюється переважно нормами адміністративного права. Тому є всі підстави вважати, що виявлення напрямків та форм подальшого розвитку сучасного адміністративного права України в контексті пріоритету утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, відповідно до яких будується діяльність органів виконавчої влади, є одним з актуальних завдань вітчизняної правової науки.

Насамперед, слід вказати на те, що динамічний стан предмета адміністративного права, обумовлений рухливістю та істотною зміною характеру суспільних відносин, що регулюються цією галуззю права, не міг не вплинути на її розвиток. Зокрема, сьогодні можна констатувати процес розширення сфери суспільних відносин, що входять до предмета адміністративного права, а також визнання суттєвих змін у формах і методах здійснення виконавчої влади, що зумовлені якісними змінами змісту цієї діяльності.

Так, нормами адміністративного права дедалі більше регулюються суспільні відносини, які повною мірою назвати управлінськими не можна, однак вони належать до публічної сфери, їх учасниками є представники органів виконавчої влади, а тому такі відносини повинні бути упорядковані нормами саме цієї галузі права. Отже, потребує свого уточнення коло, зміст та ознаки суспільних відносин, які слід включати

до предмета регулювання адміністративного права. В основі цих змін, як правило, лежить потреба людини у задоволенні наданих їй прав та свобод, перелік яких істотно збільшився у сучасній демократичній Україні.

Одночасно із необхідністю уточнення питання про склад предмета адміністративного права виникає потреба коригування форм та методів упорядкування тих суспільних відносин, що його становлять. І як у випадку із невирішеністю питання про коло суспільних відносин, що повинні регулюватися нормами адміністративного права, це питання також потребує свого вирішення. Так, однією із основних проблем, що, на жаль, ще дає про себе знати та перешкоджає нормальному розвитку цієї галузі, є намагання пристосувати до сучасних демократичних умов розвитку нашої країни як країни із ринковою економікою застарілих методів, які були властиві ще командно-адміністративній системі. Таким чином, ще одним напрямком вдосконалення цієї галузі публічного права є удосконалення, а у певних випадках навіть опрацювання нових методів та способів правового впливу на поведінку відповідних суб'єктів, а також на ті суспільні відносини, що становлять предмет правового регулювання адміністративного права.

У контексті розширення предмета правового регулювання, а також зміни його методів постає питання про визначення справжньої ролі адміністративного права в сучасному суспільстві та в умовах подальшої розбудови України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. На підставі вищенаведеного слід відзначити, що роль цієї галузі вже не може пов'язуватися виключно із забезпеченням потреб держави у впорядкуванні публічних відносин між нею та іншими фізичними і юридичними особами, а також між представниками держави під час безпосередньої реалізації її функцій.

Насамперед, в основі зміни ролі адміністративного права лежить концептуальна зміна характеру відносин між людиною і державою, яка була визнана та закріплена у Конституції України. Визнання в ст. 3 Конституції України того, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, означає підпорядкування діяльності всіх державних і правових інститутів суспільства потребам реалізації, охорони та захисту прав людини, їх пріоритетність перед іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Як наслідок, пріоритетом наукового пошуку, зокрема і у сфері науки адміністративного права, стали дослідження проблем правозабезпечувальної та правозахисної діяльності державних органів, зокрема органів виконавчої влади, інших державних і недержавних органів, які виконують функції управлінського (внутрішньоорганізаційного) характеру. Отже, особливість сучасного етапу розвитку і реформування адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб в усіх сферах суспільних відносин. Як наслідок визнання пріоритетності утвердження та забезпечення прав людини в адміністративно-правовій науці цілком обґрунтовано здобула свого поширення позиція, що центральним напрямом розвитку вітчизняного адміністративного права є запровадження сервісної (службової) його концепції, відповідно до якої суб'єкти публічного управління мають якнайповніше забезпечувати права, свободи і законні інте-

реси фізичних та юридичних осіб. Відповідно до наведеного слід вказати, що до числа основних напрямків розвитку цієї галузі права слід віднести подальше розроблення положень сервісної концепції адміністративного права та їх безпосереднє впровадження у правове регулювання відповідних суспільних відносин. Це, насамперед, потребує опрацювання нової доктрини адміністративного права в частині його призначення та функцій, принаймні їх коригування, уточнення, а можливо і розширення числа принципів адміністративного права, а також докладання зусиль до впровадження нової ідеології державної влади у повсякденну діяльність представників держави під час безпосередньої реалізації її функцій.

Розвиток адміністративного права повинен відбуватися відповідно до існуючих умов виникнення та реалізації предмета регулювання цієї галузі права та потреб основного учасника цих суспільних відносин – людини.

Підсумовуючи варто зазначити, що на сучасному етапі розвитку суспільства і держави виникла об'єктивна необхідність перегляду уявлень про завдання, форми і методи адміністративного права, де основним напрямком його розвитку має стати практична спрямованість на якнайповніше забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб. І досягнення цієї мети потребує консолідації зусиль всіх зацікавлених осіб: вчених-юристів, практиків, представників відповідних гілок влади, громадськості, окремих громадян. Саме такий підхід є умовою подальшої демократизації суспільних відносин та забезпечення становища людини як найвищої соціальної цінності в державі.

УДК 342.9.001.7(477)

КОМЗЮК ВОЛОДИМИР ТРОХИМОВИЧ

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

КОМЗЮК АНАТОЛІЙ ТРОХИМОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, помічник ректора ХНУВС

ЩОДО ОСНОВНИХ ЗАСАД РЕФОРМУВАННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Реальне забезпечення прав і свобод людини та громадянина, зміцнення правопорядку в країні, крім іншого, вимагає подолання недооцінки суспільної шкоди адміністративних проступків та значення інституту адміністративної відповідальності у боротьбі з ними, яка існує у суспільній свідомості та практиці державотворення, створення обстановки нетерпимості до зазначеного виду правопорушень з одночасним забезпеченням безумовного дотримання прав осіб, які притягаються до відповідальності. З цією метою інститут адміністративної відповідальності в Україні потребує суттєвого оновлення, про основні засади якого мова піде нижче.

Інститут адміністративної відповідальності за часи незалежності Україні ґрунтовним змінам не піддавався. Чинний Кодекс України про адміністративні правопорушення був прийнятий ще за радянських часів (1984 р.), відтак головною метою він має захист інтересів держави, не забезпечуючи належної охорони прав людини і громадя-

нина. Не змінило кардинально ситуації і внесення до нього величезної кількості змін, які не мали системного характеру, грішать надмірною деталізацією та казуїстикою.

Крім Кодексу діє ще велика кількість нормативних актів, які встановлюють відповідальність фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків. Це також негативно відображається на додержанні прав людини, оскільки у різних нормативних актах за однаково шкідливі проступки встановлюються відмінні заходи відповідальності та порядок їх реалізації.

До цього часу юридичні особи законодавчо не визнаються суб'єктами вчинення адміністративних проступків – до них можуть застосовуватися лише «фінансові санкції». Згідно з радянською традицією внаслідок вчинення юридичними особами певного діяння відповідальність несе тільки посадова особа. В радянську добу така конструкція відповідальності була обґрунтована з огляду на державну належність переважної частини підприємств, установ і організацій і представлення їх у конкретних відносинах посадовими особами. Цей механізм не придатний для сучасного стану розвитку суспільства, економіки і права, коли і фізичні, і юридичні особи є рівнозначними учасниками більшості правовідносин.

Існуюча система адміністративних стягнень, накладення яких становить зміст адміністративної відповідальності, в наш час не забезпечує потреб охорони правопорядку, розміри стягнень (переважно штрафів) часто не узгоджуються із суспільною шкідливістю (небезпечністю) адміністративних проступків, розмір штрафу визначається не у гривнях, а із використанням різних масштабів (розміру неоподаткованого мінімуму доходів громадян, вартості проїзду, робіт чи послуг тощо).

Не відповідає інтересам правоохорони визначення системи складів адміністративних правопорушень, до якої навіть не включено проступки, що посягають на права і свободи громадян. В багатьох випадках склади правопорушень утворюють діяння, які полягають у невиконанні різних цивільно-правових зобов'язань, угод (однією зі сторін у яких переважно є державна організація), тобто заходи адміністративної відповідальності використовуються з метою їх забезпечення. Водночас інтереси громадян в таких відносинах практично залишаються незахищеними.

Процедури притягнення до відповідальності за вчинення адміністративних проступків не відповідають багатьом вимогам, що ставляться до адміністративних процедур, переважно в частині дотримання прав людини. Водночас деякі елементи цієї процедури мають кримінально-процесуальний характер (доставлення особи, затримання особи, особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів). Поширеною є невинуватна практика використання таких заходів для обмеження прав осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, але підстав для застосування заходів кримінально-процесуального примусу при цьому недостатньо. Окремі процедури суттєво відрізняються залежно від сфери вчинення проступків (податкова, банківська, митна тощо).

Розширення судово-адміністративної юрисдикції призводить до ще більшого зниження ефективності адміністративної відповідальності та зменшення її ролі у механізмі забезпечення правопорядку в державі. Це пояснюється тим, що позасудовий порядок застосування санкцій у багатьох випадках є не недоліком, а перевагою ад-

міністративної відповідальності, особливо це стосується випадків накладення штрафу на місці вчинення проступку, коли відсутній будь-який правовий спір. В разі судового розгляду справи між моментом вчинення проступку і накладенням стягнення (у випадку його накладення) проходить довгий період, що негативно впливає на превентивну дію адміністративно-деліктного законодавства. У багатьох випадках через недоліки процедури або застарілість санкцій винні особи уникають адміністративної відповідальності або несуть символічну відповідальність.

Зазначеними та багатьма іншими проблемами обумовлено необхідність реформування інституту адміністративної відповідальності, метою якого є розроблення та ухвалення нового кодифікованого акта на заміну чинному Кодексу України про адміністративні правопорушення. Його положення мають встановити заходи відповідальності за адміністративні проступки – передбачені законом адміністративні правопорушення, вчинені приватними фізичними чи юридичними особами. Відмова від поняття «адміністративне правопорушення» зумовлена тим, що це явище є ширшим, ніж охоплюється інститутом адміністративної відповідальності приватних осіб, хоча в чинному КпАП термін «адміністративні проступки» використовується як синонім терміна «адміністративне правопорушення». Адміністративне правопорушення – це порушення положень законодавства будь-яким суб'єктом адміністративних правовідносин. Тому новий кодифікований акт доцільно назвати «Кодекс України про адміністративні проступки».

Доцільно кодифікувати в цьому законодавчому акті всі норми, що передбачають склади адміністративних проступків, за які встановлена відповідальність приватних фізичних і юридичних осіб. Важливо передбачити, що надалі в інших нормативних актах відповідальність приватних фізичних та юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків не визначатиметься. Запропоновані заходи відповідатимуть меті захисту прав осіб, що зменшить негативні прояви розробки різних законів, коли за однаково небезпечні адміністративні проступки передбачаються радикально відмінні санкції (розміри штрафів тощо). Наприклад, за невиконання законних вимог посадових осіб органів державного пожежного нагляду передбачено штраф у розмірі від 8,5 до 119 грн, а органів охорони культурної спадщини – від 850 до 1700 грн.

Здійснення повної кодифікації сприятиме також встановленню відповідності ступеня небезпеки (шкідливості) адміністративних проступків заходам відповідальності за їх вчинення.

Як уявляється, структурно Кодекс має складатися з трьох частин:

- 1) Загальної частини, де міститимуться загальні положення про відповідальність за адміністративні проступки: завдання, система та порядок дії законодавства про адміністративні проступки; поняття і принципи відповідальності за адміністративні проступки; суб'єкти адміністративних проступків; обставини, які виключають відповідальність за адміністративні проступки; заходи відповідальності за адміністративні проступки; правила накладення адміністративних стягнень.

Суб'єктами вчинення адміністративних проступків необхідно визнати лише приватних фізичних та юридичних осіб. Діяння юридичної особи вважатиметься винним, якщо воно є наслідком діянь фізичних осіб, що її представляли у відповідних

відносинах. Доцільно відмовитися від визнання суб'єктами адміністративних проступків посадових осіб, які діють від імені юридичної особи. В цих випадках суспільно шкідливими є наслідки невиконання певних правил (наприклад, охорони природи, благоустрою тощо) саме юридичною особою. Тим більше, що визначити конкретну посадову особу, від якої залежало виконання певних правил, досить важко, оскільки забезпечення їх виконання часто входить до кола службових обов'язків цілого ієрархічного «ланцюжка» посадових осіб. Це має бути зроблено самою юридичною особою, вона ж вирішує питання про характер і межі відповідальності своїх посадових осіб.

Існує потреба у перегляді змісту та видів адміністративних стягнень. Ними залишаться лише попередження та штраф. Необхідно змінити також спосіб визначення розміру штрафів. Базовою одиницею для обрахунку розміру штрафу настав час визнати національну валюту України – гривню.

2) Особливої частини, де розміщуватимуться конкретні склади адміністративних проступків відповідно до сфер суспільного життя та визначатимуться санкції за їх вчинення.

Доцільно у кожній статті Особливої частини визначати орган, який розглядатиме справу про цей адміністративний проступок, а також посадових осіб, які мають право складати протокол про нього. Адміністративні проступки повинні бути підвідомчі лише органам виконавчої влади і органам місцевого самоврядування. Адміністративні проступки, справи про які розглядаються нині в порядку судової юрисдикції, залишаться у судовій юрисдикції, але вони будуть класифіковані як кримінальні проступки і стануть предметом регулювання кримінального законодавства.

3) Процедурної частини, в якій буде визначено процедуру притягнення до відповідальності приватних фізичних чи юридичних осіб за вчинення адміністративних проступків. Необхідно передбачити різні види процедур – просту (швидку – у випадку накладення адміністративного стягнення (попередження або штрафу) на місці вчинення правопорушення) та формалізовану (ускладнену) залежно від визнання особою своєї вини у вчиненні проступку та розміру санкцій.

УДК 343.13

КОЧУРА АНАСТАСІЯ ВОЛОДИМИРІВНА

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК ФОРМА РЕАЛІЗАЦІЇ САНКЦІЇ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ НОРМИ

Розглядають особливості норм кримінально-процесуального права та можливість реалізації санкцій кримінально-процесуальних норм у нормах адміністративного права.

Кримінальний процес є особливим видом діяльності спеціально уповноважених державних органів, з порушення, розслідування та вирішення кримінальної справи. Норми, що регулюють дану діяльність відрізняються від норм інших галузей

права, що обумовлюється якісними особливостями тих суспільних відносин, що регулюються цими нормами, тобто предметом процесуально-правового регулювання [1, с. 167].

Тому зважаючи на специфіку суспільних відносин, які регламентуються кримінально-процесуальними нормами, Л. М. Лобойко виділяє ряд таких їх особливих рис: 1) вони є похідними від норм кримінального (матеріального) права (останні в субординації норм займають провідне становище); 2) вони регламентують, головним чином, процедуру здійснення кримінально-процесуальної діяльності, а тому відображають динамічні характеристики процесуальних відносин; 3) адресатами кримінально-процесуальних норм переважно є посадові особи органів дізнання, слідчі, прокурори та судді; 4) процесуальні норми характеризуються специфічною структурою [2, с. 30].

Дійсно, з даною точкою зору слід погодитись. Адже кримінально-процесуальні норми є похідними від норм кримінального права через те, що застосування норм матеріального кримінального права можливе лише за допомогою кримінально-процесуального права, яке регламентує діяльність органів дізнання, слідства, прокуратури та суду з порушення, розслідування, розгляду та вирішення кримінальних справ, забезпечуючи умови для успішної боротьби зі злочинністю, наділяючи органи держави, посадових осіб необхідними повноваженнями. Також кримінально-процесуальні норми містять в собі категоричні розпорядження, що частіш за все адресуються суб'єктам, які наділені владними повноваженнями у сфері правоохоронної діяльності держави. Основною ж формою реалізації даних норм є здійснення активних дій, направлених на реалізацію правових розпоряджень, що зобов'язують діяти тим чи іншим чином. Процедурний характер кримінально-процесуальних норм полягає в тому, що вони описують не тільки дії учасників процесу, але й спосіб, порядок, послідовність їх здійснення, а також форму закріплення результатів цих дій. Щодо специфіки структури даних норм, то вона проявляється перш за все в тому, що у них не завжди у межах однієї статті закону сформульовано гіпотезу, диспозицію, санкцію, а тому часто ці елементи норм розосереджено в межах декількох статей. До того ж, останній елемент структури норми – санкція, не завжди чітко формулюється в нормі кримінально-процесуального права, через це значна її частина охороняється санкціями інших галузей права, зокрема, адміністративного. Наприклад, ст. 23-1 КПК України покладає на орган дізнання, слідчого, прокурора обов'язок, встановивши причини і умови, що сприяли вчиненню злочину, внести у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов. Таким чином, подання – це процесуальний акт, який містить рішення слідчого (органу дізнання), пов'язане з виявленням та застосуванням заходів до усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину. Цей акт покладає на компетентних посадових осіб установ, підприємств або керівників громадських організацій обов'язок усунути обставини, які сприяють вчиненню злочинів. Подання вноситься у зв'язку з конкретною кримінальною справою. В ньому мають бути чітко відображені всі обставини, які обумовили вчинення злочину. У поданні слідчий пропонує виконати конкретні заходи, які мають відповідати таким умовам: 1) ґрунтуватися тільки на встановлених фактах і зібраних доказах; 2) не повторювати вимог чинних нормативних актів, інструкцій міністерств і відомств, правил або технічних умов;

3) бути безпечними для життя та здоров'я громадян, не принижуючими їх честь та гідність, морально прийнятними та юридично допустимими; 4) бути прийнятними та доцільними з економічної точки зору, реально здійсненими, дійовими.

Дане подання адресується подання певним установам, підприємствам або посадовим особам і направляється їм для фактичної ліквідації обставин, які сприяли вчиненню злочину. А тому, відповідно до ч. 3 ст. 23-1 КПК України установи, підприємства, організації зобов'язані не пізніше місячного строку після подання вжити необхідних заходів та повідомити про це слідчого (орган дізнання). Контроль за виконанням подання здійснюється тією особою чи органом, які його винесли. Повідомлення про заходи, вжиті за поданням слідчого, повинне приєднуватися до кримінальної справи. У разі невиконання подань або формального ставлення до усунення зазначених у них недоліків з боку окремих керівників, повинен бути складений протокол про адміністративне правопорушення за ст. 185-6 КУпАП, тобто «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу дізнання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора», яка передбачає накладення штрафу на відповідних посадових осіб за ігнорування і невиконання подань, ухвал чи постанов щодо усунення причин і умов вчинення злочинів.

Список використаних джерел

1. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права / Е. Г. Лукьянова. – М. : Норма, 2003. – 236 с.
2. Лобойко Л. М. Кримінально-процесуальне право : курс лекцій : навч. посіб. / Л. М. Лобойко. – К. : Істина, 2005. – 456 с.

УДК [342.951:351.82](477)

КРАВЦОВА ТЕТЯНА МИКОЛАЇВНА

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії ХНУВС*

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКІ ПРАВОВІДНОСИНИ: ПОНЯТТЯ, ВИДИ, ОЗНАКИ

Адміністративно-господарське право являє собою систему норм, у якій за предметною і цільовою ознаками поєднується різномірний правовий матеріал, пов'язаний при цьому в тій чи іншій мірі із здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарювання, із застосуванням конкретних форм і методів адміністративно-господарської діяльності, зі здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності. Предметною ознакою об'єднання є характер врегульованих суспільних відносин, які виникають, змінюються і припиняються в процесі здійснення адміністративно-господарської діяльності, застосування її конкретних форм і методів, встановлення гарантій щодо її законної реалізації. Цільова ознака об'єднання правового матеріалу являє собою необхідність правового захисту прав суб'єктів господарювання від свавілля з боку органів держави та місцевого самоврядування, правового регулювання адміністративно-господарської діяльності з метою

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
забезпечення її стабільності та ефективності, створення оптимальних умов для її реалізації та участі суб'єктів господарювання в цьому процесі.

Відносини, що виникають між суб'єктами під час здійснення державою адміністративно-господарської діяльності та врегульовані нормами адміністративно-господарського права, набувають характеру правових і можуть бути охарактеризовані як адміністративно-господарські правовідносини.

Можна виділити такі основні групи адміністративно-господарських правовідносин:

□ відносини між державою і окремими державними органами, органами місцевого самоврядування з приводу використання останніми функції регулювання господарською діяльністю, що пов'язано з ініціюванням, підготовкою, аналізом, експертизою, прийняттям, відстеженням ефективності та переглядом регуляторних актів, а також контролем за здійсненням державної регуляторної політики;

□ відносини щодо участі громадськості у регуляторній діяльності держави, які виникають між окремими державними органами, органами місцевого самоврядування і громадянами, суб'єктами господарювання, їх об'єднаннями у зв'язку з ініціюванням, підготовкою, публічним обговоренням регуляторних актів;

□ відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування та окремим суб'єктом господарювання з приводу застосування засобів державного регулювання, надання останньому адміністративно-господарських послуг;

□ відносини між державними органами та окремим суб'єктом господарювання з приводу здійснення державного контролю за його господарською діяльністю

□ відносини між державними органами, органами місцевого самоврядування та третіми особами щодо здійснення першими організаційно-господарських повноважень щодо суб'єктів господарювання державної та комунальної форм власності.

Слід зазначити, що ці відносини існують лише у формі правовідносин, тобто виникають лише на підставі норм права – адміністративно-господарського права, яке визначає правові засади публічно-владної діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в сфері господарювання. Учасники цих відносин знаходяться у взаємному зв'язку через суб'єктивні юридичні права та обов'язки, такі зв'язки (відносини) охороняються примусовою силою держави. Поза правовими відносинами адміністративно-господарська діяльність держави здійснюватися не може.

Аналіз особливостей адміністративно-господарських правовідносин показує, що крім загальних ознак, властивих усім видам правових відносин, вони мають цілий ряд специфічних рис, що визначають їхню видову відмінність. Так, адміністративно-господарське правовідношення виникає виключно на основі норм права; являє собою зв'язок між його суб'єктами, який виникає через їх суб'єктивні юридичні права і обов'язки; цей зв'язок має індивідуальний, конкретно визначений характер і підтримується (гарантується) примусовою силою держави. Разом з тим ці відносини мають особливості, властиві їм як адміністративно-господарським правовідносинам, а також підкреслюють їх специфіку і виділяють їх від інших правовідносин.

По-перше, адміністративно-господарські правовідносини виникають в результаті правового регулювання відносин, які виникають в процесі здійснення органами

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
державної влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері господарської діяльності, і виступають їх правовою формою.

По-друге, відносини опосередковують процеси, пов'язані з участю держави в господарській діяльності: виконанням управлінських функцій у господарській сфері (регулювання господарської діяльності і контролю за діяльністю суб'єктів господарювання) та наданням адміністративно-господарських послуг, що дозволяє характеризувати відносини як різновид державно-управлінських.

По-третє, особливість суб'єктивного складу адміністративно-господарських правовідносин пов'язана з обов'язковою участю держави, як неодмінного учасника цих відносин.

По-четверте, адміністративно-господарські правовідносини відзначаються державно-владним характером, тобто один із суб'єктів завжди наділений державою владними повноваженнями щодо інших учасників адміністративно-господарських правовідносин.

По-п'яте, адміністративно-господарські правовідносини можуть виникати за ініціативою будь-якої із сторін як незалежно від згоди або бажання другої сторони, так і за умови погодження взаємовідносин сторін.

УДК [342.95:342.7](091)(477)

КРИВОРУЧКО ЛАРИСА СЕРГІЇВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
Університету економіки та права «КРОК»

РОЛЬ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Стаття присвячена розгляду актуальних питань щодо ролі міжнародних стандартів в адміністративно-правовому забезпеченні захисту прав людини в Україні, проаналізовано історичну складову, проведено аналіз щодо необхідності вдосконалення інституту захисту прав людини в Україні з урахуванням історії розвитку людства, висвітлена необхідність щодо вдосконалення системи забезпечення прав людини в Україні.

Адміністративно-правове забезпечення прав людини в Україні, його ефективне використання й вдосконалення є необхідною умовою функціонування і розвитку громадянського суспільства і правової держави. Основні права людини – один з головних правових інститутів сучасного демократичного суспільства. Його норми встановлюють найбільш суттєві, вихідні засади, які визначають положення особистості в суспільстві та державі, принципи їх взаємовідносин. У нинішній Європі інститут основних прав і свобод людини існує не тільки на національному, але й на наднаціональному рівні, тобто в рамках Європейського Союзу в цілому. Він являє собою сукупність норм права Європейського Союзу, які закріплюють найбільш важливі, спільні для всього Союзу стандарти в сфері захисту основних прав і свобод людини, а також принципи взаємовідносин особистості з органами публічної влади на всіх рівнях.

Питання прав і свобод людини та громадянина на сьогодні є найважливішою проблемою внутрішньої і зовнішньої політики усіх держав світової співдружності. Саме стан прав у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації є одним з основних критеріїв, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому.

Міжнародні стандарти прав людини являють собою систему прав людини, що розкриває сучасну ідею прав людини, яка закріплена в основних міжнародно-правових документах і, відповідно, визнана в усьому світі. Стандарти щодо основних прав і свобод людини і громадянина регулюється низкою міжнародно-правових актів, які визначають політичні, природні, культурні, соціальні права. Тому дослідження питання про міжнародні стандарти щодо основних прав, свобод і обов'язків, захисту людини, їх ролі та застосуванні в адміністративно-правовому забезпеченні в Україні є актуальним напрямком сучасної правової науки.

З урахуванням історії розвитку людства, існування державності найсуттєвішим питанням існування людей було виживання, захист їх життя та прав. Забезпечення прав громадян, людей, окремих верств населення в історії людства відігравало важливу роль. Ідеї прав і свобод людини існували впродовж майже всієї історії людства. Концепція права існувала в історичних культурах, стародавні філософи, такі як Аристотель, писали щодо прав громадян на власність та участь у громадських справах [1].

Середньовічні хартії свобод, такі як Магна Карта у Англії (1215 р.), не визнавали прав будь-якої людини, а були тільки чимось на кшталт політичних і юридичних угод, що відповідали конкретній політичній або економічній ситуації, релігійним особливостям [2]. Право людини у середньовіччя передбачало виконання прав однієї версти населення за рахунок іншої її частини. Однак, слід відмітити, що саме Магна Карта – велика хартія вольностей вважається традиційно першим правовим документом, в якому закладено основи концепції прав людини, створено передумови для подальшого утвердження свободи і панування закону в суспільстві.

Основу більшості сучасних юридичних тлумачень прав людини можна прослідкувати з початку нової європейської історії. Першими документами, які окреслювали права людини, можна вважати Дванадцять статей 1525 року під час Селянської війни в Німеччині, Білль про права 1689 р. в Англії, шотландський Акт вимоги прав 1689 р., Декларацію незалежності США в 1776 р. в США, Декларацію прав людини і громадянина в 1789 р. у Франції.

Над питаннями розвитку прав людини протягом XVIII–XIX століть працювали такі філософи як Томас Пейн, Джон Стюарт Мілль, Фрідріх Гегель, Макьявеллі, Вальтер, Жан Жак Русо, Мел'є, Дідро, Томас Мор та інші. Видатні філософи вказували на основну роль людини у житті суспільства та держави, рівні можливості людей. Розвиток держави залежить від свобод громадян. В основі ліберальної теорії лежить ідея про фундаментальні і невід'ємні права, кожної людини, які надаються їм від народження. Німецький філософ Імануїл Кант вважав, що звичаєве право – «найсвятіше з того, що є у Бога на землі». Мислителі вважали рівність людей в правах, право на життя, свободу та власність основними постулатами права. Крім того, вони розвили концепцію прав людини, включили до їх складу свободу слова, свободу зібрань та

створення союзів, свободу віросповідання. Звичаєве право вважалося універсальним, вічним і поза історичним. Сам термін права людини виник в період після написання книги «Права людини» Томаса Пейна. У XIX ст. найважливішою із правових проблем, пов'язаних із правами людини, стало питання ліквідації рабства. Рух аболіціоністів сприяв тому, що рабство було ліквідоване у Британії «Актом про работоргівлю» 1807 р. та «Актом про відміну рабства» 1833 р. В США північні штати відмінили рабство в період між 1777 та 1804 роками, але південні штати міцно трималися за цей інститут. Дебати й конфлікти щодо поширення законодавства на нові території призвели до сецесії Півдня й громадянської війни. Після війни інститут рабства був ліквідований тринадцятою поправкою до Конституції США. Чотирнадцята поправка проголосила повне громадянство та рівні права всіх людей, що народилися в США, а п'ятнадцята поправка гарантувала американцям африканського походження право голосу [3].

Заснування Міжнародного комітету Червоного Хреста в 1864 р. та перші Женевські конвенції 1864 р. заклали основу міжнародного гуманітарного права, що отримало подальший розвиток після двох світових воєн.

У XX ст. під тиском численних громадських рухів відбулися глибокі соціальні зміни, в тому числі в сфері прав людини. В Західній Європі та Північній Америці профспілки домоглися затвердження законів, що гарантували працівникам право на страйк, встановили мінімальні вимоги до умов і тривалості праці, домоглися заборони або законодавчого регулювання дитячої праці. Рух за права жінок встановив однакове право голосу для представників усіх статей.

Національно-визвольні рухи призвели до вигнання колонізаторів із багатьох країн. Серед цих рухів особливо впливовим був рух, який очолював Магатма Ганді, за звільнення Індії від британського правління. Домоглися своєї мети рухи позбавлених прав расових та релігійних меншостей у багатьох країнах світу. Серед них рух за громадянські права в США, який очолював Мартін Лютер Кінг, результатом чого стала відміна сіґрігації афро-американців.

Світові війни, великі людські втрати, геноцид певних верств населення та значні порушення прав людини в них призвели до створення нових інституцій, що повинні були стояти на захисті прав людини. Ліга Націй була утворена в 1919 р. разом із підписанням Версальського договору. Метою створення цієї організації було роззброєння, запобігання війнам через забезпечення колективної безпеки, врегулювання конфліктів між державами методами дипломатії, покращення життя людей у всьому світі. В мандат Ліги Націй була закладена значна кількість прав людини, які пізніше були проголошені в сучасній Загальній декларації прав людини.

В середині XX сторіччя ідея прав людини була піднята на міжнародний рівень у зв'язку з прийняттям і проголошенням 10 грудня 1948 р. Загальної декларації прав людини [4]. В силу величезного політичного і морального авторитету Загальної декларації її положення стали включатися в конституції багатьох держав і в тексти міжнародних договорів. Не винятком став основний документ нашої держави Конституція України 1996 р., положення якої розділу II «Права, свободи й обов'язки людини і громадянина», що мають багато спільного зі змістом Загальної декларації.

Міжнародне співтовариство приділяє значну увагу розвитку та забезпеченню прав людини для попередження соціальних негараздів та безладів, покращення рівня життя людей. Ці процеси набули особливої інтенсивності після другої світової війни, чому насамперед сприяла загальна демократизація міжнародних відносин, створення Організації Об'єднаних Націй, інших демократичних міжнародних інституцій.

Демократизації процесу, пов'язаного з проголошенням та захистом прав людини, значною мірою сприяло прийняття ряду міжнародних документів щодо закріплення, правової регламентації та розробки механізму міжнародного захисту прав людини у державах, які підписали відповідні міжнародні документи [5]. На Ялтинській конференції 1945 р. держави антигітлерівської коаліції домовилися створити новий орган, який успадкував би роль Ліги Націй – Організацію Об'єднаних Націй (ООН). Одразу після заснування, ООН стала виконувати важливу роль у встановленні міжнародного права, зокрема щодо прав людини.

З метою мати уявлення про обсяги міжнародної діяльності, пов'язаної із захистом прав людини, достатньо зазначити, що на початку 90-х років у цій сфері діяли понад 60 різних міжнародних форумів, починаючи від Генеральної Асамблеї ООН і закінчуючи Засіданням експертів із прав людини та Робочою групою з примусових та недобровільних зникнень.

Україна як суб'єкт міжнародного права, одна із засновниць ООН, проводить активну роботу, спрямовану на використання не тільки національних, а й міжнародних інститутів захисту прав людини. Однак, використання історично побудованих міжнародних стандартів в галузі прав людини, досвіду організаційного забезпечення в їх захисті в національних інституціях України дозволить значно підвищити адміністративно-правову ланку забезпечення прав людини в Україні.

Список використаних джерел

1. Freeman M. Human rights: an interdisciplinary approach / Michael Freeman. – Wiley-Blackwell, 2002. – P. 15–17.
2. Freeman M. The Magna Carta was very important in the late middle ages/ Michael Freeman. – Wiley-Blackwell, 2002. – P. 18–19.
3. Антонович М. М. Міжнародне публічне право / М. М. Антонович. – К. : Вид. дім «КМ Академія» ; Алерта, 2003. – 308 с.
4. Загальна декларація прав людини // Права людини і професійні стандарти в документах міжнародних організацій / упоряд. Т. Яблонська. – 3-тє вид., доп. і перероб. – К. : Сфера, 2002. – С. 9–12.
5. Криворучко Л. С. Актуальність вдосконалення системи забезпечення прав людини в Україні / Л. С. Кучеренко // Правничий вісник Університету «Крок». – Вип. 8. – 2011.
6. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод з доданими протоколами // Офіційний вісник України. – 1998. – № 13. – Ст. 270. – Зі змінами.
7. Статут Організації Об'єднаних Націй і Статут Міжнародного Суду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_010&c=1#Public.
8. Генеральна Асамблея [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/ga/>.

КУЗНІЧЕНКО СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист АР Крим, перший проректор Одеського державного університету внутрішніх справ з навчально-методичної та наукової роботи

НАЦІОНАЛЬНА КОНЦЕПЦІЯ ІНСТИТУТУ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Зазвичай до надзвичайного законодавства у широкому розумінні вчені відносять деталізуючі підзаконні нормативно-правові акти, де закріплюються повноваження окремих органів виконавчої влади в умовах введення надзвичайного адміністративно-правового режиму [1, с. 11]. Втім, беручи до уваги молодість надзвичайного законодавства для української юриспруденції, не можна не відзначити недостатнього рівня наукового дослідження цього інституту. Більшість праць присвячено або специфіці діяльності правоохоронних органів, або особливостям обмеження конституційних прав і свобод громадян. Але надзвичайне законодавство впливає не тільки на правоохоронну діяльність, а й на всю систему державного управління і місцевого самоврядування, видозмінює адміністративно-правові основи організації виконавчо-розпорядчої діяльності.

Спроби використання правового інституту надзвичайного стану в Москві та Душанбе 1991 р. у політичній боротьбі призвели до того, що в суспільній свідомості цей правовий режим став асоціюватися з інструментом державної політики авторитарного режиму, що має досить опосередкований зв'язок із правом. У зв'язку з цим комплексні наукові дослідження повинні показати правову природу надзвичайного законодавства як засобу, що не дозволяє свавільно обмежувати права та свободи громадян під час виникнення великомасштабних соціально-небезпечних явищ та є юридико-управлінським інструментарієм, що дозволяє органам державної влади швидко усунути небезпеку, привести суспільне життя у звичайний стан.

У різних країнах накопичено багатий досвід щодо регулювання надзвичайних правовідносин. Але нині рівень дослідження цих проблем в українській правовій науці та правовій науці у СНД взагалі не має достатнього рівня. Усі праці, присвячені фундаментальним дослідженням теорії надзвичайного законодавства, розроблені ще в дореволюційний період. За приклад слід узяти праці В. Ф. Дерюжинського «Habeas Corpus Акт та його призупинення за англійським правом» 1895 р. [2]; В. М. Гессена «Винятковий стан» 1908 р. [3]; Я. М. Магазинера «Надзвичайно-указне право в Росії» 1911 р. [4] та О. С. Алексєєва «Виникнення надзвичайно-указного права та його політичне значення» 1913 р. [5]. Тобто існував навіть підхід щодо формування спеціальної галузі права – надзвичайно-указного права. Я. М. Магазинер так визначав цей комплексний інститут права: «...Сутність надзвичайно-указного права є в тому, що при відомих обставинах та на відомий час акти монарха мають силу суперечити закону та призупиняти його дію, тобто за цих умов указ має силу закону» [4, с. 54].

Певною мірою ці проблеми вивчали й сучасні вітчизняні та зарубіжні адміністративісти: С. С. Алексєєв, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. М. Григор'єв, С. В. Ківалов, С. О. Магда, В. Я. Настюк, С. В. Пчелінцев, В. Б. Рушайло,

М. М. Тищенко, Х. Фольц, С. Д. Хазанов, М. Г. Янгол та ін. Проте у їх працях розкрито лише окремі аспекти формування концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів або ж окреслено їх побіжно у ході вивчення більш загальних чи су-міжних суспільних відносин.

Указані вище обставини обумовили актуальність проведеного дослідження. Відтак, метою статті є визначення національної концепції інституту надзвичайних адміністративно-правових режимів, а також вироблення пропозицій з удосконалення цього сектору національної безпеки.

Передусім слід розглянути надзвичайне законодавство в історичному аспекті. Один із сучасних дослідників надзвичайного законодавства О. Г. Александров у своїй праці дає таке визначення цього феномена: «Надзвичайне законодавство – це спеціальні нормативні акти, що приймаються державою за особливих (надзвичайних) обставин, якими глава держави або за його дорученням найвищі державні чиновники наділяються винятковими, дискреційними повноваженнями, що обмежують або призупиняють дію загальних законів з метою впливу на політичну або іншу ситуацію, запобігання екстремальному розвитку соціальних процесів і забезпечення громадського порядку, що вводяться в країні в цілому або в межах її окремих територій, коли іншими заходами це зробити неможливо» [6, с. 148–161].

Інтенсивний розвиток надзвичайного законодавства в Російській імперії, у складі якої перебувала більша територія сучасної України наприкінці XIX – на початку XX ст., був пов'язаний з ескалацією соціально-політичних суперечностей, що виражалися у масових заворушеннях, терористичних актах та інших діях, спрямованих на повалення існуючого державного ладу. Основна ідея надзвичайно-указного права після прийняття Основних законів Російської імперії в редакції 1906 р. полягала в тому, що згідно зі ст. 87 цього нормативно-правового акта в надзвичайних умовах (масові безладдя, стихійні лиха, катастрофи), коли бракує часу для скликання парламенту, монарх видає надзвичайний указ, який має силу закону, до затвердження такого акта парламентом протягом двох місяців після початку його роботи [6, с. 28–32].

За радянських часів було декілька праць, що піддавали критиці правовий інститут надзвичайного законодавства у «буржуазному» праві [7]. Наведемо типове висловлювання тих часів щодо надзвичайного законодавства: «Правлячі кола буржуазії, що перебувають у постійному страху перед можливістю активізації класової боротьби пролетаріату та посиленням опору демократичних сил її антинаціональній політиці, заздалегідь передбачили створення спеціального механізму, який у разі необхідності міг звільнити державні органи від стискаючих їх рамок законності» [1, с. 14]. Зважаючи на ідеологічне налаштування, слід визнати, що досліджуваний інститут спочатку був дійсно однією із форм диктату, який створювався для придушення політичної активності опозиційних владних сил. Але надалі цивілізоване суспільство дійшло розуміння, що без певних обмежень конституційного статусу особи у виняткових випадках глобальної небезпеки обійтися неможливо. І навіть сама демократична влада в умовах небезпеки при заздалегідь нерозробленому правовому інституті державного управління в надзвичайних ситуаціях буде зловживати дискре-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
ційними повноваженнями, бо не матиме часу на адекватне та об'єктивне розроблення відповідного правового механізму.

Становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку й законності в державі.

У науці існує два загальновизнані підходи щодо законодавства. Це широке та вузьке розуміння. В широкому розумінні – це як закони, так і підзаконні нормативно-правові акти. У вузькому – це лише закони та постанови законодавчого органу щодо введення їх у дію.

Згідно із тлумаченням терміна «законодавство», відповідно до рішення Конституційного Суду України в справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 32 КЗпП України [8], законодавство включає закони України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті у межах їх повноважень та відповідно до Конституції України.

У теорії права традиційно виокремлюються профілюючі (первинні, фундаментальні), спеціальні та комплексні галузі права. Також існує обґрунтована позиція щодо ототожнення комплексної галузі з галуззю законодавства [9, с. 213]. Специфічними є комплексні галузі, оскільки норми, які їх наповнюють, мають подвійну прописку в профілюючій або спеціальній і в комплексній галузі.

С. С. Алексєєв справедливо підкреслює, що «...на відміну від спеціальних, а до того ж профілюючих галузей, тут не має первинного елемента режиму – єдиного методу регулювання, що об'єднує всі юридичні особливості в одно ціле, але є «власні» юридичні засоби, деякі принципи та загальні положення, «власна» галузь законодавства, що надає чинним нормам особливого забарвлення» [10, с. 213].

Досить важливою для нас є структура системи законодавства. У науці виокремлюються: галузева структура законодавства – за предметом правового регулювання; субординаційна – за юридичною силою; державно-організаційна – за територіальним значенням. За галузевою приналежністю є галузеве законодавство, внутрішньогалузеве та міжгалузеве (комплексне) [11, с. 276–277]. С. С. Алексєєв писав: «...«Винайти» галузь на папері та «ввести» її в систему права, так би мовити, «одним розчерком пера» неможливо, які б вагомі аргументи на користь цього не наводилися. Тільки фактичний стан справ, реальне існування в самому праві особливого юридичного режиму є єдиним показником того, існує чи не існує де-факто та чи інша галузь права» [12, с. 219]. І далі: «На кожному черговому етапі розвитку суспільства масив правових норм «кристалізується» біля декількох масштабних системоутворюючих факторів. До них можна віднести: систему нормотворчих органів, систему суб'єктів права, основні соціально-економічні задачі, етапи, шляхи та засоби їх рішення тощо» [12, с. 218].

З одного боку, в кожній комплексній галузі права (галузі законодавства) є певна профілююча, до якої комплексна галузь найбільше тяжіє, яка підпадає під координуючий вплив галузевого режиму. Для надзвичайного законодавства – це адмініс-

тративне право. З другого боку – це змішаний інститут адміністративного права, який склався в прикордонній зоні з іншими галузями права і має вкраплення цих галузей (в основному, конституційного права).

Надто віддзеркалює цей процес становлення трудового права. Спочатку – це підгалузь цивільного права, далі – перехід від комплексної до спеціальної галузі, й нині трудове право має вже профільюче значення щодо права соціального забезпечення. «За наявності необхідних економічних, соціально-політичних та суспільних підґрунть в юридичній науці можуть бути вироблені моделі можливих юридичних режимів» [12, с. 221].

Правозастосовувач не просто знаходить статтю відповідного нормативно-правового акта, він застосовує до складеної ситуації відповідний режим галузі (підгалузі, інституту). Системність нашої роботи правозастосовника тлумачити ту чи іншу норму через призму її єдності з іншими нормами розглядуваної галузі, підгалузі, інституту.

Особливо важлива кодифікаційна робота, яка дозволить вводити нові загальні принципи, відпрацьовуючи специфічні засоби регулювання. «Саме в результаті такої кодифікаційної роботи в підгалузі права або спеціальній комплексній галузі може формуватися специфічний правовий режим – нова основна галузь права» [12, с. 220].

На нашу думку, з часом буде проведена перша кодифікація у сфері надзвичайного законодавства. Три закони щодо надзвичайного адміністративно-правового режиму зведуться в єдиний кодифікований акт, адже для цього є всі підґрунтя й тенденції, що спостерігаються на сьогодні. Цей кодекс стане основою комплексної галузі надзвичайного законодавства, на якій будуть ґрунтуватися інші нормативні акти. На необхідності розробки та прийняття зазначеного нормативного акту наполягають і 69,0 % опитаних працівників МВС України, Міністерства надзвичайних ситуацій України і Служби безпеки України.

Визнається в науці, що галузі законодавства створюються як на базі певних галузей права, так і без галузі права. У нашому випадку поки що не створено спеціальної галузі права, але ті тенденції, які існують у суспільстві й прогнози вчених щодо певного збільшення кількості виникнення глобальних небезпек різної ґенези [13], говорять про достатню ймовірність появи найближчим часом відповідної спеціальної галузі права.

Про те, що увага вчених до систематизації норм, пов'язаних з факторами глобальної небезпеки, посилена стверджують як академічні дослідження, так і перші систематичні збірки законодавства зазначеної сфери. У 1998 р. Міністерством надзвичайних ситуацій України розпочато друкування збірника (багатотомного) «Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України» [14], де зібрані закони України, постанови Верховної Ради України, укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, що містять норми, які регулюють правовідносини в умовах небезпек різної ґенези (надзвичайних ситуацій).

Ще одним аргументом щодо створення спеціальної галузі права є той факт, що під час небезпеки правозастосовувач має обмаль часу для знаходження відповідної норми права і прийняття рішення, більше того, є достатньо велика кількість людей, які взагалі в умовах стресу не можуть приймати адекватних рішень. Якби норми

«зліталися» на запрошення абонента, тоді б не виникало питань щодо систематизації. Можливо, у подальшому на певних кроках розбудови інформаційного суспільства, в разі достатнього рівня розвитку правових пошукових систем, і не виникатиме проблеми систематизації, та на сьогоднішній день має бути наукове підґрунтя для закріплення і пошуку норм права.

Надзвичайне законодавство – це комплексна галузь законодавства, що включає нормативно-правові акти, які містять норми конституційного, трудового, адміністративного, екологічного та інших галузей права. Виходячи з наведеного аналізу треба констатувати, що надзвичайне законодавство України є системою надзвичайних нормативно-правових актів, що регулюють суспільні відносини в умовах введеного на певній території (всієї держави або окремого регіону) надзвичайного або екстраординарного правового режиму в інтересах забезпечення національної безпеки України. Таке законодавство є багатоаспектним правовим феноменом, пов'язаним з регулюванням правовідносин в умовах виникнення факторів глобальної небезпеки. Для кращого розуміння цього феномена наведемо класифікацію пакетів нормативно-правових актів, що його наповнюють.

На нашу думку, розглядаючи правову природу та внутрішні характеристики надзвичайних нормативних актів, їх слід поділити на чотири великі групи. В першу чергу треба виокремити групу міжнародно-правових актів. Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України [15], чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Україна ратифікувала міжнародно-правові акти, що стосуються окремих аспектів надзвичайних та екстраординарних режимів. Зокрема, це такі акти, як: Міжнародний пакт про громадянські та політичні права, Конвенція Ради Європи про захист прав людини та основних свобод, Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання та інші.

До другої групи входять закони, які передбачають процедуру та механізм введення надзвичайних адміністративно-правових режимів та екстраординарні адміністративно-правові режими. Це відповідні статті Конституції України, законів України «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про зону надзвичайної екологічної ситуації», «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру», «Про аварійно-рятувальні служби», «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб» тощо.

До третьої групи входять закони та підзаконні нормативно-правові акти, що деталізують окремі положення надзвичайних заходів, стосуються повноважень державних органів, органів місцевого самоврядування щодо реалізації названих заходів в умовах введеного режиму. Зокрема, це: закони України «Про Цивільну оборону України», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про Службу безпеки України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про прокуратуру», «Про Державну прикордонну службу України», «Про оборону України», «Про мобілізаційну підготовку та мобілізацію», «Про міліцію»,

«Про внутрішні війська Міністерства внутрішніх справ України»; Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо поліпшення діяльності органів внутрішніх справ та громадських формувань з охорони громадського порядку», постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Правил застосування спеціальних засобів при охороні громадського порядку в Україні», «Про затвердження Положення про організацію оповіщення і зв'язку у надзвичайних ситуаціях» та ін.

Особливо серед підзаконних нормативно-правових актів слід виокремити акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, які регулюють внутрішньо-відомчі відносини. Це найбільша за кількісними ознаками група актів. До них належать накази, інструкції, розпорядження, статuti тощо. Такі акти створюються для реалізації функцій державного управління в умовах введення надзвичайних та екстраординарних режимів і поширюють свою дію на всі відомчі органи, установи, підприємства, органи та посадових осіб. Для системи органів внутрішніх справ це, наприклад, такі акти: Положення про цивільну оборону МВС України, Положення про надзвичайну протиепідеміологічну комісію при МВС України, Про медичне забезпечення особового складу органів і підрозділів внутрішніх справ та внутрішніх військ МВС України при виконанні оперативно-службових завдань у період проведення заходів по ліквідації наслідків аварій, катастроф і за інших екстремальних ситуацій та охороні громадського порядку в умовах масових заворушень та проведенні масових заходів тощо.

Окрему, четверту групу, становлять акти, якими вводяться режими і закони, що затверджують укази Президента України про введення надзвичайних адміністративно-правових режимів, це, зокрема: Указ Президента України від 03.12.2005 «Про введення надзвичайного стану в населених пунктах Автономної Республіки Крим», Закон України «Про затвердження Указу Президента України «Про оголошення території у межах населених пунктів Болеславчик, Мічуріне, Підгір'я, Чаусове-1, Чаусове-2 Первомайського району Миколаївської області зоною надзвичайної екологічної ситуації», постанова Верховної Ради України від 10.11.1998 «Про затвердження Указу Президента України «Про заходи щодо ліквідації наслідків стихійного лиха у Закарпатській області» та відповідні укази Президента України. Якщо перші три групи належать до так званого постійного законодавства, то остання група є завжди тимчасовою і закінчує свою дію в чітко установленний строк, передбачений відповідним нормативно-правовим актом. Тобто пропонуємо розрізняти постійне та тимчасове надзвичайне законодавство.

Отже, надзвичайне законодавство діє як єдина, узгоджена ієрархічна система, де зазначені акти встановлюють обсяг і межі повноважень органів влади та обмеження правового статусу особи, відступ від цих норм є неприпустимим. Тому в міжнародних нормативно-правових актах, у Конституції та законах України встановлені норми заборони, що дозволяють захистити від свавілля влади основні права та свободи громадян, конституційний лад та правопорядок у державі. У цьому контексті особливий інтерес викликає аналіз нормативно-правових актів надзвичайного характеру, що прийняті в умовах глобальної небезпеки з певними зловживаннями.

Від надзвичайного законодавства слід відрізнити «квазінадзвичайне законодавство», під яким розуміємо низку підзаконних нормативно-правових актів, наповнених повноваженнями органів державної влади, але дія яких безпосередньо не пов'язана із

введенням надзвичайного або екстраординарного режиму. Такі випадки, в основному, трапляються у нестабільні періоди розвитку держави. Хоча подібні акти подаються як необхідність і навіть створені з метою збереження конституційного ладу, прав і свобод громадян, проте фактично є незаконним використанням надзвичайних засобів.

На багато випадків прийняття актів квазінадзвичайного законодавства натрапляємо в недавньому минулому під час розпаду СРСР, починаючи з постанови Державного комітету щодо надзвичайного стану в СРСР № 1 від 19.08.1991. У Росії – це укази Президента РРФСР «Про призупинення діяльності Комуністичної партії РРФСР», «Про майно КПРС та комуністичної партії РРФСР» та «Про діяльність КПРС та КП РРФСР». Відсутність інституту Президента в Україні на той час дозволила більш гнучко підходити до зазначених питань, подібні акти були прийняті указами Верховної Ради УРСР. Так, 6 липня 1991 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» [16], а 30 серпня 1991 р. було прийнято Указ Президії Верховної Ради України «Про заборону діяльності Компартії України» [17]. Зазначені укази отримали також належну правову оцінку (обидва втратили чинність на підставі рішення Конституційного Суду України від 27.12.2001).

Такими указами, всупереч існуючій тоді Конституції, законодавству й міжнародним договорам, призупинялася діяльність названих організацій, а надалі заборонялась, керівництво партій розпускалося, а майно конфісковувалося, хоча подібні заходи відповідно до чинного тоді Закону СРСР «Про правовий режим надзвичайного стану» [18] були можливі лише в умовах введення відповідного надзвичайного адміністративно-правового режиму.

Слід запитати: з якої причини вся ця формалістика, коли існує кризовий стан, що потребує негайних, навіть надзвичайних заходів? Закон, правовий порядок нікому не дано порушувати. Якщо необхідно внести зміни до чинного законодавства, то чому це не зміг зробити парламент, якому і належить це право? Тут не може бути посилянь на фактор неупередженості. У таких питаннях не повинно бути поспіху, тому що це проблема прав особи, проблема демократії і законності в державі.

Прикладами правильного вирішення питань збільшення повноважень владних структур в умовах глобальної небезпеки є Закон України «Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України» [19] та постанова Верховної Ради України «Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту» [20].

Таким чином, становлення надзвичайного законодавства як комплексного правового інституту має на меті створення системи гарантій та засобів забезпечення прав і законних інтересів громадян, правопорядку та законності в державі. В більшості демократичних держав світу надзвичайне законодавство детально розроблене і є частиною системи забезпечення національної безпеки. Воно виступає не лише основним серед правових гарантій попередження і ліквідації факторів глобальної небезпеки, а й мірою, спрямованою на запобігання зловживання владою своїми дискреційними повноваженнями, є гарантією забезпечення основних прав і свобод громадян в умовах виникнення глобальної небезпеки.

Список використаних джерел

1. Чрезвычайное законодательство ФРГ / [под ред. В. М. Чхиквадзе]. – М. : Юрид. лит., 1969. – 210 с.
2. Дерюжинский В. Ф. Habeas Corpus Akt и его приостановка по английскому праву / В. Ф. Дерюжинский. – СПб. : Юрьевъ (Дерить), 1895. – 393 с.
3. Гессен В. М. Исключительное положение / В. М. Гессен – Х. : Эспада, 2005. – 240 с.
4. Магазинер Я. М. Чрезвычайно-указное право въ России / Я. М. Магазинер. – СПб. : Тип. М. М. Стасюлевича, 1911. – 172 с.
5. Алексеев А. С. Происхождение чрезвычайно-указного права и его политическое значение / А. С. Алексеев // Юридический вестник. Кн. 1. – М., 1913. – С. 57–75.
6. Александров О. Г. Чрезвычайное законодательство в России во второй половине XIX – начале XX века : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Александров Олег Григорьевич. – Н. Новгород, 2000. – 161 с.
7. Законодательство буржуазных стран о чрезвычайном положении : науч.-информ. обзор. – М. : ВНИИ СЗ МЮ СССР, 1982. – Деп. в ИНИОН АН СССР 29.08.1986, № 22288.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення ч. 3 ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») : рішення Конституційного Суду України від 9 лип. 1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – Ст. 59.
9. Исаков В. Б. Механизм правового регулирования и правовые режимы / В. Б. Исаков // Проблемы теории государства и права. – 1989. – С. 258–261.
10. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / С. С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 288 с.
11. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник / О. Ф. Скакун ; [пер. с укр.]. – Харьков : Эспада, 2007. – 840 с.
12. Алексеев С. С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С. С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6. – С. 81–90.
13. Зростає кількість надзвичайних ситуацій із року в рік // Надзвичайна ситуація. – 2008. – № 10. – С. 2–10.
14. Надзвичайні ситуації. Основи законодавства України : у 2 т. – Т. 1. – К. : Основа, 1998. – 544 с.
15. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
16. Про тимчасове припинення діяльності Компартії України : указ Президії Верховної Ради України від 26 серп. 1991 р. № 1435-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 288.
17. Про заборону діяльності Компартії України : указ Президії Верховної Ради України від 30 серп. 1991 р. № 1468-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 44. – Ст. 595.
18. О правовом режиме чрезвычайного положения : закон СССР от 3 апр. 1990 г. № 1407-1 // Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 15. – Ст. 250.
19. Про надання додаткових повноважень Голові Верховної Ради України : закон України від 24 серп. 1991 р. № 1430-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 505.
20. Про політичну обстановку на Україні і негайні дії Верховної Ради України по створенню умов неповторення надалі військового перевороту : постанова Верховної Ради України від 24 серп. 1991 р. № 1428-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 503.

КУЛІШ АНАТОЛІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, декан юридичного факультету Сумського державного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ НЕНАРОДЖЕНОЇ ДИТИНИ – ІМПЕРАТИВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВА ЛЮДИНИ НА ЖИТТЯ

Право на життя є загально визнаним і найголовнішим серед природних, невід'ємних прав людини. Це право у всьому світі задекларовано найвищою правовою нормою для суспільства. Оскільки право на життя є першоосновою усіх інших прав, воно являє собою абсолютну цінність світової цивілізації. Отже, усі права людини певним чином об'єднуються навколо стрижневого права на життя.

Закріпивши в Конституції України права людини та громадянина, держава взяла на себе обов'язок захищати ці права та гарантувати безперешкодну їх реалізацію. Проте, дуже складним питанням, пов'язаним з реалізацією права на життя, є момент виникнення цього права. Визначивши правоздатність дитини з моменту народження, чинне законодавство України вилучає з-під дії права на життя людей, які перебувають у лонах своїх матерів, дискримінуючи їх за стадією розвитку, та дозволяючи штучне переривання вагітності, надає право на життя тільки народженим дітям. Таким чином, у ст. 22 Конституції України зазначено, що при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод [1]. Отже, всі гарантовані Українською державою права людини – включно з передбаченими законодавством правовим захистом інтересів зачатої, але ще ненародженої дитини – можуть бути перекреслені і заперечені, якщо цілком легально і безкарно позбавити цю людину права на життя ще до її народження.

Проблема дітонароджуваності, запобігання вагітності та зокрема її штучного переривання (абортів) є одними із найболючіших питань в історії людства, що, також, викликає актуальність та доцільність проблеми штучного переривання вагітності на сьогодні.

Людське життя є незаперечною цінністю не тільки для самої людини, а й для держави, яку будує людина. Згідно зі ст. 3 та 27 Конституції України людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, кожна людина має невід'ємне право на життя. Однак беззаперечним порушенням цього права є штучне переривання вагітності, що може бути проведене, у відповідності до ч. 6 ст. 281 Цивільного кодексу України за бажанням жінки до дванадцяти тижнів вагітності.

Законодавча політика держави у формі правових норм, що регламентують переривання вагітності, визначається, як правило, економічними, соціально-демографічними умовами, а також релігійними і етичними установками.

Якщо звернутися до історії, то рання християнська і ісламська культури засуджували штучне переривання вагітності тоді, коли появлялися перші рухи плода, але не заперечували її в ранні строки. У XX ст. виникло питання про прийняття лібераль-

ніших законодавчих норм щодо штучного переривання вагітності, тому що високий рівень материнської смертності від нелегальних абортів і народження небажаних дітей стали соціальною проблемою в суспільстві [2, с. 119]. Так, в 1920 р. в СРСР був легалізований аборт, при цьому новий закон цілком виключав будь-яке покарання за його проведення як для лікаря, так і для жінки. Він провадився безплатно у лікарняних умовах дипломованим лікарем. Таким чином, уперше в світі було легалізовано штучний аборт за бажанням жінки. Населення пристосувалося до використання як легального, так і підпільного абортів. Це стало найбільш простим, ефективним і доступним методом контролю народжуваності, а в системі охорони здоров'я легалізована технологія абортів служила основою національного варіанту служби планування сім'ї. У такий спосіб у свідомості багатьох людей аборт зайняв місце контрацепції. У 60–70-ті рр. в країні було зроблено перші спроби витиснути аборт ефективною контрацепцією. У 1962 р. видано наказ «Про боротьбу з абортами», однак в 1974 р. розіслано інструктивний лист «Про побічні ефекти й ускладнення при застосуванні оральних контрацептивів», який фактично забороняв використання гормональних таблеток з метою контрацепції.

Сьогодні в Україні штучне переривання вагітності є доволі поширеним методом регулювання народжуваності і, нажалі, стало звичним явищем для соціуму. Проблеми, які породжує таке явище як «аборт» є різноступеневими. Гостроту питання штучного переривання вагітності породжують різні фактори, зокрема питання щодо кримінальної відповідальності лікарів, які проводять аборти; питання щодо особистих немайнових прав особи та права на спадок; питання щодо охорони життя та здоров'я матері та ненародженої дитини; проблема демографічної кризи населення тощо.

Штучне переривання вагітності – це один із найбільш значних чинників розладу здоров'я жінки: безпліддя, невиношування вагітності, запальні хвороби статевих органів, порушення менструального циклу, а також серйозних порушень психічного здоров'я. Штучне переривання вагітності і пов'язані з ним ускладнення призводять майже до кожної десятої втрати у показнику смертності, пов'язаної з вагітністю та пологами. Політика, що склалась в системі охорони здоров'я зі спрощенням процедури прийняття рішення про проведення такого втручання без акценту на його моральний компонент сприяє лояльному ставленню наших громадян до практики штучного переривання вагітності.

Внаслідок частих змін в указах про аборти в Україні надзвичайно характерним став психологічний опір усього суспільства спробам перейти від практики планування сім'ї, заснованої на перериванні вагітності, до попередження небажаної вагітності. Результатом поганої поінформованості населення про контрацептиви, недостатнього забезпечення ними, незадовільної роботи служб планування сім'ї стало те, що Україна опинилася в числі перших країн світу за частотою абортів [3, с. 17].

Аборти водночас можуть бути причиною виникнення розладів нервової системи, а також функцій яєчників, надниркових залоз та інших залоз внутрішньої секреції. Тому дозвіл абортів не означає їх заохочення, навпаки, в нашій країні здійснюються заходи, спрямовані на зменшення кількості абортів. До них належать заохочення материнства (охорона прав, інтересів і здоров'я матері і дитини, матеріальна допомога при народженні

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
дитини, розвиток мережі дитячих закладів тощо), навчально-освітня робота тощо. Зменшення кількості абортів досягається також застосуванням протизаплідних засобів.

Донедавна контрацепція вважалася виключно справою жінок. Однак є цілком очевидним те, що чоловік на рівні з жінкою повинен вирішувати проблеми, пов'язані з плануванням сім'ї. Тому згідно з Програмою дій, прийнятою на Міжнародній Каїрській конференції (1994), формування та збереження репродуктивного здоров'я забезпечується шляхом активної діяльності системи планування сім'ї – допомоги окремим особам та подружнім парам у досягненні певних репродуктивних результатів: запобігти небажаний вагітності, народити бажаних дітей, регулювати перерви між вагітностями, контролювати вибір часу народження дитини в залежності від віку батьків та інших факторів, визначати кількість дітей в сім'ї. Проблема планування сім'ї є світовою проблемою. Право на планування сім'ї та особисте відповідальне батьківство, як невід'ємне право кожного громадянина, у 1968 р. проголошено Організацією Об'єднаних Націй, а в 1974 р. визнано право кожної країни займатися плануванням сім'ї на державному рівні [4, с. 3].

Зважаючи на вищесказане, слід зазначити, що в більшості держав штучне переривання вагітності виступає як порушення права на життя ненародженої дитини у випадку його нелегального проведення (кримінальний аборт), але в той же час проведення його за легальних умов є своєрідним обмеженням права на життя, адже йдеться мова про право жінки на приватне життя і свободу розпоряджатися власним тілом.

Таким чином, доцільним є визначення права на життя як природного і невід'ємного конституційного права, яке включає у себе право на збереження життя, право на особисту недоторканність, право вимагати від держави здійснення заходів, спрямованих на підтримку життя. Виходячи з наукових даних, ми приходимо до висновку, що аборт на будь-якому терміні є порушенням права ненародженої дитини на життя.

На наш погляд, така правова дійсність суперечить етиці суспільних відносин і викривають недосконалість обраної законодавцем позиції, тому потребують детального правового регулювання, що має стати предметом подальших наукових досліджень.

Список використаних джерел

1. Конституція України : [прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р.]. – Х. : Весна, 2008. – 48 с.
2. Фролова О. Г. Аборт (медико-социальные и клинические аспекты) / О. Г. Фролова. – М. : Триада-Х, 2003. – 160 с.
3. Голота В. Сучасні проблеми планування сім'ї / В. Голота, Г. Макаренко, І. Усевич // Ліки України. – 2000. – С. 7–8.
4. Жилка Н. Я. Медичні та соціально-економічні основи удосконалення служби планування сім'ї та профілактика порушень репродуктивного здоров'я жінок : автореф. дис. на здоб. наук. ступеня канд. мед. наук : спец. 14.02.03 / Жилка Надія Яківна. – К., 2005. – 19 с.

ПОНЯТТЯ ТА СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ З ПИТАНЬ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Визначено поняття «принципи взаємодії» у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку, окреслено систему таких принципів, вдосконалено інші практичні питання з цього напрямку.

В сучасному світі забезпечення громадської безпеки не можливе без організації взаємодії правоохоронних органів з органами місцевого самоврядування. Адже не тільки на органи правопорядку, а й на органи місцевого самоврядування покладено обов'язок відображати інтереси громадян у межах відповідних територіальних громад і бути основою вироблення оптимальних суспільних рішень як щодо сутності загальних проблем, що постають перед громадою, так і відносно забезпечення громадської безпеки та правопорядку. Проте суспільно значущий результат взаємодії правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування ймовірний за умови, якщо буде забезпечено виконання ними завдань щодо дотримання правопорядку на загальних засадах, відповідно до закріплених принципів взаємодії.

Взаємодія – це філософська категорія, яка відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість та зміну стану або взаємоперехід, а також породження одним об'єктом іншого та тісно пов'язана з поняттям «взаємозв'язок», і розглядається як одна з форм останнього. Принципи взаємодії знайшли своє закріплення не лише у науковій літературі, а й у нормативно-правових актах. Перш за все, згідно з п. 6 ст. 119 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р. забезпечення взаємодії місцевих державних адміністрацій з органами місцевого самоврядування є одним із основних завдань. Відповідно до ст. 4. Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р., принцип поєднання державних і місцевих інтересів повинен реалізовуватися саме внаслідок взаємодії цих суб'єктів. Принцип взаємодії знайшов своє закріплення в нормативних актах, що регламентують статус суб'єктів правоохоронної системи, зокрема, Законах України «Про державну прикордонну службу України», «Про розвідувальні органи України», «Про контррозвідувальну діяльність», «Про внутрішні війська МВС України», «Про Службу безпеки України» тощо. А також в указах Президента України «Про заходи щодо зміцнення правопорядку і посилення взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів» від 15 грудня 2006 р., «Про додаткові заходи щодо запобігання зникненню людей, удосконалення взаємодії правоохоронних та інших органів виконавчої влади в їх розшуку» від 18 січня 2001 р. Метою зазначених указів є підвищення ефективності взаємодії місцевих органів виконавчої влади та правоохоронних органів щодо забезпечення до-

держання конституційних прав і свобод громадян, їх особистої безпеки, протидії найбільш небезпечним посяганням на особу та її власність, а також підвищення ефективності роботи із запобігання зникненню людей, з їх розшуку, встановлення місцезнаходження, а також особи тих, кого було знайдено мертвими, стосовно кого є ознаки вчинення злочину, приділивши особливу увагу перевірці інформації про безвісне зникнення дітей, громадян похилого віку, а також осіб, які могли стати жертвами торгівлі людьми, інформування членів сімей, родичів про заходи, що вживаються з метою розшуку людей, які зникли.

Дослідження думок науковців та чинних нормативно-правових актів щодо принципів взаємодії дозволяє зробити наступні висновки: а) вони є похідними від загальних принципів правоохоронної діяльності; б) ці принципи відповідають загальним принципам державного управління; в) принципи є нормативно визначеними та відповідають загальним принципам нормативно-правового забезпечення; г) їх різноманітність та значущість для практичної діяльності вимагає застосування комплексного підходу для їх дослідження та використання; д) сукупність зазначених принципів являє собою певну систему, де кожний принцип посідає власне місце, що є відповідним його функціональному призначенню і значенню для характеристики процесів взаємодії у сфері боротьби з корупцією.

З'ясування думок науковців щодо взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку дозволяє стверджувати, що вчені, у більшості своїй говорячи про принципи взаємодії, мову ведуть про активну діяльність суб'єктів взаємодії. При цьому не приділяється увага питанню обмежень, адже принципи взаємодії суб'єктів забезпечення громадської безпеки та правопорядку є водночас й обмеженнями діяльності цих суб'єктів. Відповідно до загальних та спеціальних принципів взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади можна виділити внутрішньо-системні обмеження та обмеження, що виникають в середовищі системи публічного управління. Внутрішніми обмеженнями управлінської системи є такі: сприйняття середовища або участь у спільній інтерпретації ситуації, що може посилити або завадити здатності розпізнавати потреби, цілі та засоби їх досягнення; структурованість проблем або ряду потреб суспільства; міжособистісний конфлікт управлінців та політиків, громадян щодо винесення проблеми на порядок денний; встановлення нечітких цілей через намагання одночасного вдоволення множинних і конфліктних цілей; інерційність управлінського процесу, що пов'язується з втратою гнучкості, чутливості реагування управлінської системи на зміни середовища. Постійні зміни, їх взаємозалежність та «збурення» середовища, тенденції його розвитку вимагають від системи динамічного планування з метою проведення постійної самоперевірки оптимальності системи. Іншим обмеженням середовища є зворотний зв'язок із запізненням, що зазвичай пов'язується з неправильною інтерпретацією ситуації або інформації про неї.

Особливо важливими і складними для управлінської системи є подолання зовнішніх обмежень. Внутрішні обмеження більшою мірою пов'язані із циркуляцією системної інформації, яка збільшується з кожним колом, рівнем, диференціацією і так далі. Завдяки цьому обмеження середовища відходять на другий план та стають наочними лише

тоді, коли досягають критичної точки незворотності процесів. Це ускладнює процес прийняття своєчасних управлінських рішень, обертається збільшенням витрат і незворотними значними негативними наслідками, які подолати на місцевому рівні стає тим важче, чим масштабніше виглядає проблема на державному рівні.

Таким чином принципами взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку є сукупність науково обґрунтованих та нормативно закріплених основних засад діяльності суб'єктів у сфері забезпечення громадської безпеки та правопорядку.

Отже, розглянуті вище проблеми свідчать не лише про необхідність дослідження принципів взаємодії органів внутрішніх справ з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та правопорядку, а й про потребу врахування результатів цих досліджень у безпосередній діяльності відповідних органів. Зокрема, впровадження доробок науковців щодо принципів взаємодії може бути здійснено шляхом їх визначення як базових при розробці загальнодержавних програм у сфері забезпечення правопорядку та громадської безпеки, законодавчих та відомчих нормативно-правових актів, плануванні спільних заходів щодо забезпечення правопорядку, здійсненні контролю та нагляду за правоохоронною діяльністю в означеній сфері тощо.

УДК [343.85:340.132.6](477)

ЛИТВИНОВ ОЛЕКСІЙ МИКОЛАЙОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, начальник кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

ЗАКОН ПРО ПРОФІЛАКТИКУ ЗЛОЧИНІВ: НОВІТНІ ПЕРСПЕКТИВИ

Комплексне законодавче регулювання суспільних відносин у діяльності з профілактики злочинів на державному рівні виступає як досить новий елемент сучасної вітчизняної нормотворчості. Цей шлях систематизації нормативного матеріалу є оптимальним для правового регулювання даного специфічного виду державницької діяльності. Втішає, що такий підхід викликає розуміння з боку керівництва держави. Свідченням цього є ухвалення Президентом України та Кабінетом Міністрів України концептуальних і стратегічних документів, присвячених цим питанням. У них в якості одного з першочергових заходів передбачено «удосконалення нормативно-правової бази з питань правоохоронної діяльності та профілактики правопорушень» [1].

Мова, у першу чергу, йде про підготовку закону про профілактику злочинів, практичні спроби створити який тривають вже не один рік (для чого навіть створювалися відповідні робочі групи та авторські колективи), у тому числі й із залученням міжнародних експертів [2, с. 324–338]. Відзначався на цій ниві і автор цієї публікації [3].

Труднощі (частина з яких носить об'єктивний характер) у практичному втіленні ідеї створення закону породили в багатьох вчених переконання, що такий законодавчий акт не може бути створений. Зокрема, висловлюється думка про те, що сфера

профілактики злочинів настільки різноманітна, що в одному акті важко окреслити її рамки. Кодифікація значного масиву правових приписів, які відносяться до різних галузей права, представляє об'єктивні труднощі. Проте, це не означає, що базовий нормативний акт, що визначав би основи профілактичної діяльності, не може бути підготовлений. Скоріше навпаки. Необхідно лише визначитися з вихідними параметрами цього закону. Які ж ці параметри?

По-перше, варто обмежити, звужити предмет правового регулювання законопроекту. Наприклад, це можна зробити за рахунок виключення із предмета правового регулювання попередження інших правопорушень, обмеживши об'єкт суспільними відносинами у сфері профілактики злочинів.

По-друге, увесь масив нормативного матеріалу має бути оптимально розподілений за рівнями правового регулювання. На рівні законодавчого регулювання повинні регламентуватися найбільш важливі суспільні відносини в даній сфері. При такому підході значна частина нормативного матеріалу буде регламентована на підзаконному рівні.

По-третє, загальний акт не слід робити всеосяжним, прагнучи регламентувати кожне правозастосовне рішення або дію в цій сфері. Навпаки, необхідно залишити певний простір для нормотворчості з боку суб'єктів профілактичної діяльності (у межах компетенції), а також розвитку галузевого законодавства. Уявляється, що доцільно підготувати цей акт у формі Основ.

І, нарешті, по-четверте (як висновок з попереднього), акт повинен носити рамковий характер, визначати основні підходи до правового регулювання профілактичної діяльності в цілому.

Якщо дотримуватися вищевикладених принципів створення цього закону, то песимістичні прогнози щодо перспектив його створення видаються занадто перебільшеними. Ми переконані, що такого роду акт можна створити насамперед тому, що в ньому є об'єктивна потреба.

Виходячи з уявлень про понятійний апарат, предмет правового регулювання базового закону, рівні регламентації суспільних відносин у даній сфері, можна визначити конкретне структурне наповнення даного закону. Його система повинна включати: ціль, завдання, принципи, форми профілактичної діяльності, сукупність прав і обов'язків суб'єктів правовідносин у даній сфері, а також перелік конкретних профілактичних заходів, підстави та правові наслідки їх застосування. Розглянемо ці позиції більш докладно.

Принципове значення має визначення цілей і завдань діяльності з профілактики злочинів. У законотворчій практиці останніх років зустрічаються випадки відмови від формулювання мети і завдань тих видів діяльності, які підлягають правовому регулюванню. Наприклад, замість поняття «завдання» використовують «призначення», що вже одержало неоднозначну оцінку з боку наукової громадськості та практиків.

В аналізованому законопроекті обов'язково повинна бути чітко і зрозуміло визначена система життєво важливих загальнонаціональних пріоритетів у профілактичній діяльності, а також поставлені однозначні завдання перед суб'єктами профілак-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
тики. Це значною мірою обумовить напрям реформи правового регулювання профілактичної діяльності.

Метою здійснення вказаної діяльності є не «боротьба зі злочинністю» (і тим більше не будь-які політичні цілі), а захист особи, суспільства, держави від злочинних посягань. Саме такий підхід більшою мірою відповідає Конституції України і законодавству галузей кримінального циклу.

В якості завдань діяльності з профілактики злочинів варто нормативно закріпити:

- виявлення причин злочинів і умов, що сприяють їх вчиненню;
- вжиття заходів щодо усунення встановлених причин та умов або їх нейтралізації;
- виявлення осіб із протиправною поведінкою, що має тенденцію переростання у вчинення злочинів;
- коригуючий вплив на цих осіб з метою недопущення вчинення ними злочинів шляхом застосування індивідуально-профілактичних заходів;
- вжиття заходів, спрямованих на зниження серед громадян ризику стати жертвами злочинних посягань.

Сформульовані таким (або подібним) чином у законі завдання профілактичної діяльності реальні, здійсненні та зрозумілі правозастосовнику.

Основною, центральною проблемою правового регулювання діяльності щодо профілактики злочинів є регламентація індивідуального профілактичного впливу. Саме в цій сфері недоліки правового регулювання відчуються найгостріше, оскільки тут, як свідчить практика, найбільш істотно зачіпаються конституційні права громадян.

До основних проблем, які повинні знайти теоретичне вирішення і нормативне вираження, варто віднести: пошук оптимальних підстав застосування індивідуально-профілактичних заходів; виділення переліку цих заходів; розробку процедурного порядку застосування даних заходів з метою забезпечення гарантій прав особи, встановлених Конституцією України.

Виділення підстав застосування індивідуально-профілактичних заходів є однією із найскладніших проблем. Складність полягає у тому, щоб, з одного боку, дотримати балансу між необхідністю розширити межі профілактичного впливу (що диктується сучасною обстановкою), а з іншого боку – максимально регламентувати цей процес з метою виключити елементи сваволі і, як наслідок, нескінченне оскарження рішень, ухвалених у зв'язку з цим.

Ще одна складність – нормативне вираження підстав профілактичного впливу. Тут можливий наступний підхід до вирішення питання – визначити формалізовані правові підстави, які певною мірою є універсальними. Допустимим є і такий прийом: після формулювання якоїсь загальної підстави наводиться приблизний перелік випадків застосування норми, що полегшить розуміння задуму законодавця (такий підхід застосовувався в радянський період у відомчих правових актах профілактичної спрямованості по лінії органів державної безпеки). Однак у сучасних умовах метод перерахування конкретних проявів асоціальної поведінки на рівні закону застосовуватись не повинен, оскільки він залишиться приблизним по-суті.

До підстав застосування індивідуально-профілактичних заходів варто віднести достатні, перевірені фактичні дані, що вказують на:

- кількаразове вчинення особою дисциплінарних проступків, цивільно-правових деліктів або адміністративних правопорушень із одночасним збільшенням ступеню їх суспільної небезпеки, що свідчить про стійку тенденцію переростання даної діяльності у вчинення злочинів;
- скоєння особою діяння, що містить ознаки злочину, при наявності обставин, що виключають провадження у кримінальній справі, а також його припинення, або звільнення від кримінальної відповідальності з nereабілітуючих обставин;
- невиконання особою, засудженою без призначення покарання або зі звільненням від покарання, умовно або з відстрочкою відбування покарання, обов'язків, покладених на неї судом, якщо відсутні підстави для скасування умовного вироку або відстрочки виконання вироку;
- протиправна поведінка осіб, звільнених з місць позбавлення волі, відносно яких судимість не знята або не погашена.

Уявляється, що підставою застосування профілактичного впливу з боку державних органів, що спирається на примус і тягне правові наслідки, не може бути виявлення наміру на вчинення злочину. Будь-який інший підхід, на наше глибоке переконання, виключає можливість настання правових наслідків, що перетворить дану процедуру у формальність, а також прямо суперечитиме Конституції України.

Інструментом впливу на особу та її найближче оточення є відповідні заходи індивідуально-профілактичного впливу. Їх набір доцільно визначити з урахуванням усього найкращого, що накопичено у світовому законодавстві та практиці, а також у нашому попередньому досвіді. Перелік цих заходів має відображати прагнення законодавця застосовувати як переконання, так і примус за допомогою синтезу вказаних заходів.

До заходів індивідуальної профілактики злочинів доцільно віднести:

- профілактичну бесіду;
- направлення інформації про причини та умови протиправної поведінки;
- встановлення спостереження і контролю за ходом соціальної реабілітації осіб, звільнених з місць позбавлення волі, відносно яких судимість не знята або не погашена;
- надання соціальної допомоги особам, відносно яких проводиться індивідуальна профілактика злочинів;
- застереження про неприпустимість порушення Кримінального закону.

При цьому норми, що регламентують застосування індивідуально-профілактичних заходів, повинні бути розташовані відповідно до наростання ступеня суспільної небезпеки поведінки конкретної особи. Це буде стимулювати правозастосовника до адекватного реагування на факт правопорушення.

У ході підготовки законопроекту одним з дискусійних залишається питання про те, чи варто закріпити в якості однієї з форм профілактики злочинів негласну профілактику. Основний аргумент супротивників негласної профілактики полягає в тому, що її згадування може негативно вплинути на проходження законопроекту в Парла-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
менті, оскільки негласна профілактика по лінії органів державної безпеки багато в чому скомпрометувала себе в період боротьби з інакомисленням.

Вважаємо, що в сучасних умовах ці побоювання виглядають зайвими з наступних міркувань. По-перше, у законодавстві про оперативно-розшукову діяльність профілактика злочинів розглядається в якості одного із завдань. Отже, негласна профілактична діяльність легітимізована.

По-друге, негласна профілактика є де-факто істотним і досить ефективним елементом діяльності оперативних підрозділів. Виключення її з арсеналу форм профілактичного впливу може негативно позначитися на ефективності оперативної роботи, позбавить її наступального характеру.

По-третє, сам факт закріплення негласної профілактики та можливості її застосування у відкритому акті надасть імпульс для її ще більш повної регламентації як на законодавчому, так і на відомчому рівні. І, нарешті, на негласну профілактику як одну з форм профілактичного впливу будуть поширюватися загальні положення (цілі, завдання, принципи), застосовувані до профілактики в цілому. Це в значній мірі сприятиме введенню її в правове поле, що матиме виключно позитив.

Принциповим положенням закону про профілактику злочинів є також необхідність встановлення правових наслідків застосування індивідуально-профілактичних заходів. Такого роду наслідки повинні бути встановлені як мінімум за:

- невиконання, неналежне або несвоєчасне виконання подання про обставини, що сприяли вчиненню злочину як загально-профілактичного заходу (у цьому випадку може бути передбачена адміністративна відповідальність);
- вчинення злочину, про неприпустимість якого особі було винесено офіційне застереження, протягом встановленого законом терміну (що може розглядатися як обтяжуюче покарання обставина після внесення відповідних доповнень до Кримінального кодексу України). У відкритому акті представляється доцільним закріпити, що застосування негласних профілактичних заходів не повинно мати правових наслідків для особи, відносно якої вони проводяться.

Особливу увагу в законопроекті варто приділити регламентації прав і обов'язків осіб, відносно яких застосовуються заходи індивідуальної профілактики злочинів.

Серед гарантій дотримання прав необхідно передбачити: можливість застосування заходів індивідуального профілактичного впливу тільки за наявності передбачених законом підстав; неприпустимість приниження честі та гідності особи при застосуванні цих заходів; можливість надати пояснення та висловити свою думку із приводу обставин, у зв'язку з якими дані заходи застосовуються; право ознайомитися з матеріалами, що обґрунтовують необхідність проведення заходів індивідуального впливу, у межах, встановлених законодавством; можливість оскарження ухваленого рішення; право знати про правові наслідки вжиття заходів профілактики та ухилення від них.

До основних обов'язків осіб, відносно яких застосовується профілактичний вплив, варто віднести:

- з'явитись за викликом у відповідний орган або до посадової особи, наділеної правом застосовувати заходи профілактики (при цьому повинна

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
бути передбачена можливість у передбачених законом випадках піддати дану особу приводу);

— дати пояснення в усній або письмовій формі про обставини, у зв'язку з якими до особи застосовуються заходи індивідуального профілактичного впливу.

Реалізація прав і обов'язків учасників профілактичних правовідносин багато в чому залежить від дотримання процесуального порядку застосування індивідуально-профілактичних заходів. Неприпустимо використовувати в законі невизначені приписи дозвільного характеру. Вповноважуючи практичного працівника на проведення профілактичних заходів, які зачіпають особисті права та інтереси громадян, необхідно ретельно проробляти умови і процесуальний порядок проведення цих дій. В іншому разі підставляються під удар суб'єкти профілактичної діяльності. Застосовуючи такі норми, конкретний працівник не повинен діяти на свій страх і ризик, у зв'язку з чим ймовірність порушення визначених меж поведінки значно зростає.

Підбиваючи підсумок викладеному, слід особливо підкреслити, що підходи до законодавчого регулювання профілактичної діяльності створюють лише загальне уявлення про її концептуальний задум. Сам факт наявності такого роду концепції (про що свідчать багаторазові офіційні внесення законопроекту у Верховну Раду України) змушує враховувати даний фактор як об'єктивний при вдосконаленні правового регулювання діяльності з профілактики злочинів.

Список використаних джерел

1. Концепція реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 листоп. 2011 р. № 1209-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1209-2011-p>.
2. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : монография / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Харьков : Основа, 2003. – 368 с.
3. Литвинов О. М. До концепції проекту Закону України «Про профілактику злочинності» / О. М. Литвинов // Вісник Університету внутрішніх справ. – № 12'1. – 2000. – С. 127–132.

УДК 351.746.1(477)

МАРТИНОВ МИХАЙЛО ДАНИЛОВИЧ

кандидат юридичних наук, радник Міністра внутрішніх справ України

ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Визначено роль органів внутрішніх справ в процесі забезпечення національної безпеки України, проаналізовано проблеми їх функціонування, запропоновано шляхи їх вирішення на основі застосування сучасного комплексу управлінських механізмів.

Сучасні процеси перебудови суспільства, які відбуваються в Україні, свідчать про те, що державна влада прагне протиставити негативним тенденціям суспільного розвитку всю свою інтелектуальну і організаційну міць. У зв'язку з цим на даний час особливо-

го значення набувають спроби вдосконалення функціонування органів державної влади, відновлення довіри до них з боку населення, додання діяльності державного апарату більшого динамізму, обґрунтованості й відповідальності за прийняті рішення.

Забезпечення національної безпеки як стану правової впорядкованості життя суспільства і держави виступає основним фактором самозбереження українського суспільства [1, с. 15]. Реальність зміцнення національної безпеки багато в чому залежить від критичного переосмислення усталених у юридичній науці та правоохоронній практиці стереотипів розуміння цього феномену, а також форм і методів його забезпечення в сучасних умовах. Зазначене припускає активізацію фундаментальних і прикладних міждисциплінарних правознавчих досліджень широкого кола проблем, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про основи національної безпеки України» національна безпека визначається як захищеність життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, за якої забезпечуються сталий розвиток суспільства, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізація реальних та потенційних загроз національним інтересам у сферах правоохоронної діяльності, боротьби з корупцією, міграційної політики тощо [2]. Для безпосереднього виконання функцій забезпечення національної безпеки в системі виконавчої влади створюються і діють сили й засоби її забезпечення, до яких відносяться органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України.

Органи і підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, як виконавчі органи державної влади спеціальної компетенції, здійснюють безпосередній вплив на загрози національним інтересам України [3, с. 34]. Серед них існують такі особливо небезпечні загрози, як криміналізація суспільства і зростання тіньової економіки, організована та транснаціональна злочинність, расові, міжнаціональні та міжетнічні конфлікти, релігійний та політичний екстремізм, неконтрольовані міграційні процеси, незаконна трансплантація людських органів, кіберзлочинність тощо.

Органи внутрішніх справ забезпечують внутрішню безпеку та підтримку стабільності в державі, що зумовлює їх участь у припиненні та нейтралізації загроз у різних сферах життєдіяльності суспільства: політичній, економічній, соціальній, екологічній, інформаційній. Так, до основних завдань міліції, що виконуються з метою протидії сучасним внутрішнім загрозам національній безпеці України, належать боротьба з організованою злочинністю та різноманітними проявами тероризму, забезпечення громадської безпеки, участь у захисті населення у випадках катастроф, стихійних лих, забезпечення екологічної безпеки, боротьба із незаконним обігом наркотиків, розповсюдженням зброї, незаконною міграцією тощо.

В п. 2.4 Стратегії національної безпеки України наголошується, що забезпечення відповідності сектору безпеки України потребам суспільства, поки що не вдається: правоохоронні органи України в їх нинішньому стані неспроможні здійснювати надійний захист прав і свобод людини і громадянина, ефективну боротьбу із злочинністю, зокрема організованою, криміналізацією економіки, корупцією [4].

На неефективне вирішення завдань впливає недосконалість чинного законодавства, яке регулює діяльність органів МВС України. Зокрема, викликає глибоке

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012

занепокоєння питання щодо приведення чинного законодавства, яке регулює діяльність ОВС у відповідність з Конституцією України, оскільки далеко не всі його норми відповідають вимогам сьогодення, рівню і характеру злочинної діяльності, особливо її організованих форм. У зв'язку з цим потребують якнайшвидшого прийняття закони України: «Про органи внутрішніх справ України», «Про профілактику правопорушень», «Порівняльна таблиця текстів чинних статей Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» та їх нова редакція, інші закони та підзаконні правові акти.

Серед правових заходів, спрямованих на забезпечення органами внутрішніх справ національної безпеки України, важлива роль належить регулятивним та юрисдикційним заходам адміністративного впливу, що передбачає комплексне використання всіх методів державного управління. Удосконалення зазначених заходів повинне здійснюватися за наступними напрямками: оптимізація чинного адміністративного законодавства; чіткий розподіл і закріплення компетенції органів внутрішніх справ.

Поряд з переконанням і примусом як універсальними методами діяльності органів внутрішніх справ особливої значимості у забезпеченні національної безпеки України набувають методи адміністративно-юрисдикційної, наглядової діяльності, а також методи здійснення адміністративно-правових режимів. До числа особливостей заходів примусу, які застосовуються в процесі забезпечення національної безпеки, слід віднести їх позасудовий і превентивний характер, що не має відомчих меж застосування.

Стратегію діяльності органів внутрішніх справ необхідно розробляти на основі Концепції Національної безпеки України, що дозволить мати єдині постійні напрямки діяльності, незалежно від змін політичної ситуації в державі.

Ефективність діяльності органів внутрішніх справ істотно залежить від ступеня їх взаємодії з різними суб'єктами суспільства, а також готовності та вміння працювати в рамках даного процесу. При цьому акцент у діяльності міліції повинен ставитися не на репресивну функцію, а превенцію правопорушень шляхом залучення до неї широких верств населення.

Таким чином, на тлі економічних, політичних та ідеологічних перетворень, що здійснюються в процесі демократизації нашої держави, проблеми функціонування органів внутрішніх справ – основної ланки системи МВС України, яка здійснює безпосередній вплив на загрози національним інтересам України – набувають особливої актуальності як у науковому, так і практичному аспектах. Нові умови їх життєдіяльності, відставання від сучасних потреб державно-правового контролю над злочинністю вимагають перегляду місця та ролі органів внутрішніх справ у суспільстві, аналізу існуючої практичної діяльності та розроблення на його основі сучасного комплексу управлінських механізмів, орієнтованих на нові цінності.

Список використаних джерел

1. Косевцов В. О. Національна безпека України: теорія, реальність, прогноз / В. О. Косевцов. – К. : Центр міжнар. безпеки та стратег. студій, 2000. – 79 с.
2. Про основи національної безпеки України : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.
3. Національна безпека України: історія і сучасність : монографія / [Н. П. Маслова-Лисичкина, О. С. Бодрук, В. О. Врадій та ін.]. – К. : Ін-т світової економіки і міжнар. відносин

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
НАН України, 1993. – 120 с.

4. Стратегія національної безпеки України : затв. указом Президента України від 12 лют. 2007 р. № 105/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.

УДК 342.922(477)

МАТЮХІНА НАТАЛІЯ ПЕТРІВНА

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*

ДО ПРОБЛЕМИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЛІДЕРСТВА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ (ФОРМУВАННЯ ВИЩОГО КОРПУСУ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ)

Досліджується проблема формування в Україні вищого корпусу державної служби, його роль в забезпеченні ефективності державного управління, визначаються питання, що потребують свого вирішення, значення зарубіжного досвіду.

Ефективне функціонування державної служби значною мірою залежить від компетентності її вищого адміністративного складу, його готовності та здатності своєчасно реагувати на всі виклики сьогодення, встановлювати чіткі цілі і пріоритети, забезпечувати їх виконання. Не випадково в Стратегії державної кадрової політики на 2012–2020 роки, затвердженій указом Президента України від 01.02.2012, в якості однієї із основних цілей її реалізації визначено підготовку та професійний розвиток вищих керівних кадрів державної служби, здатних забезпечити ефективність державної політики у сфері державного управління та лідерство у проведенні адміністративної та економічної реформ.

В Україні в цьому напрямку (передусім, правового забезпечення) здійснюються лише початкові кроки. Розглянемо окремі з них. Насамперед відзначимо затвердження указом Президента України від 20.02.2006 Концепції розвитку законодавства про державну службу в Україні, де вперше було встановлено, що до вищого корпусу державної служби належать державні секретарі та їх заступники, керівники центральних органів виконавчої влади, які не є членами Кабінету Міністрів України, та їх заступники. Були поставлені завдання щодо визначення переліку посад вищого корпусу державної служби, встановлення додаткової гарантії щодо соціального захисту, строку, перебування протягом якого на відповідних посадах дає право на присвоєння відповідного рангу державного службовця та деякі інші. На жаль, на сьогодні, ці завдання, не знайшли ще свого остаточного вирішення.

Безумовно позитивного значення для створення дієвої системи професійного розвитку вищих службовців державної служби має діяльність Школи вищого корпусу державної служби, яка створена згідно з наказом Головного управління державної служби України від 27.10.2008 (зараз – Національне агентство з питань державної служби України). Відповідно до Положення про Школу її основними завданнями визнано наступні: 1) підвищення професійного рівня державних службовців, насампе-

ред тих, які займають посади I та II категорії; 2) сприяння формуванню та підтримка лідерства вищого корпусу державної служби у проведенні реформи державної служби та державного управління; 3) сприяння формуванню національної управлінської еліти та декотрі інші. У серпні 2010 р. постановою Кабінету Міністрів України була урегульована процедура організації та проведення Школою тренінгів як одного із видів підвищення кваліфікації державних службовців I та II категорії.

З метою визначення шляхів та способів реалізації державної політики щодо формування та розвитку вищого корпусу державної служби розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.11.2010 затверджено Концепцію формування і розвитку вищого корпусу державної служби (2011–2015). З-поміж основних напрямків реалізації Концепції передбачено удосконалення законодавства з питань вищого корпусу державної служби, підвищення ролі керівників органів державної влади як лідерів в управлінні змінами, формування висококваліфікованої управлінської еліти та деякі інші.

Подальшого розвитку ці питання отримали із прийняттям Верховною Радою України нового Закону України «Про державну службу» (набирає чинності з 01.01.2013). Позитивною рисою даного Закону стало подальше відмежування більшості політичних посад від посад державної служби (насамперед, вищих адміністративних, хоча не повне і не однозначне вирішення цього питання), запровадження окремої посади керівника державної служби в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим або їх апараті. В той же час за межами Закону залишились питання проходження служби службовцями, посади яких можуть бути віднесені до вищого корпусу державної служби, власне як і визначення таких посад, професійного навчання та інші.

Вельми корисним на шляху створення та розвитку вищого корпусу державної служби України може стати вивчення та опрацювання зарубіжного досвіду. За висновками дослідників, розвиток вищих керівних кадрів на державній службі є одним з пріоритетних питань, яке розглядається урядами багатьох країн. Про це свідчить розроблення ними загальних рамок або основ стратегії діяльності по роботі з вищим корпусом державної служби, визначення процедур добору та оцінювання результатів діяльності, організація професійного розвитку тощо. Основи стратегії діяльності по роботі з вищим корпусом державної служби існують у більшості розвинених країн, в ЄС як на наднаціональному рівні – компетенції лідерства для європейських лідерів, так і на рівні окремих країн-членів ЄС. В різних країнах ці документи мають різні назви, але загальним є визнання важливості виокремлення вищого корпусу державної служби та необхідності створення умов для його розвитку відповідно до визначених цінностей та компетенцій, якими мають володіти усі керівники на державній службі з урахуванням специфіки функцій на певній посаді.

Розуміння важливості ролі цієї групи чиновників призвело до формування у багатьох країнах світу (США, Німеччині, Великобританії, Канаді, Нідерландах, Франції та інших) спеціального інституту – служби вищих державних службовців, головною метою якого є підвищення професіоналізму вищих керівних кадрів, забезпечення їх лідерства у проведенні адміністративних реформ, досягнення високої ефективності державного апарату.

Підкреслюючи важливість проблеми формування вищого корпусу державної служби, його значення для здійснення реформ державного управління у відповідності до цілей і принципів належного управління (good governance), звернемось до резолюції Генеральної Асамблеї ООН 50/225 «Державне управління і розвиток» (1996), яка має програмне значення для здійснення реформ державного управління у багатьох країнах світу. Зокрема, в ній наголошувалось на необхідності вжиття заходів державами-членами ООН в напрямку оновлення своєї державної служби, вдосконалення її професіоналізму, підвищення етичних стандартів та зміцнення інститутів державного управління. У 2001 р. на 56-й сесії Генеральної Асамблеї у доповіді Генерального секретаря була зроблена оцінка здійснення резолюції 50/225 за п'ять років (A/56/127-E/2001/101). Відмічалось, що нова ситуація у світі вимагає підвищення рівня підготовки керівників вищої ланки, здатних здійснювати ефективну діяльність у змінених умовах. На актуалізації проблеми лідерства у державному управлінні, підвищенні ролі лідерів державного управління в процесі його активізації акцентувалась увага і у доповіді Генерального Секретаря на 60-й сесії Генеральної Асамблеї про прогрес, якого досягли держави-члени у справі активізації державного управління за попередніх десять років та пріоритети на майбутнє (A/60/114).

Зрозуміло, що наведеним не обмежується увага з боку ООН до питань реформування державного управління. Це і проведення міжнародних нарад експертів, організація обміну досвідом, оцінка та огляди адміністративних можливостей держав, розробка моделей реформ державного управління тощо. Велика дослідницька та практична діяльність щодо здійснення реформ державного управління, у тому числі і в Україні, реалізується у межах проектів ПРООН. Все це у сукупності створює надзвичайно потужну базу (разом із вітчизняним досвідом і здобутками) для забезпечення реформування державного управління в Україні, оновлення державної служби, формування та розвитку лідерів державного управління, створення умов (насамперед, організаційно-правових) для реалізації їх перетворюючої та організуючої ролі.

УДК [343.123:347.963](477)

МЕЗЕНЦЕВА ІРИНА ЄВГЕНІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, вчений секретар – начальник організаційного відділу Національної академії прокуратури України, старший радник юстиції

ДІЯЛЬНІСТЬ ПРОКУРОРА НА СТАДІЇ ПОРУШЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ

Основним пріоритетним напрямом діяльності правової держави є захист прав та основних свобод людини і громадянина. В таких умовах потрібне існування механізмів та інституцій, які забезпечують, гарантують та охороняють ці права. В даній системі правоохоронних інституцій одне з основних місць відведено органам прокуратури. Саме на прокуратуру покладено завдання щодо всемірного утвердження верховенства закону, зміцнення правопорядку, захисту від неправомірних посягань гарантованих Конституцією, іншими законами України та міжнародними правовими актами соціально-економічних, політичних, особистих прав і свобод людини та громадянина.

Під час здійснення кримінального судочинства, особливо на стадії дізнання та досудового слідства, такі права та свободи можуть зазнавати обмежень. Тому на прокурора покладено функцію нагляду за додержанням законів органами, що ведуть процес та дотриманні основних прав учасників кримінального провадження. Нагляд за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство здійснюється Генеральним прокурором України і підпорядкованими йому прокурорами. Прокурор зобов'язаний в усіх стадіях кримінального судочинства своєчасно вживати передбачених законом заходів до усунення всяких порушень закону, від кого б ці порушення не виходили.

Як відомо, згідно вимог чинного законодавства кримінальне провадження по справі розпочинається з моменту порушення кримінальної справи. Саме на цій стадії закладається майбутній фундамент та надається напрям руху кримінальної справи. На даному етапі важливим є аспект додержання норм закону, з метою забезпечення не лише основних прав та свобод учасників кримінального судочинства, а й всебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи для встановлення об'єктивної істини. Вирішальна роль, в контексті досягнення окреслених цілей належить прокурору, а точніше одному із видів прокурорського нагляду – за законністю порушення кримінальної справи. Зазначене вище обумовлює актуальність даного дослідження.

Піднята проблема вивчалася в працях вітчизняних та зарубіжних вчених, таких як: В. Гончаренко, Ю. Грошевий, В. Зеленецький, О. Калиновський, В. Маляренко, О. Миколенко, І. Петрухін, М. Погорецький, П. Пилипчук, І. Рогатюк, О. Рябюко, А. Туманянц, М. Шумоло та інших.

Основна мета статті встановити роль, повноваження та завдання прокурора на стадії порушення кримінальної справи щодо забезпечення всебічності, повноти, законності та об'єктивності дослідження обставин справи. Її новизна полягає в теоретичному обґрунтуванні ролі прокурора та значення прокурорського нагляду на стадії порушення кримінальної справи.

Вирішення ключових питань щодо порушення кримінальної справи, зокрема порушувати чи ні кримінальну справу здійснюється в межах реалізації прокурорського нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства. Даний вид нагляду є підвидом конституційної функції органів прокуратури, а саме нагляду за додержанням законів, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство.

Прокурор, діючи в стадії порушення кримінальної справи як орган з охорони законності, таким чином безпосередньо реалізує свою державно-правову функцію нагляду за точним виконанням закону [5].

Стадія порушення кримінальної справи є однією з найбільш важливою та необхідною в межах кримінального судочинства. Тому будь-які прогалини та недоліки недопустимі на даному етапі. Основне призначення діяльності прокурора мінімізувати такі негативні прояви.

Закон України «Про прокуратуру» не містить конкретних норм щодо завдань, повноважень прокурора на стадії порушення кримінальної справи, а лише визначає загальні положення щодо предмету та завдання прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання

та досудове слідство. Більш послідовним в даному аспекті є чинний Кримінально-процесуальний кодекс України (далі – КПК України), який містить конкретну норму, що визначає повноваження прокурора на стадії порушення справи (ст. 100) та повноваження при здійсненні нагляду за додержанням законів органами дізнання та досудового слідства (ст. 227).

Відповідно до наказу Генерального прокурора України № 4гн від 19 вересня 2005 року «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство» заступникам Генерального прокурора України, начальникам структурних підрозділів Генеральної прокуратури України, прокурорам Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, міським, районним, районним у містах, міжрайонним, а також прирівняним до них прокурорам з метою попередження та усунення порушень закону на всіх стадіях досудового провадження у кримінальних справах необхідно забезпечити безумовне реагування на виявлені порушення закону з часу надходження заяви, повідомлення про злочин до прийняття остаточного рішення у справі [4].

Таким чином, положення зазначеного вище нормативно-правового акту вказує на необхідність та доцільність прокурорського нагляду за додержанням законів на стадії досудового слідства, наголошуючи про необхідність проведення таких перевірок ще на стадії приймання, реєстрації та розгляді заяви або повідомлення про злочин. Тому цілком логічно припустити що участь прокурора на стадії порушення кримінальної справи відбувається у виді прокурорського нагляду, який розпочинається ще при прийманні заяви або повідомлення про злочин. Прокурор нарівні з слідчим чи органом дізнання зобов'язані приймати заяви і повідомлення про вчинені або підготовлені злочини, в тому числі в справах, що не підлягають їх віданню.

Водночас, серед вчених-процесуалістів сформувалася точка зору, відповідно до якої розгляд заяв і повідомлень про злочини є відносно самостійною початковою частиною кримінального процесу, яка наділяється ознаками, що характеризують її як стадію. Про те, що розгляд заяв і повідомлень про злочини не входить до стадії порушення кримінальної справи свідчить і аналіз ст. 100 КПК України, в якій не згадується про нагляд за законністю при розгляді заяв і повідомлень про злочини. Водночас, відмежування цієї частини кримінального процесу від стадії порушення кримінальної справи і включення спеціальної норми про прокурорський нагляд на даному напрямі діяльності сприятиме зміцненню законності і розширенню правових гарантій діяльності з розкриття злочинів [6, с. 20].

З такою позицією варто погодитися частково. Вся річ у тім, що по своїй сутності діяльність з розгляду заяв і повідомлень про злочини є невід'ємною складовою діяльності щодо порушення кримінальної справи, фактично перша відображає зміст останньої, що впливає з норм КПК України. Адже, глава 8 зазначеного Закону в початковій частині визначає основні моменти щодо заяв та повідомлень про злочини, і саме на основі розгляду заяв і повідомлень про злочини приймається рішення про порушення чи відмову в порушенні кримінальної справи. Фактично співвідношення діяльності розгляду заяв і повідомлень про злочини і порушення кримінальної справи можна подати через співставлення прокурорського нагляду за додержанням законів

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
органами дізнання та досудового слідства та нагляду за законністю порушення кримінальної справи.

Водночас, для розширення правових гарантій діяльності з розкриття злочинів та зміцнення законності доцільно впорядкувати норми щодо розгляду заяв і повідомлень про злочини, а в ст. 100 КПК України варто виділити повноваження прокурора щодо розгляду заяв і повідомлень про злочини. Більше того, перевіряючи додержання строків вирішення заяв і повідомлень про злочини, іншими словами, вирішуючи питання про додержання строків вирішення питання про порушення кримінальної справи, прокурор реалізує свої повноваження при реалізації прокурорського нагляду за законністю порушення кримінальної справи, тобто роз'єднати ці дві сфери діяльності практично неможливо.

Характерною особливістю діяльності прокурора на стадії порушення кримінальної справи є те, що з однієї сторони – прокурор є самостійним суб'єктом, який наділений правомочностями щодо вирішення питання про порушення чи відмову в порушенні кримінальної справи, а з іншої – уповноважений перевіряти законність прийняття таких рішень органами дізнання та досудового слідства. Так, згідно положень зазначеного вище нормативно-правового акту, прокурор зобов'язаний в межах своєї компетенції порушити кримінальну справу в кожному випадку виявлення ознак злочину (ст. 4). Але водночас, відповідно до вимог КПК України нагляд за законністю порушення справи здійснює прокурор. Слідчий і орган дізнання зобов'язані не пізніше доби направити прокуророві копію постанови про порушення кримінальної справи або відмову в порушенні такої справи.

Відповідно до зазначеного вище наказу Генерального прокурора України прокурор повинен запобігати зволіканню з порушенням кримінальної справи за наявності очевидних ознак злочину. Негайно скасовувати постанови за малозначними фактами, які лише формально містять ознаки злочинів.

Таким чином, прокурор зобов'язаний стежити за виконанням вимог закону щодо підставності порушення кримінальної справи, а саме наявність в діянні, про яке інформують в заяві чи повідомленні, ознак, передбачених в ч. 1 ст. 11 Кримінального кодексу України, та виключення ознак, передбачених в ч. 2 ст. 11 КК України, а саме ознак, які складають зміст малозначності діяння.

Законодавець безпідставно закріпив норму про підставні дані, які вказують на наявність саме ознак злочину. До них належить суспільна небезпечність діяння, протиправність, вина і караність. Тому неприпустимо порушувати кримінальну справу за фактом протиправного, але кримінально некараного діяння (адміністративні проступки, цивільні правопорушення, дисциплінарні проступки). Практика свідчить, що важливим аспектом, який при цьому має розглядатися, є відмежування злочинів від адміністративних правопорушень, особливо коли критерієм такого розмежування є розмір заподіяної шкоди, вартість предмета (об'єкта) посягань, наслідки дій або ступінь суспільної небезпечності вчиненого діяння. Застосування або незастосування таких критеріїв актуально, наприклад, для таких злочинів та адміністративних правопорушень: крадіжка та дрібна крадіжка, хуліганство та дрібне хуліганство тощо [7, с. 175].

Прокурор повинен перевіряти виконання слідчим чи органом дізнання вимоги закону щодо строку розгляду заяви або повідомлення про злочин, а саме прийняті

рішення про порушення або про відмову в порушенні кримінальної справи чи передання матеріалів за належністю в межах триденного строку. У випадку коли необхідно перевірити заяву або повідомлення про злочин до порушення справи, така перевірка здійснюється прокурором, слідчим або органом дізнання в строк не більше десяти днів шляхом відібрання пояснень від окремих громадян чи посадових осіб або витребування необхідних документів.

Як показує практика в багатьох випадках слідчий чи орган дізнання відразу встановлює для себе десятиденний строк для прийняття рішення, що обумовлюється завантаженістю роботою останніх та в деяких випадках некомпетентністю. Водночас в конкретних ситуаціях прийняття рішення в триденний строк є не лише необхідним та сприятиме швидкому проведенню слідчих дій, але й забезпечить повне, всебічне та об'єктивне дослідження всіх обставин справи. Тому прокурор проводячи перевірки повинен вживати заходів щодо додержання найбільш оптимальних строків прийняття рішення органами дізнання і досудового слідства та вживати заходів до притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності.

При прийнятті рішення про порушення кримінальної справи одночасно вживаються всі можливі заходи, щоб запобігти злочинові або припинити його. За наявності достатніх підстав, що свідчать про реальну загрозу життю та здоров'ю особи, яка повідомила про злочин, слід вжити заходів для забезпечення безпеки заявника, а також членів його сім'ї та близьких родичів, якщо шляхом погроз чи інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на заявника. В даному випадку, прокурор також не повинен залишатися осторонь зазначених питань, а повноцінно перевіряти та реагувати на виявлені недоліки в діяльності органів дізнання та досудового слідства.

При встановленні наявності приводів та підстав уповноваженою особою за її внутрішнім переконанням приймається рішення про порушення кримінальної справи, яке оформляється відповідною постановою. Окрема норма КПК України, яка б визначала зміст такого процесуального документу відсутня, але ст. 98 зазначає, що в такій постанові необхідно вказати приводи і підстави до порушення кримінальної справи, статтю кримінального закону, за ознаками якої порушується кримінальна справа, а також далі її спрямування. Цілком логічно припустити, що інші її реквізити визначаються відповідно до ст. 130 КПК України.

Така постанова прокурором може бути або скасована або закриває, якщо по справі проводилися ще які-небудь слідчі дії. Винесена прокурором постанова про скасування постанови про порушення кримінальної справи складається із вступної, описової (мотивувальної) та резолютивної частин. В описовій частині зазначається місце, час її складання, посада, класний чин прокурора, що її складає. В описовій – фіксується підстава перевірки кримінальної справи, її реєстраційний номер, посилання на матеріали дослідчої перевірки та пояснення учасників кримінального процесу, подається перелік виявлених порушень, прізвище та посада особи, яка допустила виявлені порушення. В резолютивній – фіксується прийняте рішення [7, с. 176].

Після скасування прокурором постанови про порушення кримінальної справи виникає необхідність додаткового встановлення деяких обставин справи. Правильною видається позиція тих авторів, що пропонують законодавчо передбачити строк

для такої перевірки до одного місяця. Крім цього, прокурору необхідно встановлювати перелік дій, що необхідно здійснити для проведення такої перевірки.

Посадова особа, якій надано матеріали для проведення дослідчої перевірки при відсутності підстав для порушення кримінальної справи виносять постанову про відмову в порушенні кримінальної справи, про що повідомляють зацікавлених осіб. У випадку невстановлення ознак злочину, а встановлення правопорушення, уповноважена особа, відмовивши в порушенні кримінальної справи направляє її на розгляд відповідному органу, посадовій особі чи організації.

Перевіряючи законність постанови про відмову в порушенні кримінальної справи, прокурор своєю постановою скасовує постанову слідчого або органу дізнання і своєю постановою порушує кримінальну справу. Строки прийняття рішення прокурором під час таких перевірок законом не визначені.

Досліджений напрям прокурорської діяльності потребує відповідних зусиль та кваліфікації працівників прокуратури, які беруть участь у здійсненні нагляду за дотриманням законності на стадії досудового провадження.

Таким чином нагляд прокурора за законністю порушення кримінальної справи є самостійним видом нагляду в межах конституційної функції органів прокуратури, а саме прокурорського нагляду за дотриманням вимог законів, що проводять оперативно-розшукову діяльність, дізнання та досудове слідство. Тому, цілком логічно припустити, що даний вид нагляду характеризується самостійними предметом, метою, завданням, а прокурор при його здійсненні наділяється відповідними повноваженнями: скасувати постанову про порушення кримінальної справи, закрити кримінальну справу або скасувати постанову про відмову в порушенні кримінальної справи та порушити її.

Предметом даного виду нагляду є дотримання законності при порушенні кримінальної справи. Завдання прокурора: забезпечити законність прийняття рішення про порушення кримінальної справи, дотримання при цьому встановленої законом процедури, забезпечення захисту осіб, які беруть участь в кримінальному процесі, забезпечення процесуальної форми при прийнятті рішення тощо.

Водночас, роль прокурора на стадії порушення кримінальної справи не можна оцінювати лише з позиції здійснення ним нагляду, оскільки він як самостійний суб'єкт кримінального процесу, наділений самостійними повноваженнями в частині прийняття рішення щодо порушення кримінальної справи.

Список використаних джерел

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
3. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.
4. Про організацію прокурорського нагляду за дотриманням законів органами, які проводять дізнання та досудове слідство : наказ Ген. прокуратури України від 19.09.2005 № 4гн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.12257.0>.
5. Савицький В. М. Очерк теории прокурорского надзора в уголовном судопроизводстве / В. М. Савицький. – М. : Наука, 1975. – 338 с.

6. Середа Г. П. Прокурорський нагляд за додержанням законів при прийнятті, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про злочини: деякі проблеми правового регулювання / Г. П. Середа // Право України. – 1999. – № 3. – Ст. 18–21.

7. Калиновський О. Особливості нагляду прокурора за законністю порушення кримінальної справи / О. Калиновський, І. Рогатюк // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. – 2010. – № 5. – Ст. 173–180.

УДК 349.2

МЕЛЬНИК КОСТЯНТИН ЮРІЙОВИЧ

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник кафедри трудового та господарського права навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції ХНУВС

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА, ЯКЕ РЕГЛАМЕНТУЄ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ У ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ

В Україні створено розгалужену систему правоохоронних органів для практичної реалізації заходів з охорони прав і свобод громадян, інтересів суспільства та держави. Успішне виконання завдань та функцій правоохоронних органів залежить, у першу чергу, від якості персоналу цих органів та ефективності їх професійної діяльності. На останнє безпосередньо впливає якість правового регулювання відносин у сфері проходження служби у правоохоронних органах.

Слід зазначити, що сучасне національне законодавство у даній сфері характеризується відсутністю належної систематизації нормативного матеріалу. Трудові відносини службовців правоохоронних органів регулюються, поряд із законами, численними наказами та розпорядженнями. Розрізненість та неузгодженість правових норм, які в них містяться, їх зайва диференціація викликають труднощі в ході пошуку необхідного нормативного матеріалу та його застосування.

Нерідко в спеціальному законодавстві встановлюються норми, що невиправдано погіршують правове становище службовців правоохоронних органів порівняно з іншими працівниками. Наприклад, ст. 17 Закону України «Про міліцію» та п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ передбачають, що під час прийняття на службу може бути встановлено іспитовий строк тривалістю до одного року. Стаття 27 Кодексу законів про працю України у свою чергу встановлює максимальний строк випробування шість місяців. Отже, порівнюючи вищезазначені норми можна переконатися, що в першому випадку встановлюється значно триваліший термін випробування.

У зв'язку із зазначеним проблема удосконалення законодавства, що регулює відносини у сфері проходження служби в правоохоронних органах, є особливо актуальною.

Крім цього, матеріали судової практики свідчать про непоодинокі випадки порушення трудових прав службовців правоохоронних органів. Так, протягом 2010 р.

до Сумського окружного адміністративного суду надійшло 76 справ категорії 3 «Справи зі спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби». Загальна сума, пред'явлена до стягнення, становить 181341 грн, позовні вимоги задоволено на суму 159093 грн. Судом у 2010 р. було розглянуто 51 справу, з яких: 25 – із задоволенням позовних вимог (49 % від усіх винесених рішень у даній категорії справ); 20 – із відмовою у задоволенні позову (39,2 %); 2 – із закриттям провадження у справі; 4 – із залишенням позовної заяви без розгляду. Зокрема справи категорії 3.3 «Про поновлення на роботі» становлять велику частину даної категорії (46,1 %): протягом 2010 р. надійшло 35 справ, розглянуто 22 (56,4 % розглянутих справ даної категорії), з яких 9 – із задоволенням позовних вимог. Найбільшу кількість становлять справи про поновлення на роботі в органах внутрішніх справ (надійшло 10 справ, розглянуто 10 справ, з яких 4 – із задоволенням позовних вимог). Справи категорії 3.4 «Про стягнення виплат» становлять 43,4 % від загальної кількості справ категорії 3: протягом 2010 р. надійшло 33 справи, розглянуто 21, з яких 10 – із задоволенням позовних вимог.

Виходячи з вищезазначеного існує доцільність розробити та прийняти Закон України «Про правоохоронну службу України» з наступною структурою: розд. 1 «Загальні положення», розд. 2 «Посади правоохоронної служби», розд. 3 «Спеціальні (військові) звання, класні чини, кваліфікаційні класи», розд. 4 «Права та обов'язки службовців та правоохоронних органів», розд. 5 «Прийняття на правоохоронну службу», розд. 6 «Переведення та переміщення службовців», розд. 7 «Атестація службовців», розд. 8 «Припинення правоохоронної служби», розд. 9 «Робочий час та час відпочинку», розд. 10 «Оплата праці службовців», розд. 11 «Трудова дисципліна», розд. 12 «Соціально-правовий захист службовців», розд. 13 «Трудові спори», розд. 14 «Державний нагляд і контроль за дотриманням законодавства України про правоохоронну службу», розд. 15 «Фінансування правоохоронної служби».

Необхідно привести норми спеціального законодавства, яке регламентує відносини у сфері проходження правоохоронної служби, у відповідність із приписами загального трудового законодавства. Зокрема слід встановити граничний шестимісячний випробувальний термін для осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ та замінити словосполучення «іспитовий строк» на слово «випробування» у ст. 17 Закону України «Про міліцію» та п. 3 Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

З метою підвищення рівня правового та соціального захисту службовців правоохоронних органів існує доцільність забезпечення діяльності у всіх правоохоронних органах професійних спілок. Причому необхідно де це можливо, виходячи з умов і характеру правоохоронної служби, надати таким професійним спілкам повноваження, встановлені загальним трудовим законодавством.

СУЧАСНА ОРГАНІЗАЦІЯ ОПЕРАЦІЙ ООН З ПІДТРИМАННЯ МИРУ

Розглянуто окремі аспекти сучасної організації операцій ООН з підтримання миру.

Проблеми забезпечення міжнародного миру та безпеки стояли перед людством у всі часи, набуваючи нового змісту на кожному з етапів розвитку суспільства. З прийняттям Статуту ООН був створений новий інструмент врегулювання конфліктів – операції ООН з підтримання миру.

Робота у сфері миротворчої діяльності під егідою ООН стає унікальним та досить динамічним інструментом для забезпечення безпеки та миру у всьому світі. Першою операцією ООН з підтримання миру була місія спостерігачів зі штаб-квартирою у Єрусалимі – Орган ООН по нагляду за виконанням умов перемир'я, яка була запроваджена у травні 1948 р. і діє по сьогодні з метою забезпечення контролю за дотриманням Угоди про перемир'я між Ізраїлем і сусідніми з ним арабськими державами. Тим самим було покладено початок проведенню операцій ООН з підтримання миру з використанням виключно військових спостерігачів ООН («голубі берети»). Перша ж операція ООН з підтримання миру із застосуванням збройних сил («блакитних касок») була проведена в 1956 р., коли за рішенням Генеральної Асамблеї були сформовані Надзвичайні збройні сили ООН на Близькому Сході [1].

Концепція та організаційні заходи з підтримання миру чітко не зазначаються в Статуті ООН. Вони виникли в якості прагматичного рішення в перші роки роботи Організації, коли стало зрозуміло, що деякі положення Статуту ООН, зокрема Глава VI, не в змозі вирішити розбіжності між конфліктуючими сторонами. Операції ООН з підтримання миру виявилися певною альтернативою, коли положення Глави VI вже не можливо було застосувати, а Глави VII – ще не можливо. Генеральний Секретар ООН Даг Хаммершельд (1953–1961) мотивуючи юридичну обґрунтованість операцій ООН з підтримання миру послався на неіснуючу «главу шість з половиною» [2, с. 7].

Після закінчення «холодної війни» в стратегічному контексті діяльності ООН з підтримання миру відбулися різкі зміни, що дозволило Організації трансформувати і розширити організацію миротворчих операцій на місцях і забезпечити перехід від «традиційних» місій, пов'язаних виключно з військовими завданнями, до виконання складних «багатофункціональних» операцій, спрямованих на забезпечення виконання всеосяжних мирних угод і надання допомоги у створенні основ для забезпечення тривалого миру. Сьогоднішні миротворці здійснюють широке коло складних завдань, включаючи надання допомоги у створенні стійких інститутів управління, охорони громадської безпеки і громадського порядку, контролі за дотриманням прав людини, здійснення реформ сектору безпеки і роззброєння, демобілізації та реінтеграції колишніх комбатантів. В останні роки також змінився і характер конфліктів. Діяльність ООН з підтримання миру спочатку розглядалась як засіб врегулювання міждержав-

них конфліктів, наразі у все більшій мірі застосовується до врегулювання внутрішньодержавних конфліктів.

Більш глибоке усвідомлення можливостей та організації миротворчих операцій ООН призвело до вирішення нових більш складних завдань. Основну увагу в більшості миротворчих місії зосереджено на поліцейських функціях, зокрема, на забезпеченні громадської безпеки та громадського порядку. Миротворці несуть чергування під час проведення масових заходів, супроводжують вантажі гуманітарної допомоги, проводять дітей до школи, розслідують транспортні пригоди, займаються розмінуванням дороги тощо. Традиційне підтримання миру наповнилось спеціальними охоронними діями (охорона громадського порядку та безпеки, зняття обмеження руху тощо). Взагалі, цивільна поліція ООН займається тими функціями, що виконує поліція у своєму повсякденному середовищі (несення чергувань, забезпечення безпеки дорожнього руху, паспортизація), тільки в специфічних умовах іншої країни.

Проведення успішної миротворчої операції сьогодні вимагає нового мислення та детального планування, адже миротворчість – один з найпомітніших і важливих напрямків діяльності ООН. Підтримання миру стає вагомим інструментом подолання загроз міжнародного миру та безпеки, а успіх операцій залежить від чіткого і реального мандату, політичної підтримки з боку всіх членів Ради Безпеки ООН, забезпечення кадровими і фінансовими ресурсами.

Отже, сучасна миротворча діяльність знаходиться в процесі постійної еволюції. Змінюється політична та економічна ситуації, на політичній мапі світу з'являються нові держави. Сучасні багатофункціональні операції ООН з підтримання миру сприятимуть врегулюванню політичного процесу, забезпечуватимуть захист цивільних осіб, надаватимуть допомогу у роззброєнні, демобілізації та реінтеграції колишніх комбатантів, захищатимуть права людини.

Список використаних джерел

1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/>. – Сайт Організації Об'єднаних Націй.
2. Снегина С. Н. Эволюция деятельности Организации Объединенных Наций по поддержанию мира и безопасности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук 12.00.10 / Снегина Светлана Николаевна. – Казань, 2006. – 14 с.

УДК 351.75

МИХАЙЛИШИН ІГОР ВОЛОДИМИРОВИЧ

здобувач ХНУВС

ЩОДО ВІДМІННОСТІ ПОНЯТЬ «ПРОПИСКА» ТА «РЕЄСТРАЦІЯ»

Реєстрація фізичною особою свого місця проживання або місця перебування є одночасно її правом та її обов'язком. У свою чергу, держава зобов'язана розробити та впровадити відповідний механізм забезпечення права фізичних осіб на реєстрацію. Але, проблема полягає у тому, що в Україні за роки незалежності й досі не розроблено та не впроваджено дійсно дієвої системи обліку населення України, що су-

перечить вимогам ст. 32 Конституції України про збирання, зберігання, використання й поширення інформації про фізичних осіб. Певним кроком на шляху до усунення зазначеного недоліку було прийняття Закону України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні», нормами якого скасовано інститут прописки та запроваджено інститут реєстрації. Отже, на зміну інституту прописки прийшов інститут реєстрації. Але, у зв'язку з цим виникло цілком логічне питання: що це, проста зміна назви одного й того ж явища чи зовсім нова система обліку населення? Яка різниця між пропискою та реєстрацією? Отримання відповіді на поставлені питання набуває особливої значущості та актуальності у зв'язку з проведенням в Україні адміністративної реформи, необхідністю розробки та впровадження дійсно дієвої системи обліку населення України.

До 2001 року в Україні функціонував інститут прописки, який за рішенням Конституційного суду України від 14 листопада 2001 р. був визнаний неконституційним. Відповідно до рішення Конституційного суду України було прийнято Указ Президента України «Про заходи щодо реєстрації фізичних осіб» від 11.01.2002 № 12/2002 та Закон України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» від 11.12.2003 № 1382-IV, нормами яких інститут прописки був ліквідований, а замість нього створено явочну систему реєстрації за місцем проживання та місцем перебування.

Необхідність ліквідації інституту прописки зумовлена тим, що саме існування цього інституту суперечило нормам Конституції, де закріплено, що не може бути привілеїв або обмежень за ознаками місця проживання та що кожному громадянину гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання. Також наявність інституту прописки створювала громадянам України перешкоди у реалізації виборчих, трудових, майнових, сімейних, житлових та інших прав, оскільки реалізація зазначених прав була поставлена у пряму залежність від наявності у громадян прописки. Слід підкреслити, що порядок прописки, за яким вибір особою місця проживання залежав, як правило, від рішення паспортної служби органів внутрішніх справ, суттєво обмежував право особи на вільний вибір місця проживання.

Але, незважаючи на те, що інститут прописки був ліквідований вже багато років тому і на зміну йому прийшов інститут реєстрації, поняття «прописка» та «реєстрації» досить часто ідентифікують. Реєстрація все ще сприймається лише як банальна позначка у паспорті, у той час як за своєю юридичною природою вона суттєво відрізняється від прописки. Так, метою прописки, як форми обліку громадян, було адміністративно-планове розміщення населення, а головним призначенням реєстрації постає підтримання постійного юридичного зв'язку між особою і державою для можливості виконання своїх прав і обов'язків. Тобто, якщо прописка виконувала функцію закріплення людей за певною адміністративно-територіальною одиницею, то інститут реєстрації не передбачає існування будь-яких лімітів щодо кількості зареєстрованих осіб в тій чи іншій адміністративно-територіальній одиниці.

Зважаючи на вище викладене, особливу увагу слід звернути на те, що інститут прописки, на відміну від інституту реєстрації, носив адміністративно-дозвільний

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
характер. Що ж стосується реєстрації, то вона носить, у першу чергу, інформаційний характер.

Необхідно акцентувати увагу також на тому, що прописка здійснювалася виключно за місцем проживання, а реєстрація передбачена чинним законодавством як за місцем проживання, так і за місцем перебування.

Ще однією відмінністю інституту прописки від інституту реєстрації постає наявність значних обмежень щодо прописки фізичних осіб за місцем проживання (наприклад, раніше існували санітарні норми, без урахування яких дозволялося прописувати тільки близьких родичів). Що ж стосується реєстрації, то власник житла має право на підставі власного волевиявлення зареєструвати будь-якого громадянина (навіть не з числа його близьких родичів), без жодних обмежень по нормі житлової площі та якогось додаткового дозволу.

Суттєвою перешкодою під час реалізації прав громадянина на проживання у конкретному помешканні за часів існування інституту прописки поставала необхідність отримання громадянином дозволу від житлово-побутових комісій або адміністративних органів на місцях. Що ж стосується реєстрації фізичних осіб, то єдиною достатньою умовою для реєстрації людини є її право на мешкання у конкретній квартирі або будинку.

Особливу увагу необхідно звернути на зменшення кількості документів, які необхідні для реєстрації фізичної особи. Так, для реєстрації фізичної особи необхідні лише заява, паспортний документ, квитанція про сплату держмита та талон про зняття з попереднього місця обліку.

Зважаючи на те, що протягом останніх років відбулися такі суттєві зміни у законодавстві України як заміна інституту прописки громадян на інститут реєстрації фізичних осіб в Україні, вважаємо за необхідне з метою усунення плутанини серед населення з питань реєстраційного обліку приділити особливу увагу роз'яснювальній роботі уповноважених органів з населенням, зокрема, шляхом проведення інформаційної кампанії щодо змін у законодавстві у сфері реєстрації громадян, тлумачення змісту даного законодавства, детального ознайомлення з процедурою реєстрації, роз'яснення необхідності розмежування таких понять як прописка та реєстрація.

УДК 342.95+351.74(477)

МУЗИЧУК ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

доктор юридичних наук, старший науковий співробітник, начальник факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ МІЖНАРОДНОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ В УКРАЇНІ

Одним із видів контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні є міжнародний, який порівняно з державним та громадським контролем є найменш дослідженим у науковій літературі. Становлення міжнародного контролю у цілому та за діяльністю правоохоронних органів зокрема пов'язане з розробленням й ухваленням

міжнародних актів універсального характеру, а також із формуванням системи міжнародних організацій та їх органів захисту цих прав. Варто відзначити, що Україна є учасницею більшості універсальних договорів з прав людини і визнає для себе юрисдикцію Комітету з прав людини і Європейського суду з прав людини, що покладає на Україну відповідальність за відповідність її законодавства міжнародним зобов'язанням у цій галузі.

Система суб'єктів міжнародного контролю досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус. В цьому і полягає основна відмінність міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні від інших видів контролю (державного, самоврядного та громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти.

Міжнародний контроль за діяльністю правоохоронних органів в Україні здійснюється у таких *формах*:

1. Вивчення урядових доповідей так званими «конвенційними комітетами», за результатами розгляду яких вони приймають заключні зауваження щодо ефективності виконання взятих державою зобов'язань, а також розробляють рекомендації. Україна є стороною шести універсальних конвенцій ООН з прав людини, згідно з якими створені спеціальні конвенційні органи, до яких держави-учасниці зобов'язуються регулярно подавати доповіді про виконання ними зобов'язань за цими угодами. Варто зазначити, що такі рекомендації не мають обов'язкової сили, але, як правило, держави-учасниці вносять відповідні зміни до національного законодавства. Наприклад, для виконання зауважень і рекомендацій Комітету ООН проти катувань Україною було здійснено низку заходів. У 2001 р. набрав чинності новий Кримінальний кодекс України, який кваліфікує тортури як кримінальний злочин, у 2004 р. – новий Кримінально-виконавчий кодекс.

2. Проведення інспекційних перевірок діяльності правоохоронних органів. Наприклад, Європейський комітет з припинення катувань може проводити інспекційні перевірки на території держав-учасниць Європейської конвенції про запобігання катуванням чи нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи покаранню без їх згоди.

3. Укладення двосторонніх угод між правоохоронними органами з різних напрямків правоохоронної діяльності (боротьби з тероризмом, економічною злочинністю, транснаціональною злочинністю тощо). У таких угодах чітко прописані напрямки співпраці та повноваження їх учасників, виконання яких пов'язане із взаємоконтролем правоохоронних органів.

4. Розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини правоохоронними органами.

5. Оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями.

Специфічними є і *санкції*, які застосовуються за результатами міжнародного контролю. В апіорі такими можуть бути: економічні санкції (обмеження імпорту, під-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
вищення мита, блокада окремих товарів); відкликання дипломатичного корпусу; відповідне обмеження прав громадян держав, на території яких громадяни держави, що застосовує заходи, обмежені у правах; відмова у в'їзді громадян; виключення держави з міжнародної організації; розрив дипломатичних відносин тощо.

Найбільш поширеною санкцією є рішення міжнародного суду про відшкодування збитків, завданих протиправною діяльністю правоохоронних органів.

Завершуючи характеристику міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні до його *особливостей* пропонуємо віднести такі:

1. Суб'єктами такого контролю є міжнародні організації та їх окремі органи, які наділені контрольними повноваженнями (урядові або неурядові (недержавні); універсальні або регіональні).

2. Система суб'єктів міжнародного контролю досить розгалужена, передбачає діяльність як державних, так і недержавних контролюючих органів, які мають міжнародний статус. В цьому і полягає головна відмінність міжнародного контролю за діяльністю правоохоронних органів в Україні від інших видів контролю (державного, самоврядного та громадського), оскільки його систему утворюють як державні, так і недержавні міжнародні суб'єкти.

3. Об'єктом такого контролю є не лише правоохоронні органи, а й держава у цілому, її законодавство, правозастосовна та судова практика.

4. Його змістом є перевірки виконання правоохоронними органами договірних та інших зобов'язань.

5. Здійснюється в рамках компетенції міжнародних організацій або їх органів, рішення яких за результатами міжнародного контролю можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер з відповідними юридичними чи політичними (матеріальними чи нематеріальними) наслідками для держави.

6. За допомогою міжнародного контролю здійснюється захист права особи, порушеного державою в особі правоохоронних органів.

7. Передбачає спеціальні форми реалізації, серед яких: вивчення доповідей України щодо виконання міжнародних зобов'язань; проведення інспекцій на території України, зокрема з питань дотримання (виконання) правоохоронними органами Конвенції ООН проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або принижуючих гідність видів поводження і покарання; укладення двосторонніх угод між правоохоронними органами з різних напрямків правоохоронної діяльності; судовий розгляд індивідуальних і колективних скарг про порушення прав людини правоохоронними органами; оприлюднення звітів, доповідей та інших аналітичних документів міжнародними правозахисними організаціями.

8. Передбачає спеціалізовані санкції, найпоширенішою серед яких є рішення Європейського Суду про відшкодування шкоди, завданої особі незаконними діями правоохоронних органів.

Таким чином, під **міжнародним контролем за діяльністю правоохоронних органів в Україні** пропонуємо розуміти діяльність міжнародних організацій та їх органів з перевірки виконання правоохоронними органами договірних та інших між-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
народних зобов'язань, наслідки якої можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер.

УДК 342.97

НЕБРАТ ОЛЕНА ОЛЕКСАНДРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ДЕЯКІ АСПЕКТИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Розглянуто поняття, ознаки, класифікація адміністративних послуг та принципи їх надання; сформульовані деякі рекомендації, важливі для забезпечення прав і свобод громадян в процесі запровадження адміністративних послуг в Україні.

Теорію публічних послуг запозичено з досвіду Великої Британії, США, Канади, де з 80-х років XX століття відбулася зміна пріоритетів у державній діяльності, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянами. Людина, її права і свободи визнані головною соціальною цінністю, а головним завданням публічної адміністрації визначено саме надання якісних послуг громадянам [1, с. 116]. Конституція України у ст. 3 проголошує головним обов'язком держави утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також встановлює принцип, згідно з яким саме ці права і свободи та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а вона відповідає перед людиною за свою діяльність. Ця конституційна норма формулює пріоритетність в демократичній, соціальній державі забезпечення реалізації, захисту прав людини, а також їх домінанті над іншими державними цінностями. Виходячи з того, що права і свободи людини і громадянина визначають зміст і спрямованість діяльності держави, що цілком логічно розвивається в Концепції адміністративної реформи в Україні, яка декларує надання державних і громадських послуг засобом реалізації таких прав і свобод. Усе це вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами.

Слід відмітити, що взагалі послуги – це діяльність щодо задоволення потреб особи, що здійснюється за ініціативою особи, на її прохання. З точки зору В. Б. Авер'янова [2, с. 172], адміністративні послуги – це частина публічних послуг, які надаються головним чином органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Адміністративна послуга, з точки зору В. П. Тимощука, – це спрямована на забезпечення умов для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи публічно-владна діяльність адміністративного органу, яка здійснюється за завою особи [1, с. 120].

Основними ознаками адміністративних послуг можна визначити наступні: адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи; надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи; адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами через реалізацію владних повно-

важень; право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу визначається лише законом; результатом адміністративної послуги у формально-юридичному значенні є адміністративний акт – рішення або юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи.

Узагальнюючи ряд визначень, що надані вище та аналізуючи характерні риси адміністративних послуг, можна сформулювати, що адміністративні послуги – це передбачена законом розпорядча діяльність «адміністративних органів» □ органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюється за ініціативою фізичних та юридичних осіб і спрямована на реалізацію їхніх прав, свобод та законних інтересів.

Надання адміністративної послуги – це публічно-службова діяльність адміністративного органу, спрямована на забезпечення (шляхом юридичного оформлення) умов, необхідних для реалізації суб'єктивних прав фізичної або юридичної особи, яка здійснюється за заявою цієї особи.

Принципи надання адміністративних послуг – це провідні ідеї на яких базується діяльність окремої групи органів (органів виконавчої влади, органів з делегованими повноваженнями), що в рамках своїх повноважень і компетенції наділені правом вирішувати індивідуальні питання фізичних або юридичних осіб за їх заявою. Узагальнюючи точки зору науковців та державних службовців маємо до переліку принципів надання адміністративних послуг віднести наступні: верховенство права; законність; відкритість та загальнодоступність інформації; оперативність; підконтрольність; принцип цілісності (результативності) адміністративної послуги; принцип «єдиного вікна».

Для розуміння сутності адміністративних послуг необхідно сформулювати загальний перелік адміністративних послуг: видача дозволів, в тому числі акредитація, атестація, сертифікація; реєстрація з веденням реєстрів, у тому числі легалізація суб'єктів; легалізація актів, нострифікація та верифікація; соціальні адміністративні послуги – визнання певного статусу, прав особи [2, с. 174].

Існує ще декілька класифікацій адміністративних послуг за різноманітними критеріями: за ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги; за суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування; за рівнем встановлення повноважень щодо надання адміністративних послуг та видом правового регулювання процедури їх надання тощо.

Слід відзначити, що для забезпечення запровадження адміністративних послуг в Україні важливим є дія «єдиного вікна», до якого приватна особа може подати заяву про отримання адміністративної послуги. Збір документів, погодження щодо надання цієї послуги має здійснюватись всередині публічної адміністрації, а не покладатися на особу. Адміністративні органи повинні мати повноваження щодо витребування та надання інформації щодо конкретної приватної особи. Також важливо згадати і про «інтегровані офіси» щодо існування яких в державі є дискусія. Такі офіси даватимуть можливість особам, що бажають отримати адміністративну послугу, на одному місці отримати всю необхідну інформацію щодо послуги, поспілкуватись з державним службовцем особис-

то, сплатити «збір» за послугу на місці. Важливим питанням є і необхідність надання адміністративних послуг в максимально-короткі терміни, що виключає їх подрібнення на окремі платні послуги. Також підводячи підсумки, слід відмітити і питання гарантування з боку держави можливості здійснення контрольних функцій у відношенні органа чи посадової особи, що надає адміністративну послугу. Тут важливі два моменти. По-перше, можливість адміністративного оскарження конкретного акта (в той орган, який його видав, або до вищого виконавчого органу). По-друге, можливість оскарження акту в судовому порядку на предмет його законності.

Список використаних джерел

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упор. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін-Юре, 2002. – С. 245–262.

УДК [35.072.6:654.1](477)

НЕВЯДОВСЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ОЛЕГОВИЧ

старший викладач кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ЗНАЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ДЛЯ СТАНОВЛЕННЯ УКРАЇНИ ЯК ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Процес становлення в Україні демократичної, соціальної, правової держави, найвищою соціальною цінністю якої є людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека [1], безпосередньо пов'язаний із наявністю механізму правового регулювання суспільних відносин, що вимагає від держави застосування спеціальних заходів, у тому числі і контролю, з метою підтримання функціонування державних інститутів і, відповідно, нормального життя людей.

Для з'ясування питання місця та ролі контрольно-наглядових заходів у розбудові нашої держави, необхідно, перш за все, встановити етимологію слів «контроль» та «нагляд», визначити різницю між ними.

Словник іноземних слів дає походження слова контроль (від французького «controle») та визначає його як перевірку чи спостереження з метою перевірки [2]. Французьке «controle» утворилося від складання двох латинських слів: «contra» та «role». «Contra» – це префікс, що означає «протидію», «протилежність», а «role» – міра впливу, значення, ступінь участі в чомусь. За таких обставин слово «контроль», окрім «перевірки» чи «нагляду з метою перевірки», означає і «протидію». Очевидно, протидія ця спрямована на небажаний результат з метою його усунення. Тому буде більш правильно слово «контроль» тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [3, с. 37].

Проте слід зауважити, що зміст терміна «контроль» у тлумачних словниках розкривається через термін «нагляд». Маємо і зворотну ситуацію, за якої термін «нагляд» визначається за допомогою терміна «контроль». Те, що терміни «конт-

роль» та «нагляд» є дуже близькими один до одного, підтверджує В. Т. Бусел [4, с. 931]. У звичайному розумінні значення цих слів однакове: спостереження (тимчасове чи постійне) з метою нагляду, перевірки за ким-небудь (або чим-небудь), за дотриманням якихось правил [4, с. 992, 931]. Їх поєднує і спільна мета – забезпечення законності та дисципліни.

Слід загострити увагу на тому, що законодавець найчастіше поняття нагляду та контролю не розмежовує. Так, ст. 19 Закону України «Про телекомунікації» встановлює, що нагляд за ринком телекомунікацій здійснюється шляхом контролю за якістю телекомунікаційних послуг та шляхом контролю за дотриманням суб'єктами ринку телекомунікацій законодавства, стандартів та інших нормативних актів у сфері телекомунікацій [5]. Поєднуються поняття «контроль» та «нагляд» в більшості нормативно-правових актів.

Існує точка зору, відповідно до якої контроль слід розглядати як самостійну гілку влади. Уперше таку думку висловив видатний китайський вчений Сунь Ятсен ще на початку XX ст. Результатом такого міркування стала його праця «Конституція п'яти гілок влади», де він виділяв, окрім трьох класичних (законодавчої, виконавчої та судової), і самостійні: «екзаменаційну» та «контрольну» влади. Ця теорія знаходить і сьогодні багатьох прихильників, серед яких і професор В. М. Гаращук. Проте «екзаменаційна» влада відкидається тими ж прихильниками, а тому можемо говорити про часткову прийнятність даної теорії, яка має повне право на існування. Головною відмінністю контролю від нагляду, на думку професора В.М. Гаращука, є те, що «контролюючий орган, на відміну від наглядового, має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою його керівного органу), а також те, що контролюючі органи мають право притягувати винних до правової відповідальності» [6, с. 45].

Як підкреслює О. Ф. Андрійко, контроль є об'єктивним суспільним явищем, результатом його розвитку, без якого воно не може обійтися в подальшому. Контроль виступає невід'ємною частиною розвитку суспільства [7, с. 24].

Поряд із широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів і є суспільним явищем, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю в певній сфері діяльності суспільства, які в межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою призначених їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль [7, с. 27].

У своєму підручнику О. Ф. Андрійко, наприклад, спочатку вказує, що нагляд є видом діяльності відповідних органів, близьким до контролю. Але тут же висловлює думку про нагляд як окрему форму (вид) контролю, що має свої особливості: нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [8, с. 349–350].

Д. М. Бахрах зазначає, що «наглядова діяльність є складовою частиною державного управління. Її головне завдання – забезпечити якість продукції, послуг і безпеку громадян, суспільства і держави. Відомо, що контроль містить у собі нагляд за

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
законністю і доцільністю діяльності, її оцінку з позицій соціально-політичних, організаційно-технічних, наукових, правових. Але в багатьох випадках заради забезпечення свободи громадян, виконання обов'язків підприємствами та організаціями контрольні повноваження суб'єктів влади обмежуються – їм надається можливість здійснювати лише нагляд. У тих же випадках, коли між тими, кого перевіряють, і тими, хто перевіряє, немає організаційної підпорядкованості, зведення контролю до нагляду потрібне для запобігання втручання в оперативну діяльність суб'єктів влади, які не відповідають за її наслідки» [9, с. 40].

На нашу думку, саме позиція Д. М. Бахраха є найбільш прийнятною та актуальною для сьогодення, оскільки побудова в Україні правової держави, перехід на ринкові відносини та прагнення інтеграції до Євросоюзу вимагає чіткого розподілу понять «контроль» та «нагляд» і, відповідно, скорочення державного втручання як у діяльність організацій, так і в життя громадян шляхом розширення меж нагляду за рахунок звуження меж контролю.

Список використаних джерел

1. Конституція України : закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Зі змінами та допов.
2. Словарь иностранных слов и выражений / [редкол.: Е. С. Зенович ; Изд. «Астрель»]. – М. : АСТ, 2004. – С. 778.
3. Связь. Законодательство. Документы и комментарии // Закон и право. – 1999. – № 2. – С. 3–119.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2004. – 1440 с.
5. Про телекомунікації : закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Офіційний вісник України. – 2003. – № 51. – Т. 1. – Ст. 2644. – Зі змінами та допов.
6. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 172 с.
7. Андрійко О. Ф. Стан, зміст і перспективи розвитку адміністративного права України / О. Ф. Андрійко // Часопис Київського університету права. – 2005. – № 4. – С. 126–131.
8. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. / [ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова) та ін.]. – Т. 1 : Загальна частина. – К. : Юрид. думка, 2004. – 584 с.
9. Бахрах Д. Н. Важные вопросы науки административного права / Д. Н. Бахрах // Государство и право. – 1993. – № 2. – С. 32–43.

УДК [342.95:343.4–055.2](477)

НІКОЛАЙЧУК АЛЬОНА ІГОРІВНА

здобувач ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ ЖІНОК ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Домашнє насильство – це серйозний злочин, який регулярно призводить до госпіталізації і смерті жертв. Половину усіх насильницьких дій щодо жінок скоюють нинішні або колишні партнери. Хоча про багато випадків домашнього насильства жертви не повідомляють, важливо не забувати, що багато жінок наважуються на це.

На жаль, реакція з якою вони стикаються, часто неадекватна: система применшує розмах насильства і не карає порушників. Той факт, що багато жінок звертаються до міліції по допомогу і що кількість таких звернень зростає, покладає на міліцію відповідальність за впровадження ефективної практики з протидії насильству.

Проблема насильства по відношенню до жінок є дуже актуальною. Багатогранність його форм, відсутність чіткого визначення, нерозуміння великою кількістю громадян своїх власних прав призводить до того, що ця проблема залишається невізуальною, латентною. Ця тема тривалий час була закритою в Україні, існування гендерного насильства не визнавали взагалі. І тому в цій сфері відчувається брак інформації.

Насилля по відношенню до жінок є однією з перешкод на шляху досягнення цілей рівності, розвитку і миру. Насилля по відношенню до жінок є порушенням прав людини й основних свобод жінок, а також воно перешкоджає або не дозволяє жінкам користуватися цими правами і свободами. Нездатність уже впродовж тривалого часу забезпечити захист і заохочення таких прав і свобод у випадку використання насилля по відношенню до жінок – це проблема, що викликає занепокоєння в усіх державах і повинна бути вирішена. Обсяг знань про причини і наслідки цього явища, а також про його розповсюдження і заходи боротьби з ним значно зріс. У всьому світі тією чи іншою мірою жінки і дівчата зазнають фізичного, статевого та психологічного насилля, незалежно від рівня доходів, становища в суспільстві та культурного рівня. Низький соціальний та економічний статус жінок може бути як причиною, так і наслідком насилля по відношенню до жінок.

В умовах, коли жінка економічно залежна від чоловіка, не має роботи або кваліфікації, а фінансова і соціальна допомога дуже мала або її немає взагалі, вона не може від нього піти і продовжує страждати від насильства. У деяких країнах Європи самотній жінці майже неможливо знайти житло. У багатьох країнах недостатньо притулків для постраждалих жінок, тому попит майже завжди перевищує пропозицію.

Для міліції дуже важливим є зрозуміти, як жінка реагує на домашнє насильство і дає собі раду з ним, і оскільки йдеться про ситуацію, коли сторони конфлікту живуть разом, це надзвичайно складно для жінок, дітей і міліції. Насильство по відношенню до жінок є одним із проявів історично складених нерівних владних стосунків між чоловіками і жінками, що призвело до домінування над жінками і дискримінації по відношенню до жінок з боку чоловіків, а також перешкоджає всебічному покращанню становища жінок.

Насильство по відношенню до жінок упродовж усього їхнього життя обумовлене головним чином усталеними традиціями, зокрема негативним впливом деяких традиційних методів або звичаїв і всіх аспектів екстремізму, пов'язаного з відмінностями за ознакою расової належності, статі, мови, релігії, що сприяє збереженню підпорядкованого статусу жінки в сім'ї, на роботі, в общині та у суспільстві. Насилля по відношенню до жінок поглиблюється соціальним тиском, головним чином почуттям сорому, яке не дозволяє жінкам повідомляти про деякі акти, що здійснюються по відношенню до них; відсутністю у жінок доступу до юридичної інформації, допомоги або захисту; відсутністю законів, які фактично забороняють насилля по відношенню до жінок; нездатністю реформувати існуюче законодавство; недостатніми зусиллями з боку державних органів щодо сприяння розповсюдженню інформації про існуючі за-

кони і забезпеченню їх дотримання; відсутністю просвітницьких та інших заходів з усунення причин та наслідків насилля. Сцени насилля по відношенню до жінок у засобах масової інформації, зокрема ті, що показують зґвалтування або сексуальне поневолення, а також використання жінок і дівчаток як об'єктів сексуальної хтивості, включаючи порнографію, є факторами, що сприяють збереженню такого насилля і негативно позначаються на суспільстві взагалі та на дітях і молоді зокрема.

Розробка комплексного й багатодисциплінарного підходу до вирішення важливого завдання з використання насилля в сім'ї, суспільстві й державі є не тільки необхідністю, але й сповна досяжною метою. Ідеєю рівності, партнерства між чоловіками та жінками й повагою людської гідності повинні бути пронизані всі етапи процесу соціалізації. Системи освіти повинні заохочувати самоповагу, взаємоповагу та співробітництво між чоловіками та жінками:

- потрібно прийняти або посилити в межах внутрішнього законодавства кримінальних, громадянських, трудових і адміністративних санкцій для покарання за правопорушення й відшкодування збитків, завданих жінкам і дівчатам, які зазнали насилля в будь-якій формі, незалежно від того, чи сталося це вдома, чи на роботі, чи в общині або в суспільстві;

- надати жінкам, які піддавалися насиллю, доступу до механізмів здійснення правосуддя і, відповідно, до національного законодавства, до справедливих і ефективних засобів судового захисту у зв'язку з завданими їм збитками і інформування жінок про їх права стосовно повернення збитків через такі механізми;

- розробити і здійснити на всіх відповідних рівнях плани дій із викоренення насилля по відношенню до жінок;

- вжиття всіх необхідних заходів, особливо в галузі освіти, з метою зміни соціальних і культурних моделей поведінки чоловіків і жінок і викоренення забобонів, звичаїв та всякої іншої практики, заснованих на ідеях неповноцінності або переваг однієї зі статей або на стереотипних уявленнях про роль чоловіка та жінки;

- створити, покращити або розробити фінансування навчальних програм для працівників ОВС, медичних, соціальних освітніх органів для того, щоб не допустити зловживання владою, яке призводить до насилля по відношенню до жінок, і підвищення поінформованості працівників усіх органів про природу актів, які порушують рівноправність чоловіків і жінок, і щодо загроз насилля для того, щоб гарантувати жінкам, які стали жертвами таких актів, справедливе поводження.

Потрібно якомога швидше розробити комплексний підхід адміністративно-правової протидії насильству серед жінок. А найголовніше питання стосовно домашнього насильства – це безпека: Якщо не проведено ефективне втручання, напади і зловживання майже напевно будуть тривати. Один із найефективніших шляхів гарантування безпеки жінок і дітей – покарати порушника.

Список використаних джерел

1. Відповідальність за адміністративні правопорушення / авт.-упор. Є. Ф. Демський, О. С. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – 415 с.
2. Кримінально-процесуальний кодекс України. – К. : Видав. дім «Скіф», 2009. – 178 с.
3. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підручник для вищих навчальних закладів / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2001. – 336 с.

4. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.

5. Про попередження насильства в сім'ї : закон України від 15.11.2001 № 2789-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2789-14>.

УДК 342.56

ОБРУСНА СВІТЛАНА ЮРІЇВНА

доктор юридичних наук, професор кафедри фундаментальних юридичних дисциплін навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДОСУДОВОГО УПРАВЛІННЯ НА ПРИКЛАДІ МОДЕЛЬНОГО СУДУ

У тезах висвітлено проблеми внутрішнього адміністрування в модельному суді на сучасному етапі реформування судової системи.

Однією із найважливіших гарантій справедливого й ефективного правосуддя є досконало організована система судів та органів, що забезпечують функціонування судової влади. Суди в сукупності утворюють систему, ефективність функціонування якої залежить не тільки від визначених процесуальних форм, а й від внутрішньої та зовнішньої управлінської діяльності. Тому важливого значення набуває її наукова організація, що передбачає вирішення низки теоретичних та практичних проблем, визначення нових методологічних підходів до організації судового управління тощо.

Разом із тим проблема внутрішнього адміністрування суду наразі не отримала в Україні належного розвитку як на науковому рівні, так і в практичній діяльності судових установ. Хоча потреба і доцільність застосування судами методів адміністрування була визнана західними країнами ще у 60-х роках минулого століття. Адже суди мають внутрішню організаційну структуру, здійснюють управлінську і кадрову діяльність, що пов'язані з певними проблемами управління.

Реалізація судової реформи, перехід до інформаційного суспільства та соціально-правова спрямованість нашої держави створили сприятливі умови для удосконалення методів адміністрування суду. Судочинство в умовах сьогодення потребує впровадження новітніх методів у забезпеченні його здійснення та адаптації застарілої системи організації відправлення правосуддя до умов сучасного життя з його численними соціальними, правовими, економічними та інформаційними змінами і перетвореннями. Одним із напрямків удосконалення внутрішнього судового управління є впровадження модельної форми роботи суду.

Прийнято вважати, що модельний суд – це суд з високоефективною організацією роботи його апарату, що спрямована на організаційне забезпечення судової діяльності при чіткому розмежуванні процесуальних та адміністративно-управлінських функцій, з високим рівнем судочинства [1, с. 63].

У свій час основою для появи модельних судів в Україні став українсько-канадський проект довгострокового співробітництва з впровадження судової реформи, започаткований у жовтні 1996 р. в рамках Канадсько-Української програми технічного співробітництва. На першому етапі впровадження проекту передбачалося

створення трьох модельних судів: Шевченківського районного суду м. Києва, Мелітопольського та Івано-Франківського міських судів. Нині в Україні функціонує більше 80 судів такого типу [2]. До їх переліку включено і Чорнобаївський районний суд Черкаської області на прикладі якого й простежено внутрішню управлінську діяльність.

Загальновідомо, що організаційна структура суду є елементом механізму його діяльності. Забезпечення діяльності суду охоплює сукупність організаційно-розпорядчих та технічних дій щодо проходження судових справ, звернення судових рішень до виконання, збереження судових справ тощо.

Організаційна структура Чорнобаївського районного суду базується на таких принципах: ефективності, що має забезпечити якісний розгляд всіх судових справ у найкоротші терміни з мінімальними матеріальними та кадровими витратами; спеціалізації, за яким всі підрозділи та посадові особи суду виконують різні локальні завдання; єдності керівництва та контролю: встановлення лінійного типу безпосередньої підпорядкованості, за яким кожна посадова особа субординаційно підпорядкована тільки одному керівнику.

Відповідно до наказу голови суду у суді створено два підрозділи: судовий та адміністративний. У судовому підрозділі працюють: заступник голови, судді, помічник голови, помічники суддів, секретарі судових засідань. До складу адміністративного підрозділу входять наступні відділи: відділ прийому і реєстрації; інформаційно-розпорядчий відділ; виконавчий відділ; відділ архівної роботи [3]. Відділи суду забезпечені комп'ютерною технікою. Усі картки первинного обліку справ внесені в комп'ютерну мережу, що дає можливість на будь-якій стадії розгляду справи внести або отримати інформацію щодо її руху, здійснювати постійний контроль головою суду за розглядом справ суддями тощо. Така структура дозволяє рівномірно розподілити обов'язки та навантаження серед працівників апарату суду та суддями, сприяє забезпеченню права кожного на доступ до правосуддя та судовий захист. Це підтверджується й результатами оцінки рівня задоволеності громадян якістю окремих аспектів функціонування Чорнобаївського районного суду, що було здійснене Черкаською обласною організацією Комітету виборців України в рамках пілотної програми опитувань відвідувачів щодо якості функціонування в період з 31 липня 2009 року по 31 березня 2010 року, що здійснювалася за підтримки проекту USAID «Україна: верховенство права» [4].

Разом з тим, у діяльності як Чорнобаївського районного суду, так і модельних судів в цілому наявні певні проблеми, зокрема відсутність нормативно-правової бази, що регламентувала їх діяльність, системного підходу щодо поширення досвіду роботи, недостатня інформованість як громадськості, так і суддів, працівників апарату суду, недосконалість процесуального законодавства тощо. Перспективою у роботі модельних судів могло б стати запровадження цієї форми у судах вищої ланки. Крім того, функціонування модельного суду має спиратися на вагоме наукове підґрунтя. Системний підхід до вирішення проблем функціонування модельних судів має сприяти успішному реформуванню організації діяльності суб'єктів судової влади в Україні та здійсненню правосуддя.

Список використаних джерел

1. Штогун С. Модельні суди: завдання, проблеми та перспективи / С. Штогун // Право України. – 2006. – № 11. – С. 62–65.
2. Про модельні суди : наказ Держ. судової адміністрації України від 30 верес. 2009 р. № 103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: court.gov.ua/dsa/. – Зі змінами і доповн.
3. Про внесення змін в діяльність Чорнобаївського районного суду : наказ голови Чорнобаївського районного суду від 21 черв. 2004 р. № 176 / Чорнобаївський районний суд Черкаської області // Інноваційні методи адміністрування в українських судах. Практичний досвід. – К., 2010. – С. 236.
4. Оцінка рівня задоволеності громадян якістю окремих аспектів функціонування Чорнобаївського районного суду Черкаської області. Звіт за результатами дослідження : проект USAID «Україна: верховенство права» ; Черкаська обласна організація Комітету виборців України. – Черкаси, 2010. – 35 с.

УДК 351.713(477)

ПАБАТ ОЛЕКСАНДР ВАСИЛЬОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

**ЩОДО СТАНУ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

В усі часи проблема оподаткування була надзвичайно актуальною, адже неможливо уявити процвітаючу та стабільну країну без податків, які є джерелом надходження коштів до бюджетів держави. Податки є дуже складною фінансовою категорією, яка впливає на всі економічні явища та процеси. З правової точки зору податки є одними із найефективніших інструментів впливу держави на суспільство. Вони є фінансовим підґрунтям існування держави, мірилом її можливостей у світовому економічному просторі щодо розвитку науки, освіти, культури, гарантування економічної безпеки, зростання суспільного добробуту народу. З допомогою податків перерозподіляються доходи юридичних і фізичних осіб у державі, їх мобілізація й використання зачіпає інтереси не тільки кожного підприємця чи громадянина, а й цілих верств населення і соціальних груп.

Нині податкова система України перебуває в стані постійної трансформації та реформування. Зміна кількох Урядів в Україні супроводжується прийняттям все нових концепцій реформування податкової системи України із втратою чинності концепцій попереднього Уряду. Це призводило до численних змін у моделі побудови податкової системи України, а також до прийняття 2 грудня 2010 р. Податкового кодексу України із внесенням в нього численних змін вже в перший рік набуття ним чинності.

Нормативно-правова база оподаткування, незважаючи на проведену кодифікацію, є складною та нестабільною, а окремі законодавчі норми – недостатньо узгоджені, інколи суперечливі. Попри значні позитивні зрушення, питання оподаткування і досі регулюються не тільки законами, а і декретами Кабінету Міністрів України, указами Президента України. Через наявність у законодавчих актах норм непрямої дії значна кількість питань у сфері оподаткування регулюється підзаконними актами.

Такий стан правової бази може бути виправданий на початковому етапі формування податкової системи, однак неприйнятний на даному етапі розвитку економіки. Чимало норм мають неоднозначне тлумачення при їх застосуванні, що негативно позначається на діяльності підприємницьких структур, знижує привабливість національної економіки для іноземних інвесторів.

Діяльність Мінфіну, Державної податкової служби України, Державної митної служби України щодо реалізації державної податкової політики, збирання податків і зборів (обов'язкових платежів), їх акумуляції в державному і місцевих бюджетах є недостатньо узгодженою та ефективною внаслідок недосконалого правового регулювання їх взаємовідносин, відсутності цілісного інформаційного простору.

Наразі існує гостра необхідність проведення комплексного дослідження організаційних засад та проблем правового регулювання податкової системи України яке б лягло в основу її подальшого розвитку. Таке дослідження обумовлено потребою: забезпечення детальної законодавчої регламентації всіх аспектів податкових правовідносин з метою запобігання вирішенню спірних питань на розсуд контролюючих органів; забезпечення визначення остаточного переліку прав, обов'язків і відповідальності як платників, так і контролюючих органів з метою рівного розподілу функцій та прав сторін; формування податкових правовідносин між суб'єктами господарської діяльності і державою на засадах забезпечення рівних умов господарювання для суб'єктів різних форм власності, організаційно-правових форм і видів економічної діяльності.

Загальновідомо, що податкова система України сьогодні не виправдовує очікувань суспільства. Цьому є багато причин. Вони різні за характером і сутністю. Однак головними з них обґрунтовано слід вважати неналежне нормативно-правове забезпечення податкової системи України та її недосконалу організаційну структуру. В зв'язку з цим гостро постає проблема вдосконалення нормативної бази, покликаної регулювати податкову систему України.

Окремі аспекти регулювання податкової системи України в науках фінансового та адміністративного права завжди були предметом дослідження, що сприяло накопиченню відповідного методологічно-теоретичного матеріалу. Дослідженню проблем регулювання податкової системи України були присвячені праці вчених: О. О. Бандурки, Л. К. Воронова, В. Н. Гаращука, О. П. Гетманець, А. В. Головача, М. П. Кучерявенко, Т. О. Проценко, О. П. Рябченко, Л. А. Савченко, О. П. Угровецького, В. К. Шкарупи, та ряду інших авторів. Сьогодні ж податкова система України у ракурсі її урегульованості та організації, підвищення якості набуває нового змісту, а тому потребує предметного наукового дослідження, пізнання її організаційно-правової сутності.

Розробка правового регулювання податкової системи України особливо доцільні сьогодні, коли пройшла кодифікація податкового законодавства, набрала чинності низка нормативно-правових актів, що складають юридичну базу для врегулювання податкової системи України. Вперше в п. 3 ст. 6 Податкового кодексу України нормативно закріплено термін «податкова система України», адже раніше використовувався термін «система оподаткування». Безумовно останнім часом зроблено значні кроки на шляху до правового врегулювання податкової системи України. Однак, вже з першого дня прийняття Податкового кодексу України і до нині точаться

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
дискусії щодо відповідності деяких його положень сучасним вимогам. Об'єктивно прийнятий Податковий кодекс України якісно не вирішив проблеми правового регулювання податкової системи України. Звідси, багато положень, що містяться в чинній нормативно-правовій базі, щодо організаційно-правового забезпечення податкової системи України, очікують свого подальшого розвитку й удосконалення.

Таким чином, важливість податкової системи України, недостатня розробленість теоретичних положень щодо її організації та функціонування, недосконалість правового регулювання у цій сфері, попри проведену кодифікацію, обумовлюють актуальність та важливість глибокого і всебічного наукового дослідження широкого кола питань, пов'язаних із організаційно-правовими засадами функціонування податкової системи України, а також їх розвитком і удосконаленням.

УДК 347.454

ПАВЛОВА ЛЮДМИЛА ВАСИЛІВНА

здобувач ХНУВС

СПРАВИ ЩОДО СПОРІВ, ПРАВОВІДНОСИННИ ЯКИХ ПОВ'ЯЗАНІ З ВИБОРЧИМ ПРОЦЕСОМ ЧИ ПРОЦЕСОМ РЕФЕРЕНДУМУ

Досліджено питання, які виникають у адміністративному судочинстві при розгляді справ пов'язаних з виборчим процесом чи референдумом.

У зв'язку з швидкоплинністю виборчого процесу та процесу референдуму законодавець передбачив особливості судового розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з цими процесами, які передбачені ст. 172–179 КАС України [1, 2]. Ці норми, які регламентують судову процедуру розгляду зазначених спорів, є спеціальними порівняно з іншими нормами КАС України, а тому вони застосовуються в першу чергу та мають пріоритет над іншими процесуальними нормами цього Кодексу. Якщо відсутні спеціальні норми, які регулюють судову процедуру розгляду виборчих спорів, застосовуються загальні норми КАС України.

У цьому разі належність спору до адміністративної юрисдикції визначено законодавчо, і вона залежить не від суб'єктного складу спору, тобто, чи є суб'єкт владних повноважень стороною у спорі, та не від предмету спору, чи є цей спір публічно-правовим, а, насамперед, від періоду виникнення спору, зокрема його виникнення в період виборчого процесу чи в період процесу референдуму. Це є обов'язковою умовою при визначенні належності таких спорів до компетенції адміністративних судів. Похідною ж умовою, але також обов'язковою, є те, щоб ці спори впливали з правовідносин, пов'язаних з виборами чи референдумом.

З метою виокремлення виборчих справ та визначення належності таких спорів, у першу чергу, необхідно дати визначення поняттям «виборчий процес» та «процес референдуму». У Кодексі адміністративного судочинства України відсутнє визначення цих понять.

Із цього приводу Пленум ВАСУ у п. 2 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 «Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму» дав такі роз'яснення: «Поняття виборчого процесу або процесу референдуму Кодексом адміністративного судочинства України не визначено, а тому судам слід звертатися до законів України «Про вибори Президента України» від 18.03.2004 № 1630-IV, «Про вибори народних депутатів України» в редакції від 07.07.2005 № 2777-IV, «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 № 1667-IV, «Про всеукраїнський та місцеві референдуми» від 03.07.1991 № 1286-XII та інших нормативно-правових актів, якими визначено етапи (початок, проходження та закінчення) виборчого процесу та процесу референдуму» [3].

Аналіз положень зазначених законів свідчить про те, що законодавець не в кожному з них законодавчо визначив поняття виборчого процесу та процесу референдуму. Однак в окремих законах про це прямо вказав, тобто розкрив ці поняття на законодавчому рівні.

Отже, виборчий процес – це здійснення суб'єктами виборчого процесу виборчих процедур щодо підготовки та проведення відповідних виборів у строки, передбачені законодавством, які починаються у законодавчо визначений термін та закінчуються офіційним оприлюдненням результатів виборів або через законодавчо встановлений строк після цього оприлюднення.

З метою визначення належності спору, що витікає з виборчого процесу, у першу чергу, необхідно визначити початок та закінчення цього процесу. Після ретельного дослідження законодавчих норм, що регламентують цю процедуру, особливих складнощів не виникає. Тобто всі спори, які виникли за межами виборчого процесу, не належать до законодавчо визначеної адміністративної юрисдикції, їх розмежування проводиться в загальному порядку. Можливо, серед них і є спори адміністративної юрисдикції, залежно від інших ознак визначення адміністративного спору, але такі спори не можуть розглядатися в адміністративному судочинстві з особливостями, передбаченими для розгляду виборчих спорів.

Із цього приводу Пленум ВАСУ в абзаці четвертому пункту 2 Постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав такі роз'яснення: «Спори, зокрема, щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій чи комісій з референдуму, які виникли поза межами етапів виборчого процесу та процесу референдуму або не стосуються виборчого процесу чи процесу референдуму, не належать до спорів, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму, а тому визначення юрисдикції таких спорів та їх розгляд проводяться в загальному порядку» [3].

Наведені початок та закінчення виборчих процесів є вичерпними та іншому тлумаченню не підлягають. Тому, на наш погляд, судова практика щодо розгляду справ у спорах про оскарження актів, якими призначено вибори, за особливостями розгляду виборчих спорів є помилковою. Також суди допускають помилки у визначенні належності спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом, після закінчення таких процесів. Наприклад, суди розглядають за особливостями спорів у виборчому процесі спори про оскарження перших рішень новообраних рад.

Що ж до процесу референдуму, то законодавством чітко не визначено цей процес, як це зроблено відносно виборчого процесу. Однак аналіз та узагальнення судової практики дали можливість вийти з цієї ситуації під час розгляду спорів щодо референдуму. Із цього приводу Пленум ВАСУ в абз. 5 п. 2 постанови від 2 квітня 2007 р. № 2 дав такі роз'яснення, що суди повинні враховувати, що всі спори щодо правовідносин, пов'язаних з реалізацією права вимоги щодо проведення та призначення референдуму, також повинні розглядатися за особливостями, визначеними КАС для розгляду спорів, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму» [3].

Тобто, для виборчої справи чи справи щодо референдуму необхідно щоб спір виник у період виборчого процесу чи процесу референдуму. Однак, як зазначалося вище, цього недостатньо для того, щоб визначити належність виборчої справи чи справи щодо референдуму, оскільки не кожен може бути суб'єктом звернення у такій справі. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 172 КАС право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій мають суб'єкти відповідного виборчого процесу (крім виборчої комісії), а також ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Відповідно до ч. 1 ст. 174 цього Кодексу право оскаржувати рішення, дії чи бездіяльність органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової інформації, підприємств, установ, організацій, їхніх посадових та службових осіб, творчих працівників засобів масової інформації, що порушують законодавство про вибори та референдум, мають виборча комісія, кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, комісія з референдуму, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму. Відповідно до ч. 1 ст. 175 цього Кодексу право оскаржувати дії чи бездіяльність кандидатів, їхніх довірених осіб, партії (блоку), місцевої організації партії (блоку місцевих організацій партій), їхніх посадових осіб та уповноважених осіб, ініціативних груп референдуму, інших суб'єктів виборчого процесу, що порушують законодавство про вибори чи референдум, мають кандидат, партія (блок), місцева організація партії (блок місцевих організацій партій), які є суб'єктами відповідного виборчого процесу, ініціативна група референдуму, інші суб'єкти ініціювання референдуму.

Тобто, розглядаючи такі справи, суди повинні перевірити, чи має право позивач звертатися до суду з відповідними вимогами, і лише в разі встановлення такого права перевіряти правомірність оскаржуваних рішень, дій чи бездіяльності виборчих комісій, комісій з референдуму, членів цих комісій.

Системний аналіз поглядів науковців, норм адміністративного судочинства та виборчого законодавства показує складність визначення компетенції адміністративних судів та розгляд спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом та процесом референдуму, яка передбачена п. 6 ч. 1 ст. 17 КАС України.

Список використаних джерел

1. Кодекс адміністративного судочинства України : наук.-практ. комент. / [С. В. Ківалов, Є. О. Харитонов, О. І. Харитонova та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. М. Пасенюка, О. І. Харитонovої. – К. : Правова єдність, 2009. – 656 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 лип. 2005 р. № 2747-IV [Електрон-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
ний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.

3. Про практику застосування адміністративними судами положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду спорів щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму : постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 2 квіт. 2007 р. № 2 // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2007. – № 1.

УДК [347.96–057.212:378](477)

ПЕТКОВ ВАЛЕРІЙ ПЕТРОВИЧ

*доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
ректор Кіровоградського інституту розвитку людини «Україна»*

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПІДГОТОВКИ ЮРИСТІВ-МЕНЕДЖЕРІВ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

Зі становленням України як самостійної держави вперше в її історії підготовка національних кадрів стала нагальною необхідністю українського народу. Відродження освіти, її докорінне реформування не тільки визначають відтворення інтелектуального потенціалу нації, піднесення вітчизняної науки до рівня світових стандартів, але й мають стати основою розбудови держави та демократизації суспільства в Україні.

Зростання злочинності, консолідація цього елементу, розквіт тіньової економіки тощо – проблеми, які викликають занепокоєння фахівців цієї сфери.

Економічна та політична ситуація, яка склалася в Україні а також ускладнення боротьби зі злочинністю – це чинники, які підвищують морально-психологічні вимоги до особистості та професійної підготовки особового складу правоохоронних органів та фахівців усіх категорій зокрема.

Слід зазначити, що в останні роки на службу до правоохоронних органів України прийшло молоде поповнення, яке крім професійної підготовки, потребує стійкого психологічного загартування. Як показує аналіз практики, розпочавши виконання своїх обов'язків на займаних посадах, деякі випускники навчальних закладів відчують певні ускладнення при застосуванні прийомів, типових тактичних дій на місці вчинення правопорушення чи злочину й особливо в умовах надзвичайних ситуацій.

Певною проблемою у цьому контексті є те, що до вищих навчальних закладів сьогодні вступають особи, які вчора закінчили загальноосвітні навчальні заклади, але вони вже реалізували своє конституційне право на державну службу. Отже, навчаючись, вони вже зобов'язані дотримуватися етики поведінки державного службовця, а переконати їх у цьому повинен командно-викладацький склад навчального закладу. Заслуговує на увагу модель професійно важливих якостей особистості співробітника ОВС, розроблена М. І. Ануфрієвим, О. М. Бандуркою, О. Н. Ярмишем, яка «передбачає відповідність його професійних якостей основним кваліфікаційним вимогам до фахівців правоохоронних органів» [1, с. 12–36].

У той же час, існуючий рівень реальної морально-психологічної, а також професійної підготовки в цілому нерідко не відповідає цим вимогам і негативно відобра-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
жається на успішності в їх діяльності, як це зазначалось у низці наказів та рішень колегій правоохоронних органів.

Професійна діяльність співробітника органів внутрішніх справ є ефективною тоді, коли поряд із наданням охоронних послуг населенню вона несе добро, справедливість, зміцнює віру громадян у надійний правовий захист, сприяє їх моральному вдосконаленню. Їх професіоналізм виявляється, поряд з іншим, у здатності, підготовленості та незаперечному дотриманні моральних норм і вимог при вирішенні поставлених перед ними завдань щодо розслідування злочинів.

Існуючий рівень морально-психологічної підготовленості курсантів та слухачів-випускників освітніх закладів правоохоронних органів України, які готують різні категорії співробітників, потребує вдосконалення.

Розкриття причин та умов, які впливають на рівень морально-психологічної підготовленості випускників, і розробка відповідних науково обґрунтованих рекомендацій здатні підвищити цей рівень. Недосконалість морально-психологічної підготовленості виступає причиною порушення законності, неправомірності відношень до громадян, порушень дисципліни, зловживань службовим становищем, порушень службового обов'язку, хабарництва, корупованості тощо.

Морально-психологічна підготовленість співробітника правоохоронних органів повинна становити комплексну особистісну освіту. У професійно розвинутому вигляді вона складається з двох груп – елементів структурно-психологічних та структурно-змістовних. До числа перших повинні належати морально-психологічні знання та переконання, морально-психологічні цінності орієнтації та установки: морально-психологічні навички, вміння та звички; і, нарешті, морально-психологічні якості.

Структурно-змістовні компоненти морально-психологічної підготовки складаються з трьох блоків: ставлення до людей; ставлення до праці і відношення до себе.

На превеликий жаль, можемо констатувати, що морально-психологічна підготовка курсантів та слухачів у спеціалізованих освітніх закладах правоохоронних органів України, які готують співробітників з різних напрямків діяльності, сьогодні відповідним чином не завжди організована належним чином і не відображає зміни та вимоги, що відбуваються в практичній діяльності працівників правоохоронних органів. При цьому в практичних підрозділах заняття з особовим складом з морально-психологічної підготовки нерідко носять формальний характер або майже не проводяться.

Усунення цих недоліків становить реальну можливість підвищити професіоналізм співробітників правоохоронних органів та результативність їх роботи. Для цього необхідні – нове ставлення, нові підходи, реалізація системи заходів щодо підвищення морально-психологічної підготовки співробітників правоохоронних органів на рівень, який відповідав би міжнародним вимогам та духу часу.

На мою думку, основними групами факторів, які визначають формування морально-психологічної підготовленості курсантів, студентів та слухачів, є:

- ☐ внутрішньосистемні (мікросистеми) морально-психологічні;
- ☐ групові соціально-психологічні;
- ☐ організаційно-виховні;

- ☐ педагогічно-кадрові;
- ☐ позанавчально-особистісні;
- ☐ позанавчально-побутові;
- ☐ освітні та нормативно-освітні;
- ☐ організаційно-педагогічні;
- ☐ планово-освітні;
- ☐ самостійно-освітні;
- ☐ методично-освітні;
- ☐ змістовно-освітні;
- ☐ позасистемні (мікросистемні) морально-психологічні;
- ☐ позасистемні суспільні соціально-психологічні;
- ☐ позасистемні особистісно-групові [3, с. 315].

Вважаю, що підвищення ефективності формування морально-психологічної підготовленості курсантів, слухачів і студентів в освітніх закладах правоохоронних органів України повинно бути пов'язане з необхідністю вдосконалення всієї системи освітнього процесу і факторів, які її зумовлюють.

Зрозуміло, що вирішення комплексу питань, які ставляться перед правоохоронними органами, залежить від їх кадрового забезпечення.

Проте ситуація, яка склалась сьогодні, свідчить про те, що професія юриста-менеджера є однією з необхідних в Україні. Рішення цієї проблеми можливе за умови кардинального організаційно-структурного та концептуального реформування системи відомчої освіти [4, с. 14].

Основні напрямки освітньої діяльності мають відбуватися за освітньо-професійними програмами підготовки фахівців четвертого рівня акредитації за спеціальністю юрист-менеджер. У цьому контексті університет та академія менеджменту з юридичним напрямком навчання – це навчальні заклади нового типу. Характерною їх особливістю є безперервність системи підготовки кадрів у межах трьох навчальних закладів.

Структурою навчального плану має передбачуватися вивчення гуманітарних, фундаментальних, соціально-економічних, професійно орієнтованих та спеціальних дисциплін. Передбачені навчальним планом дисципліни повинні відповідати вимогам кваліфікаційної характеристики магістра, як широко освіченої, гуманної, внутрішньо-вільної і громадсько активної особистості, здатної кваліфіковано виконувати свої професійні обов'язки. Випускник повинен мати професійні знання, бути переконаним в їх соціальній доцільності й корисності, вміти застосовувати їх у своїй професійній діяльності.

Професійні правові знання та знання з «Основ менеджменту» ґрунтуються на всебічному й глибокому усвідомленні системи права, менеджменту, їх основних принципів і тенденцій розвитку, розуміння процесів їх реалізації, а також упевненості в необхідності всебічного набуття знань у процесі здійснення своєї діяльності, майстерного уміння користуватися повним арсеналом юридичних засобів при виборі будь-якої юридичної справи.

Рівень професійно-правової культури повинен постійно вдосконалюватися. Випускники повинні мати відповідний рівень політичної, етичної та психологічної ку-

льтури, набути чітко сформовані принципові засади світогляду, як загального усвідомлення про навколишній світ і своє місце в ньому, про їх реалізації в умовах реальної дійсності своїх життєвих програм: сформувані філософське, економічне, політичне мислення; розумітися в проблемах ринкової економіки, соціальних, національних, історичних і демографічних процесах розвитку суспільства; засвоїти закономірність та особливість культурного розвитку людства; брати участь у громадському житті, формуванні правової свідомості та цивілізованих взаємовідносин між усіма членами суспільства [5, с. 217].

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 3 жовтня 2007 р. № 1193 затверджено перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями:

– галузь знань «менеджмент», напрям підготовки – «менеджмент і адміністрування»;

– галузь знань «право», напрям підготовки – «правознавство».

Вважаю, що ще раніше було потрібно за основу взяти програму з «Основ менеджменту» і готувати та випускати менеджерів спеціальності «Менеджмент та правознавство» (можливо, менеджмент і правоохоронна діяльність), у дипломі яких буде записано «Менеджер-юрист». Тому необхідно було б ввести до навчальних планів підготовки фахівців на всіх факультетах денного та заочного навчання курс «Ефективний менеджмент в органах внутрішніх справ» загальним об'ємом 6 модулів.

Програма з цього курсу націлена на підготовку юристів, які вивчають шість модулів:

- 1) «Вступ до менеджменту»;
- 2) «Основи менеджменту»;
- 3) «Менеджмент організації»;
- 4) «Менеджмент і адміністрування»;
- 5) «Менеджмент кризових ситуацій» [7];
- 6) «Менеджмент в правоохоронних органах».

Опанувавши цю дисципліну, курсанти, студенти та слухачі зможуть ефективно розвивати і проваджувати надані їм знання в різних галузях діяльності.

Зазначена програма передбачає підготовку бакалаврів, спеціалістів та магістрів, які зможуть обіймати посади рівня I–IV категорій в установах правоохоронної діяльності, органах влади та в інших державних установах й організаціях.

Вивчення цього курсу надасть курсантам, студентам і слухачам аналітичні та дослідницькі вміння, які базуються на широко аспектному підході до вирішення різноманітних проблем.

Навчання за даною програмою у вищих навчальних закладах дасть змогу співробітникам середньої та вищої ланок розвинути спільне розуміння своєї місії та буде сприяти духу співробітництва в їх професійному житті.

Ключовим аспектом даної програми є розвиток державної служби, яка перш за все, спрямована на громадську користь, відданість Українській державі, розуміння принципів законності та порядку, підвищить дисципліну та культуру, виконання

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
обов'язків перед політичною демократизацією, економічними реформами та соціальною справедливістю.

Успіх їх роботи з людьми визначається знанням менеджменту, правових наук, психології, педагогіки, логіки та інших. Теорія менеджменту веде пізнання від зв'язків держави з суспільством через механізми формування та реалізації керування до ефективності наслідків рішень з менеджменту.

Неможливо не погодитись з М. І. Ануфрієвим, О. М. Бандуркою, О. Н. Ярмишем, які зазначають, що «важливе значення для підготовки працівників правоохоронних органів мають заняття з військових та тактико-спеціальних дисциплін, на яких повинні бути застосовані такі форми організації навчального процесу, як групові вправи, тактичні заняття і навчання» [1, с. 133]. Максимально наблизити навчання курсантів до реальної діяльності можуть тільки активні форми та методи навчання, практичні та комплексно-тактичні заняття, тому що завдяки цьому у життя втілюється принцип вчити тому, що потрібно для виконання практичних завдань.

Правове виховання – дуже складний процес. Тут має відбуватися зв'язок науки та практики і навпаки, тому що це – основа професійної підготовки. Ось чому контури практичної державної політики повинні орієнтуватись на якісне оновлення організації та змісту курсу «Основи менеджменту».

Курсанти, студенти, слухачі повинні отримати системні знання у сфері менеджменту та вміти застосувати їх під час роботи; перейняти досвід у керуванні державними організаціями; орієнтуватись на формування нової вітчизняної культури менеджменту; засвоїти теоретичні засади інституту державної служби; ознайомитись із зарубіжним і вітчизняним досвідом державного керування.

Тому основою успіху роботи з людьми має стати:

- ☐ вивчення основних державно-правових функцій теорії менеджменту, їх ролі та місця в керуванні суспільними процесами;
- ☐ формування вміння орієнтуватись в «Основах менеджменту», навичок ефективного керування організацією;
- ☐ формування високої правової культури правосвідомості;
- ☐ набуття курсантами, студентами та слухачами необхідного обсягу знань з основних галузей менеджменту.

Ці знання сприятимуть започаткуванню гуманних стосунків в органах внутрішніх справ, встановленню цивілізованих форм керівництва правоохоронними організаціями.

Відомо, що цивілізований світ сприйняв менеджмент як науку про керування людьми, соціалізацію їх продуктивної діяльності для досягнення особистих цілей організації, суспільства через механізм збереження фізіологічних, моральних та психічних ресурсів людини. Можу констатувати, що у межах України науковий менеджмент ще не отримав достатнього розвитку. Причини цього полягають в недосконалості правового поля, недостатній інтегрованості цивілізованих методів менеджменту персоналом, нашої багаторічній історії та ментальності.

Особливістю галуззю менеджменту є юридичний та педагогічний менеджмент, які мають свою специфіку і властиві лише їм закономірності. Ця специфіка полягає в особливостях предмету, продукту, знаряддя та результатів роботи менеджера-

юриста. Предметом праці менеджера з юридичного процесу є діяльність суб'єкта керівництва, продуктом праці – інформація, а знаряддям праці – слово, мова, закон. Результатом праці менеджера – юриста є рівень навченості, вихованості та розвитку об'єкта менеджменту □ учнів, студентів, курсантів, слухачів.

Юридичний менеджмент – це комплекс принципів, методів, організаційних форм і прийомів керування правознавчим процесом, спрямований на значне підвищення його ефективності.

Методом керування в юридичному менеджменті є:

□ група адміністративних методів (регламентація діяльності виконавців, її нормування, робота з кадрами);

□ група методів психолого-педагогічного впливу (встановлення сприятливого психологічного клімату, стимулювання творчості та ініціативи, прогнозування соціальних перспектив розвитку організацій);

□ група економічних методів (економічне стимулювання) – найбільш недосконале, вимагає своєї довершеності на всіх рівнях;

□ методи суспільного впливу (запровадження лояльної конкуренції, толерантності, підвищення престижу та іміджу) [2, с. 45–78].

У організаціях правоохоронної діяльності та в цілому в юриспруденції сьогодні практично відсутні кваліфіковані менеджери. Є формалізовані одиниці в особі працівників інших підрозділів, заступників керівників і недостатньо кваліфікованих працівників. Але проблема зміни авторитарного, командного менталітету в правоохоронній та, в цілому, юридичній галузі на науково-менеджерський вже досить актуальна.

Для керівника та юриста така трансформація може здійснюватися в рамках спеціальної психолого-педагогічної та юридичної підготовки.

Проблема менеджменту (здорового глузду) в юриспруденції актуалізується тим, що:

по-перше, за специфічністю своєї професійної спрямованості юрист, правоохоронець є керівником та організатором життя та діяльності людей, дітей, що посилює значення його професіоналізму;

по-друге, в умовах зростаючої незахищеності, безробіття кожна людина повинна бути готовою, в разі необхідності, до організації своєї «справи»;

по-третє, менеджер-юрист, правоохоронець зобов'язаний підготувати своїх підлеглих до роботи в нових соціальних і економічних умовах.

Численні спроби перенести без змін досвід зарубіжного менеджменту в практику нашої дійсності не дали позитивних результатів.

Існує актуальна потреба його переробки, адаптації та запровадження з урахування специфіки національних традицій, менталітету, законодавчої бази освіти, професійної спрямованості та інших факторів. І тільки у такому разі використання досягнень менеджменту може істотно збагатити професійну підготовку наших працівників системи правоохоронних органів та в цілому правознавців і підвищити рівень їх загального розвитку.

Оволодіння юристами, правоохоронцями «Основ менеджменту» допоможе їм у підвищенні ефективності правової та педагогічної діяльності. Методи самого мене-

джменту допоможуть юристам успішно вирішувати різноманітні проблеми особистого плану, навчитись володіти собою, визначати і формулювати чіткі особисті цілі та цінності, займатися саморозвитком, раціонально використовувати свій час, здійснювати вплив на дітей, людей в цілому – це далеко не повний спектр можливостей юриста, який оволодів основами менеджменту [7, с. 20–67].

Запровадження в правоохоронних органах України елементів менеджменту буде сприяти процесу ефективного керування підрозділами, різними колективами.

Діяльність з самовдосконалення достатньо трудомістка робота, але її результати будуть перевершувати очікування та приносити вагомий здобутки.

Головна мета ефективного менеджменту в юриспруденції – домогтися того, щоб кожен юрист, керівник при вирішенні службового завдання був у змозі самостійно визначати мету, форми та способи його реалізації, тобто нам потрібно уже сьогодні мати ефективно працюючих юристів – менеджерів – правоохоронців – професіоналів.

Список використаних джерел

1. Ануфрієв М. І. Вищий заклад освіти МВС України : наук.-практ. посіб. / М. І. Ануфрієв, О. М. Бандурка, О. Н. Ярмиш. – Х. : Ун-т внутр. справ, 1999. – 369 с.
2. Мартиненко Н. М. Менеджмент фірми : Книга для підприємця : для студ. економ. спец. вузов. – К. : МП «Леся» 1995. – 368 с.
3. Петков В. П. Менеджмент організації : [підручник] / під заг. ред. В. П. Петкова. – Кіровоград : Кірюї ХНУВС, 2010. – 465 с.
4. Петков В. П. Вступ до менеджменту : [навч. посіб.] / під заг. ред. В. П. Петкова : Запоріжжя : ЗЮІ МВС України, 2001. – 158 с.
5. Петков В. П. Менеджмент у державному управлінні : [навч. посіб.] / під заг. ред. В. П. Петкова. – Запоріжжя : ЗЮІ МВС України, 2001. – 303 с.
6. Петков В. П. Менеджмент кризових ситуацій : [навч. посіб.] / під заг. ред. В. П. Петкова. – Кіровоград : Кіровоград. юрид. ін-т ХНУВС, 2007. – 380 с.
7. Сущенко В. Д. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : монограф. досл. / В. Д. Сущенко, А. М. Смирнов, О. І. Коваленко, А. А. Смирнов. – К. : Нац. акад. внутр. справ України, 1999. – 220 с.
8. Менеджмент організації : підручник / за заг. ред. В. П. Петкова. – К. : КНТ, 2011. – 488 с.

УДК 351.74(477)

ПИСАРЕНКО ВЯЧЕСЛАВ ВІКТОРОВИЧ

здобувач ХНУВС

ОСОБЛИВОСТІ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ПРОВЕДЕННЯ ПЕРЕВІРОК ПІДРОЗДІЛАМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ БОРОТЬБИ З ЕКОНОМІЧНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ МВС УКРАЇНИ

Державна служба боротьби з економічною злочинністю, яка діє в системі Міністерства внутрішніх справ України, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» на виконання покладених на неї завдань, наділена відповідними повноваженнями і проводить в установленому законом порядку перевірку матеріалів про

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
корисливих зловживань, дізнання у кримінальних справах щодо злочинів у галузі економіки [1].

На теперішній час поняття перевірок, які проводяться ДСБЕЗ, не є законодавчо визначеним, тому зважаючи на перелік завдань служби, на виконання яких вони проводяться, можна встановити, що метою перевірок, що проводяться підрозділами ДСБЕЗ, є своєчасне припинення злочинів у галузі економіки та запобігання їм; аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасне інформування про них органів виконавчої влади; виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності, а також виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення.

Згідно з Законом України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», перевірка – це обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів. Наслідки перевірки оформляються довідкою або доповідною запискою [2]. А наказом Головного контрольно-ревізійного управління України «Про затвердження Методики (Методика проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту діяльності суб'єктів господарювання)» від 09.10.2007 № 232 встановлено, що перевірка – це перевірка кількісного та якісного стану об'єктів шляхом обстеження, огляду, обмірювання, перерахунку, зважування, лабораторного аналізу та інших способів перевірки фактичного стану активів, а також перевірка документів і записів.

Таким чином, на нашу думку, перевірками, що проводять підрозділи ДСБЕЗ, можна вважати обстеження і вивчення окремих ділянок фінансово-господарської діяльності підприємства, установи, організації або їх підрозділів з метою своєчасного припинення злочинів у галузі економіки та запобігання їм, виявлення та припинення фактів порушення прав інтелектуальної власності, а також виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення.

Перевірки є одним із головних та інформативних гласних заходів в діяльності підрозділів ДСБЕЗ. З метою недопущення порушень прав та законних інтересів суб'єктів господарювання та врегулювання організації проведення їх перевірок підрозділами ОВС Департаментом Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України було надано роз'яснення щодо порядку проведення органами внутрішніх справ перевірок підприємств, установ і організацій за фактами порушення законодавства, контроль за додержання якого віднесено до компетенції міліції [3].

Так, відповідно до п. 24 ст. 11 Закону України «Про міліцію» [4], для проведення перевірок суб'єктів господарської діяльності обов'язковою є наявність направлення на перевірку, яке складається за формою, встановленою Міністерством внутрішніх справ України. У ньому зазначаються дата його видачі, назва підрозділу міліції, мета, вид, підстави, дата початку та дата закінчення перевірки, посади, звання та прізвища посадових осіб підрозділу міліції, які проводитимуть перевірку. Дійсність такого направлення підтверджується підписом керівника підрозділу міліції, скріпленим печаткою ОВС.

Що стосується положень Указу Президента України від 23.07.1998 № 817/98 «Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності» щодо повідомлення

суб'єкта підприємницької діяльності про проведення планової виїзної перевірки за десять днів до її проведення й недопущення працівника контролюючого органу до проведення перевірки у випадку відмови представника контролюючого органу від підпису в журналі реєстрації перевірок, то в статті 5 Указу міститься виключний перелік контролюючих органів, що мають право проводити планові й позапланові виїзні перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта підприємницької діяльності. Підрозділи ДСБЕЗ до цих органів не відносяться, а отже, вищезгадані положення Указу на них не поширюються [5].

У той же час, витребувати і вилучати оригінали документів, що свідчать про правопорушення, зразки сировини і продукції співробітники міліції мають право за рішенням суду в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка. А до ухвалення такого рішення суду – в присутності понятих та керівників підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, щодо яких проводиться перевірка, їм надано право вивчати документи, що свідчать про правопорушення, робити з них копії із залишенням особам, щодо яких проводиться перевірка, опису документів, з яких виготовлено копії; опечатувати каси, склади та архіви на термін не більше 24 годин з моменту такого опечатування, зазначеного в протоколі [4].

Наступною особливістю проведення перевірок підрозділами ДСБЕЗ є їх право залучати до здійснення ревізій і перевірок працівників Державної контрольно-ревізійної служби, фахівців відповідних міністерств, державних комітетів та інших органів державної виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ та організацій, одержувати від Національного банку та його установ, комерційних банків та інших кредитних установ необхідні відомості, копії форм документів, довідки про банківські операції від підрозділів та організацій незалежно від форм власності, довідки і копії документів про операції і розрахунки з підприємствами, установами, організаціями [1].

Однак, на теперішній час, не зважаючи на велике значення перевірок в оперативно-службовій діяльності ДСБЕЗ, прогалиною в нормативно-правовому забезпеченні їх організації та проведення є відсутність регламентованого порядку проведення перевірок органами міліції, який згідно з п. 24 ч. 1 ст. 11 Закону України «Про міліцію» повинен бути встановлений Кабінетом Міністрів України.

Список використаних джерел

1. Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 05.07.1993 № 510 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/510-93-п>.
2. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.
3. Про порядок проведення органами внутрішніх справ перевірок підприємств, установ і організацій за фактами порушення законодавства, контроль за додержання якого віднесено до компетенції міліції : лист Департаменту Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України від 02.02.2006 № 5/809 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_99/pg_izwgos.htm.
4. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. –

5. Про деякі заходи з дерегулювання підприємницької діяльності : указ Президента України від 23.07.1998 № 817/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/817/98>.

УДК [342:351](477)

ПОГРІБНИЙ ІГОР МИТРОФАНОВИЧ

кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри фундаментальних юридичних дисциплін навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В УКРАЇНІ У КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОГО СПРЯМУВАННЯ

Проведено аналіз напрямків адміністративного реформування і зроблено акцент на сервісне спрямування держави.

Україна стоїть на шляху створення правової держави. Заради цього, вся діяльність державних органів повинна бути спрямована на її розвиток, запровадження європейських вимог і цінностей, забезпечення прав і свобод людини і громадянина для покращення розвитку всього суспільства. З цього приводу виникає потреба тотального реформування у всіх сферах буття, в тому числі і адміністративній.

За останні роки реформування адміністративної системи в Україні опрацьовані певні можливості щодо реалізації народом своїх інтересів у публічній сфері. Проте, і не вирішених проблем залишилось багато.

О. М. Бандурка зазначає, що за своїм змістом адміністративна реформа повинна бути цілісним комплексом узгоджених заходів, спрямованих на суттєве підвищення рівня керованості життєво важливих процесів у суспільстві шляхом науково обґрунтованого створення ефективного механізму державного управління, розвитку адміністративного законодавства, поліпшення кадрового, інформаційно-технічного і фінансово-економічного забезпечення організації виконавчої влади та місцевого самоврядування [1, с. 16]. Тому для забезпечення вище вказаного необхідно окреслити напрями реформування.

Як відомо, напрями адміністративної реформи – це конкретні шляхи діяльності органів публічної влади, що здійснюються з метою реалізації завдань адміністративної реформи, тобто дієвого забезпечення, охорони та реалізації прав і свобод людини і громадянина, ефективного функціонування громадянського суспільства та держави.

Основними напрямками адміністративних реформ, на думку Ю. Дубровіна, є інформатизація і дебюрократизація, новий менеджеризм, децентралізація, приватизація і введення економічних елементів регулювання управлінських процесів, сервісне адміністрування, корпоративізм і неокорпоративізм [2, с. 131].

Е. Гаталов виділяє такі основні напрямки адміністративно-державного реформування як визначення цілей державної політики з відповідною ревізією функціонального простору держави, тобто мова йде про визначення зайвих, дублюючих і неефективних функцій, децентралізація і делегування повноважень. Іншими напрямками є впровадження механізму управління результатів у публічному секторі, орієнтація

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
на споживача, зміна культури і стилю роботи (мається на увазі зміна кадрової політики) [3, с. 25].

На відміну від зазначених авторів В. Галуцько виділяє загальні і спеціальні напрями адміністративного реформування. Варто зазначити, що спеціальні, в свою чергу, є підвидом загальних. За ним до спеціальних напрямків слід віднести розширення компетенції інституцій громадянського суспільства, забезпечення взаємодії та партнерства суб'єктів підприємницької діяльності з органами виконавчої влади всіх рівнів та органами місцевого самоврядування, налагодження співпраці між підприємствами з різних регіонів, формування системи громадського контролю за виконанням нормативно-правових актів у сфері підприємницької діяльності, а також посилення протидії корупції. А, як він вказує, генеральним напрямком адміністративного реформування має стати сервісна концепція [4, с. 202–203].

Отже, на сьогодні не піддається сумніву той факт, що змінюється підхід до врегулювання суспільних відносин з державноцентричного на персоніцентричний. Це свідчить про те, що відбувається перехід до нової ідеології – ідеології служіння держави інтересам людини. Вказане можемо спостерігати у вище перелічених напрямках адміністративного реформування, адже всі автори вказують на сервісне спрямування держави.

Сервісне адміністрування або ідея адміністрації як служби сервісу – це нове розуміння державних органів як установ з надання послуг громадянам. Воно вимагає відкриття спеціалізованих служб допомоги населенню, які будуть давати консультації з питань надання державних послуг; створення електронної системи надання послуг в якій будуть міститись на офіційному сайті правила, вимоги, порядок надання відповідних послуг, необхідних електронних бланків і інших документів; створення служби з контролю якості послуг [2, с. 132].

Публічна послуга, в свою чергу, охоплює всі види послуг в суспільстві, такі як державні, місцеві, соціальні і інші. На думку Ю. А. Тихомирова і Е. В. Талапіної публічні послуги мають такі характерні ознаки: забезпечують діяльність загально визначеного напрямку, мають необмежене коло суб'єктів, здійснюються органами державної і місцевої влади або іншими суб'єктами, ґрунтуються як на публічній так і на приватній власності [5, с. 5].

Вважаємо, що одним із основних і важливих напрямків адміністративної реформи повинно бути належне врегулювання і законодавче забезпечення публічних послуг, в першу чергу, вдосконалено понятійно-категоріальний апарат. Вони повинні бути регламентовані нормативно-правовою базою на належному рівні, для забезпечення прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що буде підґрунтям для ефективних взаємовідносин між споживачами цих послуг і державою. Важливою умовою є те, щоб послуги не були впроваджені галузево, як це вже і відбувається, чи спонтанно, адже такі впровадження призводять до негативних наслідків, наприклад, таких як виникнення колізій і прогалини щодо надання послуг, а страждати від цього, в кінцевому результаті, буде звичайний споживач послуг. Також закріплення надання послуг повинно бути врегульовано не на локальному чи підзаконному рівні, а законами України.

Звичайно, що цього не вдасться досягнути завдяки тільки проведенню адміністративної реформи, необхідний комплекс заходів. Однак такі кроки будуть мати значне соціальне значення і схвалення, в першу чергу, суспільством, що дасть змогу поглибити взаємодію громадськості з місцевим самоврядуванням, владою і державою зокрема.

Список використаних джерел

1. Бандурка О. М. Реформа системи органів виконавчої влади України / О. М. Бандурка // Вісник національної академії прокуратури України. – 2011. – № 1. – С. 12–17.
2. Дубровин Ю. Новые направления современных административных реформ в ведущих странах Европейского союза / Ю. Дубровин // Власть. – 2009. – № 1. – С. 131–134.
3. Гаталов Е. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Е. Гаталов // Власть. – 2009. – № 3. – С. 25–29.
4. Галунько В. В. Напрями адміністративної реформи в Україні / В.В. Галунько // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 199–205.
5. Тихомиров Ю. А. Публичные функции в экономике / Ю. А. Тихомиров, Э. В. Талапина // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 3–9.

УДК 342.9

ПОДОРОЖНИЙ ЄВГЕН ЮРІЙОВИЧ

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ДО ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ ПРОХОДЖЕННЯ СЛУЖБИ В ОВС

Служба в органах внутрішніх справ – це різновид державної служби, що протікає в спеціалізованому органі виконавчої влади і здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою реалізації функцій держави в практичній юридичній діяльності [1, с. 110]. Як й інші різновиди професійної служби вона має будуватися на системі принципів. Термін «принцип» (від лат. *principium* – першооснова, початок, джерело) тлумачиться як: основне вихідне положення якої-небудь системи, учення, теорії, ідеологічного напрямку, політичної організації тощо; особливість покладена в основу створення або здійснення чого-небудь; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті; першоджерело, керівна ідея, основне правило поведінки, діяльності; основа (походження, першопричина) деякої сукупності фактів або знань, вихідний пункт для пояснення чи керівництва до дій; внутрішнє переконання людини, що визначає його ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [2, с. 1125; 3, с. 444–445; 4, с. 262; 5, с. 554; 6, с. 10].

Визначення принципів, що лежать в основі того чи іншого правового інституту є дуже важливим та відповідальним моментом, особливо, якщо йдеться про державно-управлінський інститут, оскільки вони (принципи) на рівні з завданнями і функціями конкретизують та відображають його соціальну сутність, суспільне призначення, встановлюють основи його внутрішньої організації та функціонування.

Для того, щоб принципи стали по-справжньому ефективною та надійною правовою основою, яка визначатиме напрямки розвитку служби в ОВС, а не залишалися суто теоретичною категорією, вони мають віднайти своє законодавче оформлення.

У діючому сьогодні законодавстві, що регламентує порядок проходження служби в ОВС окремої уваги встановленню його принципів не приділяється. Так, у Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів Української РСР від 29 липня 1991 р. № 114 немає ані натяку на принципи. Відсутність уваги з боку нормотворця до цього питання вочевидь пояснюється тим, що служба в ОВС, як ми вже відзначали на початку, – це різновид державної служби, а отже їй властиві такі ж принципи, що й останній: а саме: служіння народу України; демократизму і законності; гуманізму і соціальної справедливості; пріоритету прав людини і громадянина; професіоналізму, компетентності, ініціативності, чесності, відданості справі; персональної відповідальності за виконання службових обов'язків і дисципліни; дотримання прав та законних інтересів органів місцевого і регіонального самоврядування; дотримання прав підприємств, установ і організацій, об'єднань громадян (ст. 2) [7]. Звісно, цілком справедливо стверджувати, що всі ці принципи є обов'язковими для служби в органах внутрішніх справ, однак з іншого боку у нормах закону «Про державну службу» не надається чіткого визначення поняття «принципу державної служби», а перелічені у ст. 2 принципи є загальними для усіх видів державної служби і не враховують специфіку її окремих видів. Тому вважаємо, що у спеціальному нормативно-правовому акті слід окрему увагу приділити визначенню поняття «принципів проходження служби в ОВС», а також закріпленню переліку найбільш важливих (визначальних) серед них.

Під принципами проходження служби в ОВС слід розуміти певні вихідні, керівні положення-ідеї, на підставі яких відбувається організація та безпосереднє здійснення процесу проходження служби.

В процесі встановлення принципів служби в ОВС слід врахувати наступне:

- ☐ по-перше, принципи повинні відображати найсуттєвіші, об'єктивно існуючі аспекти державно-службових відносин в середині системи органів внутрішніх справ;

- ☐ по-друге, вони мають у собі основні, найбільш загальні ідеї ефективного функціонування державної служби;

- ☐ по-третє, усі принципи мають складатися у єдину систему, вони мають обумовлювати, доповнювати та продовжувати один одного. Тобто принципи, що покладаються в основу проходження служби в ОВС мають бути пов'язані та погоджуватися не тільки між собою, але й з більш загальними принципами державної служби, державного управління, правової держави тощо.

Під час визначення основних принципів проходження служби в органах внутрішніх справ слід виходити з їх поділу на загальні та спеціальні.

До першої групи принципів слід віднести такі, що притаманні усім видам державної служби та державного управління взагалі – це і верховенство права, і законність, і гуманізм, і пріоритет прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, і соціальна справедливість, і професіоналізм тощо.

Другу ж групу мають складати принципи, що відносяться безпосередньо до служби в органах внутрішніх справ, причому цю групу також можна розділити на три категорії організаційні, статусні та морально-етичні. Перші (організаційні) принципи визначають організацію (внутрішню будову, структуру) та процес протікання служби в органах внутрішніх справ. До таких принципів зокрема слід віднести єдиноначальності та колегіальності.

Статусні принципи повинні стосуватися таких змістовних аспектів державної служби в ОВС як: відбір кадрів, просування по службі, права, обов'язки та відповідальність, заходи стимулювання, підвищення професіоналізму співробітників ОВС тощо. До принципів цієї категорії належать принципи: стабільності кадрів ОВС, стимулювання та державного захисту працівників (в тому числі соціального), єдності у визначенні посадових обов'язків і кваліфікаційних вимог щодо певних категорій і посад, особистої (персональної) відповідальності тощо.

Особливо необхідно відзначити останню групу – це морально-етичні принципи проходження служби в органах внутрішніх справ. Сутність яких полягає у встановленні основоположних вимог, що пред'являються до морально-ділових та загальнолюдських якостей до особи, яка проходить службу в органах внутрішніх справ. Слід відзначити, що у багатьох сучасних високорозвинених державах моральній стороні діяльності ОВС приділяється суттєва увага, що навіть вилилося у прийняття у деяких із них спеціальних нормативно-правових актів з цього приводу, як то: «Кодекс деонтології національної поліції Франції», «Положення про етичні принципи поліцейської служби Великої Британії», «Етика поліцейського ФРН», «Морально-етичний кодекс поліцейського США» та ін.. Зокрема серед принципів даної групи можна відзначити: повага честі та гідності, релігійна та расова нейтральність, чесність, ініціативність та ін.

Отже, принципи відіграють дуже важливу роль у процесі організації, та проходження служби в органах внутрішніх справ, суттєво впливаючи на її якість та ефективність. Тому з метою підсилення їх регулятивного впливу на цей процес вони (принципи) мають бути якомога чіткіше визначені на рівні відповідних нормативно-правових актів.

Список використаних джерел

1. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун ; пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови : з дод. і допов. / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпін' : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
3. Библик С. П. Словник іншомовних слів: тлумачення, словотворення та слововживання / С. П. Библик, Г. М. Сята ; за ред. С. Я. Єрмоленко. – Х. : Фоліо, 2006. – 623 с.
4. Социологический энциклопедический словарь : На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / редактор-координатор – академик РАН Г. В. Осипов. – М. : Норма, 2000. – 488 с.
5. Новейший философский словарь / сост. А. А. Грицанов. – Минск : Изд. В. М. Скакун, 1998. – 896 с.
6. Большой словарь иностранных слов. – М. : ЮНВЕС, 1999. – 784 с.
7. Про державну службу : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

ПОНОМАРЕНКО ЮЛІЯ ГРИГОРІВНА

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

ПИТАННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОСТУПКУ ЗА НЕЗАКОННЕ ВИРОБНИЦТВО, ПРИДБАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ПЕРЕСИЛАННЯ НАРКОТИЧНИХ ЗАСОБІВ АБО ПСИХОТРОПНИХ РЕЧОВИН БЕЗ МЕТИ ЗБУТУ

Розглянуті питання, щодо визначення поняття кримінального проступку. До кримінального проступку можна віднести діяння, відповідальність за які передбачена у статті 44 Кодексом України про адміністративні правопорушення та частиною першою статті 309 Кримінального кодексу України.

Відповідно до Закону України від 15.04.2008 «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо гуманізації кримінальної відповідальності», який прийнято на підставі Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», Україна стала на шлях пошуку оптимальних заходів впливу на засуджених та гуманізації кримінальної відповідальності.

Так, Указом Президента України № 311/2008 від 08.04.2008 була затверджена Концепція реформування кримінальної юстиції України, яка сформулила нові підходи у сфері кримінальної відповідальності та кримінального судочинства.

За вказаною концепцією кримінально-карані діяння мають поділятися на злочини та кримінальні проступки.

До категорії кримінальних проступків мають бути віднесені:

а) окремі діяння, що за чинним Кримінальним кодексом України відносяться до злочинів невеликої тяжкості, які відповідно до політики гуманізації кримінального законодавства будуть визнані законодавцем такими, що не мають значного ступеня суспільної небезпеки;

б) передбачені чинним Кодексом України про адміністративні правопорушення діяння, які мають судову юрисдикцію і не є управлінськими (адміністративними) за своєю суттю (дрібне хуліганство, дрібне викрадення чужого майна тощо).

Прийняття самої концепції свідчить про пошук адекватних заходів впливу до осіб, які вчиняють злочини, поступовою депеналізацією цих діянь, обмежує сферу застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі, замінивши їх такими заходами кримінально-правового впливу, які не тягнуть за собою судимості. Все це свідчить про прагнення послабити кримінально-правову репресію.

Впровадження такої ідеї в життя потребує вирішення ряду питань, оскільки концепція залишається на стадії проекту й до сьогодні не впроваджена в життя. Головними невирішеними питаннями залишаються по-перше, за якими критеріями необхідно проводити виділення кримінальних проступків.

Вказаний крок є безумовно виправданим та необхідним, оскільки чинний КК України є перевантаженим складами злочинів, що завдають шкоду невеликої тяжкості.

Введення до кримінального законодавства кримінальних деліктів обумовлюється декількома факторами:

- процес гуманізації кримінальної відповідальності, який є характерним для багатьох країн світу, ознаменував собою появу не лише наукових дискусій навколо пошуку оптимальних заходів впливу щодо осіб, які вчиняють злочини, а й до реформування кримінального судочинства в цілому;

- застосування до окремих суб'єктів (корпорацій) саме каральних санкцій, а не адміністративних забезпечує всебічний захист прав та свобод осіб в умовах ринкової економіки, оскільки останні дають таких процесуальних гарантій як кримінальна відповідальність. На юридичну особу можна покласти штраф, який значно більший, ніж той, що можна покласти на фізичну особу. Засудження фізичної особи аж ніяк не гарантує того, що корпорацією у подальшому не буде вчинено подібного діяння, оскільки структурно (функціонально чи з інших підстав) вчинення цих діянь не унеможлиблюється. Наприклад, при вчиненні контрабанди;

- штраф як адміністративне стягнення є більшим, ніж у КК України за окремі злочини;

- процедура розгляду справ про вчинення кримінальних проступків матиме характер відновного правосуддя, основною метою якого є створення умов для примирення потерпілих і правопорушників та усунення наслідків, спричинених такими діяннями. За таких умов особі, яка вчинила злочин, суспільству, державі було б вигіднішим відшкодувати шкоду, примиритися з потерпілим, ніж відбувати покарання. Відповідальність за вчинення кримінального проступку за своєю природою не повинна тягти за собою судимості. Засудження особи за вчинення кримінального проступку не маючи наслідку судимості, не впливатиме на реалізацію в майбутньому особою своїх прав. З іншого боку, обвинувачена у вчиненні кримінального проступку особа отримає всі процедурні права і гарантії кримінального процесу і до неї не можливо буде застосувати запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

Такий підхід дозволить гармонізувати адміністративно-деліктну та кримінальну відповідальність, шляхом усунення норм, які за своїм змістом дублюють одна одну. Власне, йдеться про закладення на законодавчому рівні підстав для неправильного застосування закону, віддання на розсуд суб'єкта правозастосування питань про те, до якого виду правопорушення (злочину, адміністративного чи дисциплінарного проступку) відносити ту чи іншу протиправну поведінку особи, що в принципі неприпустимо, оскільки ці питання є виключною компетенцією законодавчого органу. Зокрема, це передбачено у п. 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Виходячи з вищевикладеного, цілком логічно до кримінального проступку віднести діяння, відповідальність за які передбачена у статті 44 Кодексом України про адміністративні правопорушення та частиною першою статті 309 Кримінального кодексу України.

Список використаних джерел

1. Фріс П. Злочин і кримінальна провина: проблеми нормативного закріплення / П. Фріс // Право України. – 2011. – № 9. – С. 42–50.
2. Андрушко А. В. Дисциплінарний проступок як підстава дисциплінарної відповідальності / А. В. Андрушко // Держава і право. – Вип. 41. – 2008. – С. 383.
3. Бишимбаева А. В. Проступок в уголовном праве (теоретические и практические аспекты) : автореф. дис. на соиск. науч. степ. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А. В. Бишимбаева. – Астана, 2007. – 36 с.
4. Логецкий А. А. Преступление и проступок в уголовном праве XIX – начала XX веков : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Логецкий А. А. – М., 2003. – 176 с.
5. Фріс П. До розуміння змісту політики у сфері боротьби зі злочинністю та основних напрямів кримінально-правової політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/5-1-0-37>.

УДК 351.746(477)

ПОНОМАРЬОВ СЕРГІЙ ПАВЛОВИЧ

*перший заступник – начальник Управління Служби безпеки України в м. Києві,
здобувач ХНУВС*

ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

*Виконаний аналіз точок зору вчених щодо поняття «функції органу»,
«функції управління» та визначені пріоритетні функції органів Служби
безпеки України.*

Функції та повноваження органів Служби безпеки України впливають із покладених на них завдань по захисту державного суверенітету, конституційного устрою, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу України, законних інтересів держави і прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спецслужб, посягань з боку окремих організацій, груп і осіб, що виконуються, опираючись на правову основу діяльності Служби безпеки України, яку становлять Конституція України [1], Закон України «Про Службу безпеки України» [2] та інші акти законодавства України, відповідні міжнародні правові акти, визнані Україною. До завдань Служби безпеки також належить попередження, виявлення, припинення і розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції і організованої злочинної діяльності в сфері управління і економіки, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України. До основних функцій СБ України відносяться: контррозвідувальний захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного і оборонного потенціалу, інформаційної безпеки України, життєво важливих інтересів держави, прав і свобод громадян від посягань з боку спеціальних служб іноземних держав, окремих організацій, груп та осіб; виявлення, запобігання, розслідування та припинення злочинів проти основ національної безпеки, тероризму, злочинів проти миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, інших протиправних дій, які створюють загрози державній безпеці України; контррозвідувальний захист і забезпечення охорони державної таємниці та конфіденційної інформації, яка є власністю держави; протидія корупції в органах державної

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
влади, військових формуваннях і державних органах, уповноважених на боротьбу з корупцією; участь у боротьбі з організованою злочинною діяльністю, яка створює загрози державній безпеці України; координація у межах компетенції, визначеної законодавством, заходів щодо забезпечення національної безпеки України у сфері державної безпеки; інформаційно-аналітичне забезпечення органів державної влади з питань, віднесених до компетенції СБ України [3].

Слід відразу зазначити, що попри безперечну важливість функцій СБ України, адже саме через функції окремого суб'єкта державного управління розкривається його соціальне призначення, роль і місце у правоохоронній системі в цілому, і у системі органів, які забезпечують національну безпеку, зокрема, вони так і не дістали законодавчого закріплення у Законі України «Про Службу безпеки України». Це, безсумнівно, далеко не в позитивному плані позначається на правоохоронній практиці цього органу виконавчої влади зі спеціальним статусом. На думку дисертанта правильне усвідомлення сутності функцій СБ України щодо забезпечення державної безпеки має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки саме за допомогою функцій та повноважень реалізуються покладені на СБУ завдання.

Досліджуючи поняття «функція органу» В. Б. Авер'янов та Б. М. Лазарєв зазначають, що це поняття поєднує у собі всі родові ознаки загально-соціологічного поняття «функція управління»: найвищий ступінь абстрактності у розумінні напрямку (вектора) діяльності (впливу) або призначення когось чи чогось; чітко визначена якісна ознака напрямку діяльності (впливу); пов'язаність із суб'єктом (носієм) функції або з об'єктом (тим, на що спрямована функція); обумовленість цілями й завданнями існування або діяльності носія і «споживача» функції [2, с. 104; 5, с. 104]. Адміністративісти визначають функції управління як: «найбільш важливі, типові та стабільні управлінські дії» [6, с. 126]; «діяльність суб'єкта з організації і розвитку підпорядкованого йому колективу» [7, с. 40]; «основний напрямок управлінської діяльності» [8, с. 7]. Вчені визначають ознаки функцій, серед яких: типовість та якісна однорідність видів діяльності, що об'єднуються у функцію; визначеність сфери впливу або напрямку (вектора) діяльності державного органу; складова частина змісту управлінської діяльності державного органу; об'єктивна обумовленість цілями та завданнями державного управління [7, с. 42; 5, с. 34].

Щодо функцій СБ України, вартою на увагу є теза про те, що забезпечення державної безпеки необхідно визначити як однорідні за змістом та призначенням (метою) дії, які є похідними від її завдань і відповідно до яких формуються її повноваження. Слушним тут, на наш погляд є твердження В. Б. Авер'янова, що «правильне розуміння функцій органу виконавчої влади: дає змогу чітко відрізнити їх від меж повноважень та способу дії органу виконавчої влади і його посадових осіб; спрямовує орган виконавчої влади на керування у своїй державно-владній діяльності повноваженнями, а не загальною та доволі абстрактною функцією; спрямовує діяльність органу виконавчої влади у русло виконання завдань і цілей його створення та існування; надає можливість законодавцеві більш виважено підходити до визначення переліку функцій та повноважень органів виконавчої влади у так званих установчих і статусних актах, що сприятиме покращенню структури таких актів» [4, с. 106–107].

У визначенні функцій Служби безпеки України, які б несли навантаження практичного застосування щодо забезпечення національної безпеки від внутрішніх загроз, ми підтримуємо формулювання Г. О. Пономаренко, яка до таких функцій відносить: участь у розробленні та реалізації державної політики щодо забезпечення внутрішньої безпеки; участь у підготовці концепції (стратегії, програми) у сфері внутрішньої безпеки за напрямками діяльності СБ України; участь у створенні нормативно-правової бази, необхідної для ефективного функціонування системи забезпечення внутрішньої безпеки; постійний моніторинг потенційних загроз внутрішній безпеці, які зобов'язані попереджувати та припиняти органи та підрозділи СБ України; надання пропозицій щодо фінансування пріоритетних напрямів забезпечення внутрішньої безпеки відповідно до покладених на СБ України завдань; участь у розробці і здійсненні відповідно до Закону України «Про державну таємницю» та інших законодавчих актів заходів щодо забезпечення охорони державної таємниці та конфіденційної інформації; проведення профілактичних і оперативно-розшукових заходів щодо запобігання злочинам, їх виявлення, припинення і розкриття, провадження дізнання і попереднього (досудового) слідства у справах про злочини, розслідування яких законом покладено на СБ України; проведення у випадках, передбачених законодавством України, спеціальних заходів щодо забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві; розшук осіб, які переховуються у зв'язку із вчиненням злочинів та у інших випадках, передбачених законодавством України та міжнародними договорами [8]. Крім цих функцій, доцільно виділити і спеціальні, які виконують окремі органи (підрозділи) СБ України відповідно до покладених на них завдань щодо забезпечення національної безпеки від внутрішніх загроз (контррозвідки; захисту національної державності; контррозвідувального захисту економіки держави; боротьби з корупцією та організованою злочинністю; боротьби з тероризмом і захисту учасників кримінального судочинства та працівників правоохоронних органів; охорони державної таємниці; оперативно-технічних заходів; оперативного документування; спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації), і які визначені у положеннях про ці органи (підрозділи, служби).

Також, вважаємо, необхідно виокремити функції забезпечення, які виконують кадрові, фінансові, аналітичні, господарські та інші підрозділи забезпечення оперативно-службової діяльності Служби безпеки України. До таких функцій слід віднести: забезпечення додержання дисципліни та законності в діяльності персоналу СБ України; забезпечення правового і соціального захисту персоналу СБ України; управління об'єктами державної власності; матеріально-технічне забезпечення діяльності органів і підрозділів СБ України; здійснення контролю за правильністю використання матеріально-технічних та фінансових ресурсів і коштів; виробниче та соціально-побутове забезпечення діяльності СБ України та багато інших, які також визначені у відповідних нормативно-правових актах, що регулюють їх діяльність (положеннях, інструкціях).

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Із змінами та допов.

2. Про службу безпеки України : закон України від 25 берез. 1992 р. № 2229-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382. – Із змінами та допов.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 року «Про Концепцію реформування Служби безпеки України» : указ Президента України від 20 берез. 2008 р. № 249/2008 // Офіційний вісник Президента України. – 2008. – № 8. – Ст. 409. – Із змінами та допов.
4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б.Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
5. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления : монографія / Лазарев Б. М. – М. : Юрид. лит., 1972. – 331 с.
6. Цабрия Д. Д. Статус органов управления / Д. Д. Цабрий // Советское государство и право. – 1978. – № 2. – С. 126–127.
7. Бачило Л. Л. Функции органов управления (правовые проблемы оформления и реализации) : монографія / Л. Л. Бачило. – М. : Юрид. лит., 1976. – 125 с.
8. Пономаренко Г. О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Пономаренко Ганна Олександрівна. – Х., 2008. – 442 с.

УДК 351.713(477)

ПОПОВА СВІТЛАНА МИКОЛАЇВНА

кандидат економічних наук, доцент кафедри економіки та фінансів навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

РОЗШИРЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОДАТКОВІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Розкрито проблемні питання, пов'язані з адміністративною відповідальністю за податкові правопорушення, та розроблено рекомендації щодо корегування деяких положень податкового законодавства.

Економічний розвиток будь-якої країни є неможливим без системи правових заходів дотримання законодавства у галузі господарської діяльності. На жаль, реформи, що сьогодні здійснюються в Україні, як свідчить статистика, супроводжуються ростом правопорушень, особливо в економічній та фінансовій сферах, а це створює реальну загрозу національній безпеці держави.

Економіка завжди була предметом злочинних посягань, а надто – в період радикального реформування системи господарювання. Причому, серед економічних правопорушень найбільшу питому вагу займають податкові правопорушення. Так, серед кримінальних справ, відкритих за ознаками економічних злочинів, що надходять до Харківського науково-дослідного інституту ім. засл. проф. Бокаріуса М. С., біля 70 відсотків становлять справи, пов'язані, у тій чи іншій мірі, з ухиленням від сплати податків. Тому сьогодні, як зазначається у стратегії національної безпеки [1], стан економічної безпеки нашої країни залишається вкрай складним внаслідок дії низки викликів, зокрема криміналізації економічних відносин та розповсюдження напівлегальних методів ухилення від сплати податків.

Основним критерієм, що відрізняє податкове правопорушення, від інших, на думку О. М. Бандурки [2, с. 150], є його об'єктивна сторона, тобто певні суспільні відносини, на які зазіхає це правопорушення, а саме відносини, що виникають у сфері мобілізації та формування доходів бюджетів усіх рівнів. З юридичної точки зору, під податковим правопорушенням розуміють протиправне (передбачене Податковим кодексом України), винне діяння (дія чи бездіяльність) деліктоздатної особи, пов'язане з невиконанням податкового законодавства або неналежним виконанням своїх податкових обов'язків, за яке чинним законодавством встановлена юридична відповідальність.

Сьогодні методи ухилення від сплати податків є досить різноманітними, а податкові правопорушення, як правило, носять інтелектуальний характер. Загалом сучасні податкові правопорушення мають такі риси:

- вони здійснюються у більшості випадків у процесі професійної господарської діяльності з використанням комп'ютерних технологій та електронних засобів зв'язку;
- маскуються різноманітними прийомами та засобами приховування порушень під виглядом «невдалої» підприємницької діяльності;
- здійснюються особами, які мають вищу освіту, добре підготовлені в економічному та організаційному планах, значна частина з них пройшла підвищення кваліфікації за кордоном, раніше конфліктів з правоохоронними органами не мала;
- завдають значної економічної шкоди інтересам держави, більшості юридичних і фізичних осіб.

Відповідальність за порушення податкового законодавства об'єднує дві різні моделі юридичної відповідальності: правовідновну (компенсаційну) та штрафну (каральну). Компенсаційна складова такої відповідальності полягає в необхідності відшкодування державі платниками податків та/або їх посадовими особами збитків, що виникли внаслідок недоотримання надходжень бюджетами всіх рівнів від податків і зборів. А види каральних санкцій (стягнень та покарань) визначаються вже Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України. Саме це підкреслює стаття 112 Податкового кодексу України [3], в якій зазначено, що притягнення до фінансової відповідальності платників податків з метою відшкодування збитків державі за порушення законів з питань оподаткування не звільняє їх посадових осіб за наявності відповідних підстав від притягнення до адміністративної або кримінальної відповідальності.

Фінансова відповідальність застосовується до платників податків у вигляді штрафних (фінансових) санкцій та/або пені. Причому, відповідно до Податкового кодексу України, платники податків повинні самостійно обчислювати і сплачувати суми своїх грошових зобов'язань (тобто суми коштів, які платник податків повинен сплатити до відповідних бюджетів в порядку та строки, визначені податковим законодавством, і штрафні санкції) та пені. Штрафні (фінансові) санкції є платою у вигляді фінансової суми та/або відсотків, що стягуються з платника податків у зв'язку з порушенням ним податкового законодавства. А пеня є сумою коштів у вигляді відсотків на суми грошових зобов'язань, не сплачених у встановлені законодавством строки.

І якщо платник податків самостійно повністю сплатив суми своїх грошових зобов'язань та пені (тобто компенсував державі всі збитки, що виникли внаслідок тим-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
часового недоотримання надходжень бюджетами різних рівнів), то посадових осіб таких платників податків, на думку автора, з метою декриміналізації податкових правопорушень можливо притягувати тільки до адміністративної відповідальності. А це може значно наблизити нашу систему правосуддя до європейських стандартів.

Як відомо, сама назва адміністративного права походить від латинського «administrare», що означає керувати, управляти. Тобто, адміністративне право – це, іншими словами, є управлінське право, яке відрізняється від інших галузей права специфікою предмета та методами правового регулювання.

Універсальними методами державного управління, до яких відноситься і податкове адміністрування, є переконання і примус. Зміст переконання, як специфічного способу правового впливу на суспільні відносини, полягає в тому, на думку В. Д. Понікарова [4, с. 41], щоб суб'єкти управління додержувалися встановлених законодавством вимог не внаслідок силового тиску, а внаслідок внутрішнього переконання. Таке твердження збігається із заявою голови Державної податкової служби України О. Клименко [5], який вважає, що першочерговим завданням на сьогодні є перетворення Державної податкової служби з фіскального органу на сервісну установу. А це можливо за рахунок істотного спрощення процедури сплати податків, скорочення низки адміністративних довідок та вдосконалення адміністрування платежів.

Адміністративний же примус в нашій країні є допоміжним методом державного впливу, який здійснюється на основі переконання до порівняно незначної кількості людей, що вчинили правопорушення. Особливостями адміністративних стягнень, як невід'ємної частини адміністративного примусу, є:

- ☐ застосування до фізичних осіб та посадовців, винних у податкових правопорушеннях;
- ☐ адміністративні санкції не тягнуть за собою судимості;
- ☐ застосування по відношенню до податкових правопорушень (проступків), які за своїм характером відповідно до чинного законодавства не тягнуть за собою кримінальної відповідальності;
- ☐ відсутність тяжких правових наслідків.

Діяння, за які передбачена адміністративна відповідальність за порушення податкового законодавства, зазначені у відповідних статтях Кодексу України про адміністративні правопорушення [6], а також у деяких статтях Податкового та Митного кодексів України. І, на думку автора, до таких правопорушень можна віднести діяння, передбачені статтею 212 Кримінального кодексу України [7].

З усіх видів стягнень, передбачених Кодексом законів про адміністративні правопорушення, податковим органам надається право за скоєні податкові правопорушення застосувати лише адміністративні штрафи. Розмір їх визначається в межах, встановлених за скоєння відповідних правопорушень, як правило, в сумах однаково кратних певному відносному показнику (неоподаткованому мінімуму доходів, мінімальному розміру заробітної плати тощо). Тому для усунення невідповідності сум збитків, завданих державі від порушень податкового законодавства, та сум штрафів, які стягуються з фізичних осіб, винних в цих правопорушеннях, необхідно скорегувати деякі положення Податкового кодексу України. Зокрема, пункт 5 підрозділу 1 розділу

ХХ Кодексу, в якому зазначено: «якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, то для цілей їх застосування використовується сума в розмірі 17 гривень, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги», тобто в розмірі, що дорівнює 100 відсоткам розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць).

Список використаних джерел

1. Про стратегію національної безпеки України : указ Президента України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 11. – Ст. 7.
2. Податкове право : наук.-практ. посіб. / Бандурка О. М. та ін. – К. : Центр учбової л-ри, 2011. – 312 с.
3. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
4. Адміністративне право : консп. лекцій / Понікаров В. Д. та ін. – Х. : Вид-во ХНЕУ, 2004. – 100 с.
5. Клименко О. Платник податків є нашим клієнтом та роботодавцем / О. Клименко // Урядовий кур'єр. – 2012. – 13 берез.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
7. Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.

УДК 342.95

ПРИСЯЖНЮК АНАТОЛІЙ ЙОСИПОВИЧ

кандидат юридичних наук, заслужений юрист України, голова Київської обласної державної адміністрації

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ КОНТРОЛЮ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Президент України має спеціальний адміністративно-правовий статус, особливості якого визначаються його призначенням, місцем і роллю в системі державного управління. Статус Президента України характеризується комплексом конституційно закріплених прав і обов'язків, що визначають його роль, місце та призначення як суб'єкта адміністративно-правових відносин у системі державного управління. Як суб'єкт адміністративного права Президент України посідає відповідне місце в системі державної влади, яке визначається його функціональними можливостями значною мірою впливати на діяльність законодавчої, виконавчої і судової гілок влади, на державне управління в економіці, соціально-культурній та адміністративно-політичній сферах життя, його роллю в системі стримувань і противаг у публічному управлінні.

Контрольна функція Президента України обумовлена необхідністю контролю за виконанням його рішень і актів, а також повноваженнями стосовно відповідальних перед ним державних органів – Кабінету Міністрів України та інших органів виконав-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012

чої влади або підзвітних як окремі державні служби й установи. Співвідношення повноважень Президента України та вищих органів державної влади є однією з основних характеристик будь-якого політичного устрою, у зв'язку з чим теоретико-правовий аналіз взаємовідносин глави держави з органами державної влади є актуальним напрямом адміністративно-правових досліджень. Необхідно поглибити наукове осмислення функціонування Президента України у взаємодії з органами державної влади у сфері управлінської діяльності адміністративно-правових відносин, що обумовлено пошуком такої форми розподілу між ними повноважень, яка надала б можливість ефективного здійснення управління державою.

Останнім часом проблема реалізації повноважень глави держави є предметом постійної уваги науковців у галузі адміністративного права. Спостерігається стабільна зацікавленість учених і практиків у питаннях, пов'язаних зі статусом Президента України, виявленням особливостей організаційно-правових форм їх здійснення. Конституційно закріплений факт невключення Президента України до жодної з гілок влади не означає невизначеності його правового статусу, він розглядається в тісному взаємозв'язку із системою їх розподілу та характеризується повноваженнями глави держави. Виходячи із зазначеного вище досить актуальним є дослідження повноважень Президента України як функціональної складової системи виконавчої влади, а також вищої посадової особи, яка здійснює конституційно визначені функції у сфері законодавчої та судової влади держави.

Аналіз такого виду державного контролю, як президентський, у сфері виконавчої влади дає підстави стверджувати, що президентський контроль за сферою виконавчої влади має конституційне закріплення і відповідне впорядкування у нормативно-правових актах. Здійснення контрольної функції, крім правового, має і відповідне організаційне забезпечення, а отже, президентський контроль як вид державного контролю за системою виконавчої влади, що здійснюється у межах конституційних повноважень Президента України, з організаційно-правового боку має всі формальні підстави для виконання свого призначення, спрямованого на забезпечення ефективності функціонування системи виконавчої влади. Водночас укази та доручення Президента України не завжди належним чином виконуються. Органи виконавчої влади та їх посадові особи на місцях інколи не лише не виконують управлінських рішень, але й діють у супереччя їм. За такого стану речей контроль, а точніше заходи щодо реалізації наслідків перевірок мають бути жорсткими й оперативними. Це можуть бути кадрові рішення, перевірки професійності, здатності оперативно оцінювати ситуації, заходи, спрямовані на підвищення дисципліни, застосування дисциплінарних стягнень до посадових осіб та державних службовців за невиконання чи неналежне виконання поставлених завдань.

Контроль є необхідним елементом адміністративної діяльності глави держави, але Конституцією України не регламентується належним чином. Необхідність контрольної діяльності глави держави впливає з характеру його компетенції. Наприклад, право припиняти повноваження окремих посадових осіб потребує здійснення контролю за їх діяльністю з точки зору ефективності й законності; право скасовувати

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
акти Кабінету Міністрів України та накладати вето на нормативно-правові акти парламенту обумовлює потребу здійснення контролю за законністю всіх актів, що приймаються цими органами.

Прикладом контрольної форми діяльності глави держави є Указ Президента України «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України», який затверджує Положення про повноваження Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України та гарантії його діяльності. Це Положення визначає повноваження та гарантії діяльності Уповноваженого Президента України з питань контролю за діяльністю Служби безпеки України. Основними завданнями Уповноваженого з питань контролю є постійний контроль за додержанням конституційних прав громадян і законодавства в оперативно-розшуковій діяльності, діяльності у сфері охорони державної таємниці органів і підрозділів Служби безпеки України, а також контроль за відповідністю Конституції і законам України виданих Службою безпеки України положень, наказів, розпоряджень, інструкцій, вказівок. Уповноважений з питань контролю призначається на посаду і звільняється з посади Президентом України і йому підпорядковується. На нашу думку, призначення Президентом України осіб, основною функцією яких буде здійснення контролю – уповноважених Президента України з питань контролю, за прикладом Служби безпеки України, необхідно також поширити й на інші органи виконавчої влади.

Отже, контрольна діяльність Президента України не дістала належного нормативного закріплення, проте вказаний факт не може бути підставою для заперечення вказаної форми реалізації його компетенції, оскільки вона є необхідним елементом управління. Глава держави здійснює контроль за правотворчою діяльністю Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АРК (безпосередньо) та голів місцевих держадміністрацій (опосередковано – через уряд та голів місцевих держадміністрацій вищого рівня), а також за правозастосовною діяльністю зазначених суб'єктів. Контрольні провадження глави держави завершуються виданням відповідного правового акта, форма якого залежить від його змісту. Так, питання контролю за виконанням його указів, розпоряджень і доручень регламентуються відповідним Положенням, затвердженим Указом Президента України.

Отже, державно-управлінські форми взаємодії Президента України і Кабінету Міністрів України, а також його місце в системі державної влади мають істотне значення для формування моделі виконавчої влади. Зазначене передбачає відмову від її розуміння як винятково силового інструменту, жорсткої централізації, натомість маючи на увазі створення «сильної» виконавчої влади, організаційно-правові форми якої мають служити інтересам суспільства.

ПРОКОПЕНКО ОЛЕКСІЙ ЮРІЙОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЩОДО СУБ'ЄКТІВ ПРОФІЛАКТИКИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ЩО ПОСЯГАЮТЬ НА ГРОМАДСЬКИЙ ПОРЯДОК ТА ГРОМАДСЬКУ БЕЗПЕКУ

Суб'єктом будь-якої діяльності є особи (фізичні або юридичні) чи інші утворення здатні на підставі наданої їм компетенції до цілеспрямованої діяльності щодо реалізації поставлених завдань. Суб'єкт функціонує в загальних межах такої діяльності та керується її основними принципами. Віднесення особи чи організації до складу цих суб'єктів означає, як правило, постійну чи тривалу (систематичну) участь у діяльності. Важливою ознакою є відповідальність суб'єкта за вирішення завдань відповідної діяльності.

Відповідно, суб'єктами профілактики адміністративних правопорушень слід вважати юридичних осіб різного рівня та правового статусу (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, окремі громадські організації та ін.), фізичних осіб, які цілеспрямовано здійснюють профілактику, мають зовнішні і внутрішні зв'язки, як по «вертикалі», так і по «горизонталі», мають можливість вибору власної поведінки під час проведення профілактики в межах, передбачених чинним законодавством. При цьому обов'язковою ознакою суб'єкта профілактики адміністративних правопорушень є профілактична спрямованість усіх чи частини функцій щодо запобігання адміністративних деліктів. «Приймаючи особливу спрямованість і, виявляючись у специфічній області, така діяльність відповідно знаходить і свого «особливого» суб'єкта (чи суб'єктів), що веде своє «життя», що має свою «мову», свої правила поведінки і т. д., але здійснює діяльність від імені суспільства (держави). У такий же спосіб з'являються і суб'єкти профілактики».

Доцільно здійснювати розгляд суб'єктів профілактичної діяльності за допомогою системного підходу, який передбачає розгляд об'єкта як складного, багатогранного, різноякісного явища, що складається з елементів, зв'язки між якими утворюють відносно незмінну структуру і забезпечують його цілісність. Характеристика суб'єктів профілактики як елементів системи здійснюється залежно від спрямування їх діяльності та завдань у цій сфері, їх територіальної та відомчої специфіки, їх рівня взаємодії з іншими елементами системи.

Зважаючи на розроблені наукою управління умови ефективності функціонування системи (детермінованість елементів, динамічність системи, наявність у системі управляючого параметру, підсилювальної властивості та зворотних зв'язків) і основні принципи побудови організаційних структур управління (прагнення до мінімуму ступенів у ієрархічній системі управління, організаційна забезпеченість функцій, забезпечення «гнучкості» організаційних структур, досягнення оптимального сполучення централізації і децентралізації, виключення дублювання функцій), при

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
системному розгляді та вдосконаленні суб'єктів профілактики адміністративних правопорушень необхідно враховувати, що:

— структура суб'єктів запобіжної діяльності диференціюється відповідно до їх завдань з обов'язковим чітким визначенням території та об'єктів, із якими повинен працювати даний суб'єкт;

— організації одного рівня не повинні використовуватися при вирішенні завдань іншого рівня, для вирішення яких вони, фактично, не пристосовані;

— завдання, що вимагають злагоджених зусиль декількох суб'єктів, повинні реалізовуватися саме як спільні, не допускаючи спроб одного із суб'єктів робити «усе за всіх»;

— одні і ті ж функції не повинні виконувати декілька суб'єктів (дублювання), якщо тільки не існує необхідність інтенсифікації, взаємопідкріплення у відповідній діяльності шляхом часткового «перекриття» функцій.

Сучасна система профілактики адміністративних правопорушень не досить повно використовує ці умови. Динамізм системи зумовлює створення нових організаційних структур, які не завжди ефективно діють через відсутність чіткого визначення сфери функціонування, місця у системі профілактики адміністративних правопорушень. Класифікація суб'єктів та використання її у профілактичній діяльності дозволяє частково усунути цей недолік.

УДК 354.31(430)

ПРОНЕВИЧ ОЛЕКСІЙ СТАНІСЛАВОВИЧ

*доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри адміністративної діяльності
ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС*

ПОНЯТТЯ «ПОЛІЦІЯ» У НІМЕЦЬКОМУ ПОЛІЦЕЙСЬКОМУ ПРАВІ: ДОКТРИНАЛЬНО-НОРМАТИВНА ІНТЕРПРЕТАЦІЯ

Хоча в німецькому державному праві закріплено примат федерального права над земельним, суб'єкти федерації наділені широкими законодавчими можливостями, оскільки саме землі здійснюють державні повноваження. Німецька правова доктрина ґрунтується на постулаті щодо закріплення верховенства федеральних земель у поліцейсько-правовій сфері.

У переважній більшості законів про поліцію земель не дано чіткого і вичерпного визначення дефініції «поліція», що значно ускладнює аналіз правової природи цього інституту виконавчої влади. У випадках, коли подібне визначення дається, поліція досить абстрактно тлумачиться як «службові підрозділи, що реалізують функції служби виконання рішень у межах федеральної землі» (§ 1 Закону Вільної Держави Баварії «Про завдання і повноваження Баварської державної поліції» від 14 вересня 1990 р. [1] та § 1 Закону Тюрингії «Про завдання і повноваження поліції» від 4 липня 1992 р. [2]), «органи поліції (земельне відомство кримінальної поліції, орган поліції з центральних завдань (Центральна дирекція поліції), поліцейські дирекції), службовці поліції (службовці поліцейської виконавчої служби, які повсякденно або в окремих випадках залучаються до виконання поліцейських завдань) і працівники допоміжної

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012

поліції» (п. 5, 6 § 2 і п. 1 § 87 Закону Нижньої Саксонії «Про публічну безпеку та порядок» від 19 січня 2005 р. [3]), «органи поліції, земельне відомство кримінальної поліції та визначені рішенням Міністерства внутрішніх справ поліцейські дільниці, а також службовці поліції та працівники допоміжної поліції» (п. 9, 10 § 3 та § 76 Закону Нижньої Саксонії «Про публічну безпеку та порядок» від 23 вересня 2003 р. [4], «земельна поліцейська президія як вищий орган поліції Міністерства внутрішніх справ і спорту та органи поліції (президію поліції, земельне відомство кримінальної поліції, президія поліції готовності, президія техніки, логістики та управління, академія поліції» (п. 2, 3 § 91 Закону Гессен «Про публічну безпеку та управління» від 14 січня 2005 р. [5] «поліція є президентом поліції у Берліні» (п. 1 § 5 Загального закону Берліна «Про захист публічної безпеки та порядку у Берліні») [6].

Отже, уніфіковане визначення поняття «поліція» у поліцейському законодавстві німецьких федеральних земель відсутнє, оскільки ця категорія водночас може охоплювати як сукупність суб'єктів поліцейської діяльності, так й виключно уніформовану поліцію. Вищенаведені підходи до артикуляції поняття засвідчують, що поліція розглядається переважно у інституційному сенсі, тобто як органи та посадові особи, які практично реалізують виконавчо-поліцейські функції. Водночас законодавці прагнули підкреслити матеріальну складову поліції як пов'язану із застосуванням примусу особливу державну управлінську та виконавчу діяльність у сфері усунення існуючих небезпек (загроз) для публічної безпеки і порядку, а також функціональну, – реалізацію державних функцій охорони (поновлення) публічного порядку та безпеки від існуючих загроз, захисту особистості, суспільства і держави від насилля та інших протиправних посягань.

Поліцейське право федеральних земель еволюціонує у рамках генеральної поліцейсько-правової клаузули, що ґрунтується на § 14 Закону Пруссії «Про поліцейське управління» від 1931 року, де, зокрема, було зазначено: «Органи поліції повинні у рамках чинного закону вживати на власний розсуд заходи з метою захисту суспільства у цілому та окремих осіб від небезпеки, що загрожує публічній безпеці і порядку» [7]. Подібне тлумачення генеральної клаузули закріплено, наприклад, у § 1 «Загальні положення» чинного Закону Баден-Вюртембергу «Про поліцію», де підкреслюється, що «завданням поліції є захист спільноти та окремих осіб від небезпеки, що загрожує публічній безпеці або порядку, та усунення загроз для публічної безпеки або порядку... Вона повинна гарантувати конституційний порядок та безперешкодну реалізацію громадянських прав». У § 3 «Поліцейські заходи» цього закону визначено: «Поліція повинна відповідно до приписів права при виконанні своїх завдань вживати таких заходів, які визнаються необхідними на основі вільного розсуду, наданого відповідно до службового обов'язку» [8]. Отже, дискреційні повноваження визнано фундаментальною засадою діяльності поліції.

Порівняльний аналіз законів про поліцію земель дає можливість виокремити такі основні завдання поліції як «поліцейської виконавчої служби»: розпізнання і відбиття загальної або конкретних небезпек (загроз) для публічної безпеки та порядку, а також поновлення порушеного порядку у відповідності до вимог закону, створення умов для безперешкодної реалізації конституційних прав; профілактика кримінально

караних діянь («превентивна боротьба зі злочинами»); надання допомоги іншим органам державної влади у передбачених законами про поліцію випадках (у першу чергу органам поліцейського управління, якщо вони неспроможні взагалі або нездатні вчасно усунути існуючу небезпеку); захист особистих прав (виконання цього завдання поліцією допускається лише за відсутності можливості своєчасного судового захисту порушених прав або ж якщо без допомоги поліції реалізація особистих прав була б неможлива чи суттєво ускладнена); надання допомоги населенню («підтримання тісних соціальних зв'язків»); виконання інших завдань, покладених на поліцію «іншими правовими приписами» (першочергово йдеться про передбачені федеральним законодавством завдання у кримінально-поліцейській сфері).

Законами про поліцію земель допускається можливість обмеження поліцією окремих конституційних прав громадян у контексті реалізації державної «ліцензії на примус», а саме: права на життя і особисту недоторканність (п. 2 ст. 2 Основного закону ФРН); права на свободу особистості (п. 2 ст. 2 Основного закону); права на непорушність таємниці листування, поштових відправлень і телефонного спілкування (п. 1 ст. 10 Основного закону); права на недоторканність житла (п. 1 ст. 10 Основного закону); права на вільне пересування (ст. 11 Основного закону); права власності (ст. 14 Основного закону); права на захист персональних даних.

Останнім часом ствердилася тенденція уніфікації (гармонізації) поліцейського законодавства суб'єктів федерації. Це завдання було вирішено шляхом ухвали «Взірцевого проекту єдиного закону про поліцію федерації і земель» [9], де узагальнено визначено правовий статус поліції. Розробка цього модельного закону стала об'єктивним наслідком еволюції німецької поліцейсько-правової доктрини. У документі сформульовано німецький національний стандарт організаційно-правового забезпечення діяльності поліції, сформульовано її основоположні завдання, повноваження і функції.

Резюмуючи, наголосимо на відсутності в німецькому поліцейському праві традиції уніфікованої артикуляції поняття «поліція». Водночас зазначимо, що існує консолідований підхід у доктринальному тлумаченні правового статусу поліції ландтагами німецьких земель, які при ухвалі титульних законів про поліцію ґрунтувалися на домінуючій у післявоєнну добу доктрині «відбиття небезпеки», а також урахували зрушення у практичній діяльності поліцейських служб, які поєднують виконання негативних і позитивних завдань. Важливим чинником гармонізації поліцейського законодавства Німеччини стала ухвала «Взірцевого проекту єдиного закону про поліцію федерації і земель».

Список використаних джерел

1. Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) vom 14. September 1990 // Gesetz – und Verordnungsblatt. – 1990. – S. 397.
2. Thüringer Gesetz über die Aufgaben und Befugnisse der Polizei (Polizeiaufgabengesetz – PAG) vom 4. Juni 1992 // Gesetz – und Verordnungsblatt. – 1992. – S. 199.
3. Niedersächsisches Gesetz über öffentliche Sicherheit und Ordnung (Nds. SOG) vom 19. Januar 2005 // Nds. Gesetz – und Verordnungsblatt. – Nr. 2. – 2005. – S. 9.
4. Gesetz über öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt 2003 (SOG LSA) vom 23. September // Gesetz – und Verordnungsblatt LSA. – 2003. – S. 214.

5. Hessisches Gesetz über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (HSOG) vom 14. Januar 2005 // Gesetz – und Verordnungsblatt I. – 2005. – S. 14.
6. Allgemeines Gesetz zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin (Allgemeines Sicherheits- und Ordnungsgesetz – ASOG Bln) vom 11. Oktober 2006 // Gesetz – und Verordnungsblatt LSA. – 2003. – S. 214.
7. Preußisches Polizeiverwaltungsgesetz (Preuß. PVG) vom 01. Juni 1931 // PrGS. – 1931. – S. 77.
8. Polizeigesetz Baden-Württemberg (Polizeigesetz – PolG BW) vom 13. Januar 1992 // Gesetzblatt. – 1992. – S. 1, ber. S. 596.
9. Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes des Bundes und Länder // Gallwas H.-U. Polizei und Bürger. Rechtsfragen zu polizeilichem Handeln / H.-U. Gallwas. – München, 1993. – S. 112–143.

УДК 342.924

ПЧЕЛІН ВІТАЛІЙ БОРИСОВИЧ

кандидат юридичних наук, старший викладач кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ЩОДО КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Щоденно в нашій країні органи виконавчої влади приймають велику кількість адміністративних актів. За рік їх кількість можна рахувати на мільйони. Однією із структурних одиниць, що бере участь у цьому процесі є органи внутрішніх справ України (далі – ОВС). Ряд питань, що регулюються за допомогою видання адміністративних актів ОВС в основному обмежені рамками системи ОВС України. Тобто адміністративні акти ОВС найчастіше регулюють внутрішньовідомчі відносини, упорядковують діяльність їх співробітників, служб, підрозділів тощо. В той же час правове регулювання органів внутрішніх справ розповсюджується й на відносини, що виникають поза системою внутрішніх справ. Так, діюче законодавство надає органам внутрішніх справ право регулювати суспільні відносини в сферах: дотримання законодавства про громадянство та правил реєстраційного обліку громадян; забезпечення безпеки дорожнього руху; дозвільної системи; виконання законодавства про адміністративне затримання, тримання під вартою, дізнання та досудового слідства; виконання адміністративних та кримінальних покарань, охорони громадського порядку тощо. В даних випадках дія адміністративних актів ОВС розповсюджується на інші державні органи, підприємства, установи, громадян та їх об'єднання. Від того, наскільки правильною, зрозумілою, науково обґрунтованою є класифікація адміністративних актів ОВС, залежить якість як їх правозастосовного, так і правотворчого процесу. Така робота вимагає не тільки наявності пошукових інструментів, але й попередньо якісної класифікації управлінського інформаційного масиву. Система класифікації адміністративних актів у даному випадку виступає як пошуковий інструмент для роботи з масивами інформації. У сфері класифікації адміністративних актів необхідно визначити стандарти, якими виступають найбільш стабільні та загальновизнані час-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
тини систем класифікації [1, с. 3]. Отже, на сьогодні більшість вчених-юристів класифікують адміністративні акти ОВС за наступними критеріями.

За юридичними властивостями адміністративні акти поділяють на нормативні, індивідуальні та змішані. Нормативні адміністративні акти встановлюють, змінюють, припиняють (скасовують) правові норми [2, с. 149]. Як правило, вони розраховані на багаторазове та довгострокове використання, регулюють однотипні суспільні відносини та не мають персоніфікованого адресата. За їх допомогою деталізуються й конкретизуються положення норм законів. Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 731 «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28.12.1992 такі акти підлягають обов'язковій державній реєстрації Міністерством юстиції України з внесенням його до Єдиного державного реєстру. Індивідуальні адміністративні акти розв'язують конкретну управлінську задачу, мають персоніфікованого адресата, спрямовані на одноразове застосування. Дані акти базуються на нормативних актах, реалізуючи їх в умовах певних ситуацій [3, с. 439]. Тобто вони мають правозастосовчий характер. Змішані адміністративні акти поєднують в собі властивості як нормативних, так й індивідуальних адміністративних актів. Тобто можуть містити в собі наряду з нормами права індивідуальні розпорядження ненормативного характеру.

За критерієм форми волевиявлення розрізняють письмові, усні та конклюдентні адміністративні акти. Письмова форма адміністративного акта має ряд позитивних властивостей. Вона дозволяє оптимально виразити волю суб'єкта, який приймає акт, дає можливість у будь-який час перевірити зміст акта, його відповідність закону, надає більше гарантій перегляду акта тощо. Саме тому письмова форма завжди використовується при виданні адміністративних актів нормативного характеру та в більшості випадків індивідуальних адміністративних актів. Серед недоліків письмової форми можна виділити її недостатню оперативність, мобільність. Тому наряду з письмовою формою використовують усну та конклюдентну форми акта, які наділені вищезазначеними властивостями. Наприклад, дії співробітника міліції, який регулює дорожній рух або усні владні розпорядження, що видаються посадовими особами в процесі оперативно-організаційної роботи, не оформлюються документально.

За порядком прийняття адміністративні акти ОВС поділяються на прийняті однією особою, колегіально та спільно двома або більше органами.

Залежно від суб'єкта видання адміністративних актів ОВС розрізняють акти, що видаються Міністром ОВС України, його заступниками, начальниками департаментів МВС та їх заступниками, начальниками ГУМВС, УМВС та їх заступниками, ректорами та проректорами вищих навчальних закладів МВС, начальниками міськрайлінорганів та їх заступниками.

За формою адміністративні акти органів внутрішніх справ поділяються на накази, рішення колегії, положення, настанови, директиви, статuti, інструкції, протоколи, розпорядження, вказівки. Наказ – це основний розпорядчий документ, що видається керівником ОВС на основі єдиноначальності [4, с. 51]. Рішення колегії – колегіальне управлінське рішення, яке приймається колегією МВС України, або колегією УМВС в області, колегіями ГУМВС в Автономній республіці Крим, Київській області

та місті Києві з найбільш комплексних питань організаційної й оперативно-службової діяльності [4, с. 72]. Положення є нормативним актом, який регламентує правовий статус (компетенцію, обов'язки, відповідальність) органів і підрозділів внутрішніх справ, їх завдання, функції, права, оцінку діяльності та правовий статус [4, с. 63]. Настанова – вказівка діяти певним чином [6, с. 737]. Настанови містять норми, які регламентують порядок дії конкретних служб, органів, підрозділів по виконанню покладених на них завдань [7, с. 7]. Наприклад, настанова про порядок проведення бойових стрільб, настанова по службі чергових частин органів внутрішніх справ. Статути становлять кодифіковані нормативні акти, які регламентують специфіку діяльності окремих підрозділів і служб МВС [4, с. 82]. Директива – розпорядження загального характеру, керівна вказівка, настанова вищого органу [5, с. 184]. Інструкція – нормативний документ, який регламентує порядок, способи та методи здійснення управлінської та оперативно-службової діяльності ОВС, а також за необхідністю порядок виконання актів вищестоящих органів [4, с. 31]. Протокол – офіційний документ, в якому фіксуються певні фактичні обставини, хід і рішення відповідних зібрань (зборів, засідань, нарад тощо). Протокол – оформлений належним чином процесуальний документ, в якому відображено хід і результати певних слідчих і процесуальних дій, адміністративного провадження [5, с. 737]. Розпорядження – повідомлення, яке передається керівником підлеглому та стосується змісту та результатів його діяльності [4, с. 74]. Вказівка – це документ поточного розпорядження, що видається керівниками ОВС переважно з питань інформаційно-довідкового та методичного характеру, з питань, пов'язаних із виконанням законодавчих та відомчих нормативних актів. У вказівці повинні перераховуватися дії оперативного, разового характеру, які приписується виконати [4, с. 17].

За предметом правового регулювання адміністративні акти ОВС поділяються на внутрішні (відомчі) та зовнішні. До внутрішніх відносять адміністративні акти, що діють в рамках системи ОВС. Адміністративні акти ОВС зовнішньої дії мають за мету упорядкування суспільних відносин, які складаються поза системою МВС України, регулювання яких віднесено до компетенції ОВС.

Залежно від ступеня відкритості серед адміністративних актів розрізняють відкриті та закриті. Будь-хто може ознайомитись з відкритими адміністративними актами. Що ж стосується закритих адміністративних актів, то серед них розрізняють акти з грифом «для службового користування», «таємно», «цілком таємно», «особливо важливо». Присвоєння відповідного грифу залежить від ступеня шкоди, збитків, які може понести держава, якщо відомості, які містяться в акті будуть розголошені.

Отже створення якісної системи класифікації адміністративних актів ОВС надасть можливість оперативніше й більш якісно вирішувати питання, які постають перед даними органами у повсякденній діяльності, забезпечить мінімальні строки доступу до необхідної інформації та дозволить глибше з'ясувати правову природу адміністративних актів ОВС в цілому. Все це безсумнівно позитивно відобразиться на ефективності функціонування всієї системи ОВС.

Список використаних джерел

1. Стефанюк В. Правові акти управління / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 7. –

2. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
3. Малиновський В. Я. Державне управління : [навч. посіб]. – [Вид. 2-ге доповн. та переробл.] / Малиновський В. Я. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
4. Термінологічний словник з управління персоналом органів внутрішніх справ України [уклад. Н. П. Матюхіна ; за заг. ред. О. М. Бандурки]. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 120 с.
5. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юридична думка, 2007. – 992 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови : (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел.]. – К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2009. – 1736 с.
7. Черников В. В. Нормативные акты органов внутренних дел в системе правовых актов управления : [лекция] / Черников В. В. – М. : МЮИ МВД России, 1996. – 21 с.

УДК 343.13(477)

ПЧОЛКІН ВАЛЕРІЙ ДМИТРОВИЧ

доктор юридичних наук, доцент, завідувач кафедри кримінального процесу та криміналістики навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

ОРГАНІЗАЦІЯ БЕЗПЕКИ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

Розглянуто актуальні питання організації безпеки учасників кримінального процесу, а також механізм його реалізації в діяльності правоохоронних органів

Організація безпеки учасників кримінального процесу є одним із основних завдань діяльності правоохоронних органів. Правовою підставою для проведення заходів безпеки на стадії досудового слідства, так і на стадії судового розгляду є чинне законодавство України. Зокрема, на підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, згідно з п. 6 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», покладається обов'язок «забезпечити із залученням інших підрозділів безпеку працівників суду і правоохоронних органів, осіб, які надають допомогу, сприяють оперативно-розшуковій діяльності, осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб». Згідно ж із ч. 15 ст. 9 Закону, оперативним підрозділам надано право проводити візуальне спостереження «для забезпечення безпеки працівників суду і правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів цих осіб» [1].

На протязі багатьох років забезпечення безпеки учасників кримінального процесу вирішувалося на власний розсуд керівників правоохоронних органів, тому наявний досвід діяльності кримінальної міліції ОВС залишався за межами наукового узагальнення. Прийняття законів України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [2] та «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» [3], дозволяє нам розглядати цей елемент діяльності як функціональний обов'язок органів внутрішніх справ.

На думку О. М. Бандурки [4, с. 236–237], оперативні підрозділи зобов'язані відслідковувати ситуацію, що складається навколо розслідування, вивчати реагування підозрюваних і обвинувачених на слідчі дії, інші процесуальні дії органів дізнання, прокурора, суду стосовно них. Аналізуючи оперативну інформацію не залишати без уваги, а негайно реагувати на відомості про можливу загрозу працівникам суду, правоохоронних органів, особам, які приймають участь у кримінальному судочинстві. Оперативна інформація про таку загрозу може поступити як до прийняття рішення про забезпечення безпеки так і під час здійснення оперативно-розшукових заходів щодо забезпечення безпеки. В таких випадках, враховуючи додаткову інформацію, приймається рішення про адекватні заходи безпеки про що має бути проінформована особа, що охороняється. Несвоєчасне прийняття рішення, або нежиття достатніх заходів щодо безпеки працівників суду, правоохоронних органів та осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві тягне за собою дисциплінарну або кримінальну відповідальність винних у цьому посадових осіб.

При наявності загрози життю, здоров'ю, житлу і майну громадян, які беруть участь у кримінальному судочинстві, членів їх сімей та близьких родичів, орган, уповноважений на прийняття рішення, зобов'язаний перевірити отриману оперативну інформацію і в строк не більше трьох діб, а в невідкладних випадках – негайно прийняти рішення про застосування або відмову у застосуванні заходів безпеки. Мотивована постанова або ухвала про це рішення передається для виконання підрозділу, на який покладено здійснення безпеки. Така постанова чи ухвала є обов'язковою для виконання тими посадовими особами, яким вона адресована [5, с. 207].

Згідно із законодавством до осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві та мають право на забезпечення безпеки, відносяться:

- ☐ особи, які заявили до правоохоронного органу про злочини або в іншій формі брали участь чи сприяли у виявленні, попередженні, припиненні і розкритті злочинів;
- ☐ свідки, потерпілі та їх представники у кримінальних справах;
- ☐ підозрювані, обвинувачені, захисники та їх законні представники;
- ☐ цивільні позивачі, цивільні відповідачі та їх представники у справах про відшкодування шкоди, завданої злочином;
- ☐ експерти, спеціалісти, перекладачі і поняті;
- ☐ члени сімей та близькі родичі осіб, якщо шляхом погроз або інших протиправних дій щодо них робляться спроби вплинути на учасників кримінального судочинства [3].

Рішення про застосування заходів безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, приймається органом дізнання, слідчим, прокурором, судом, у провадженні яких знаходяться кримінальні справи про злочини у розслідуванні чи судовому розгляді яких брали, або беруть участь такі особи, а також органом (підрозділом), що здійснює оперативно-розшукову діяльність, щодо осіб, які брали участь або сприяли у виявленні, попередженні, припиненні і розкритті злочинів [6, с. 37–42].

У ч. 3 ст. 13 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» вказано, що у разі виникнення загрози життю, здоров'ю або майну особи, яка залучається до виконання оперативно-розшукової діяльності, її захист забезпечується в порядку,

передбаченому для соціального і правового захисту працівників оперативних підрозділів. Особи, взяті під захист, мають право: подавати клопотання про вжиття заходів безпеки або про їх скасування; знати про застосування щодо них заходів безпеки; вимагати від органу дізнання, слідчого, прокурора, суду застосування додаткових заходів безпеки або скасування здійснюваних заходів; подавати скарги на незаконні рішення чи дії органів, які забезпечують безпеку, до відповідного органу вищого рівня або прокурору.

Заходами забезпечення безпеки, які здійснюються відповідними органами, можуть бути: особиста охорона, охорона житла і майна; видача спеціальних засобів індивідуального захисту і прослуховування телефонних та інших переговорів; візуальне спостереження; зміна документів та зміна зовнішності; зміна місця роботи або навчання; переселення в інше місце проживання; поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; забезпечення конфіденційності відомостей про особу; закритий судовий розгляд.

З урахуванням характеру і ступеню небезпеки для життя, здоров'я, життя та майна осіб, взятих під захист, можуть здійснюватися й інші заходи безпеки; такі як: маскування джерел інформації, легендування поведінки, встановлення протипожежної та охоронної сигналізації при охороні житла і майна осіб, взятих під захист, заміна номерів їх квартирних телефонів і державних номерних знаків транспортних засобів, що їм належать. В разі наявності небезпеки для життя і здоров'я осіб, взятих під захист, їм можуть видаватися з додержанням вимог чинного законодавства спеціальні засоби індивідуального захисту та сповіщення про небезпеку. Такі ж заходи правомірно проводити також із метою забезпечення безпеки осіб, що співробітничать з оперативно-розшуковими підрозділами на безоплатній основі, без укладання відповідної угоди про виконання спеціальних завдань оперативно-розшукової діяльності [6, с. 125–130].

Рішення органів, що забезпечують безпеку, прийняті у межах їх компетенції, є обов'язковими для виконання відповідними органами, підприємствами, установами та їх посадовими особами. Заходи безпеки стосовно осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, здійснюються конфіденційно. Розголошення відомостей про заходи безпеки особами, які їх здійснюють, або особами, які прийняли рішення про ці заходи, тягне за собою дисциплінарну відповідальність, а у випадках, коли розголошення таких відомостей спричинило тяжкі наслідки, – кримінальну відповідальність згідно з чинним законодавством. Законом передбачена відповідальність і особи, взяті під захист, якщо вона розголосила відомості про заходи безпеки або втратила майно, видане для забезпечення безпеки.

Крім того Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [2] встановлена система особливих заходів державного захисту працівників суду і правоохоронних органів від перешкод виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а так само від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку із службовою діяльністю цих працівників. Відповідно до цього Закону (ст. 2) захисту підлягають працівники суду і правоохоронних органів, якими являються органи внутрішніх

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
справ, органи прокуратури, служби безпеки, органи охорони державного кордону, органи державної податкової служби, державної контрольно-ревізійної служби, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції, а також працівники Антимонопольного Комітету України.

Проведений аналіз наукових досліджень та чинного законодавства показав, що за часи незалежності України було зроблено значний внесок у розробку правових та організаційних питань забезпечення безпеки учасників кримінального процесу на стадії досудового слідства. Але реалізація самого механізму організації забезпечення безпеки учасників кримінального процесу в практичній діяльності потребує вдосконалення і подальшої комплексної наукової розробки.

Список використаних джерел:

1. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : закон України від 23 груд. 1993 р. № 3781-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.
3. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : закон України від 23 груд. 1993 р. № 3782-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 51.
4. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник / О. М. Бандурка. – Ч. I. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
5. Кримінально-процесуальний кодекс України : від 28 груд. 1960 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1961. – № 2. – Ст. 15.
6. Сухарський Ю. А. Шляхи вдосконалення вимог щодо здійснення оперативними підрозділами оперативно-розшукових заходів по забезпеченню державного захисту та безпеки учасників кримінального судочинства / Ю. А. Сухарський // Вісник ЛДУВС. – 2007. – № 1. – С. 207–210.
7. Зеленецький В. Основні положення вчення Про забезпечення безпеки суб'єктів кримінального процесу, що ведуть боротьбу з організованою злочинністю / В. Зеленецький, М. Куркін // Прокуратура, людина, держава. – 2004. – № 4. – С. 37–42.
8. Федосова О. В. Законодавча регламентація конфіденційного співробітництва громадян з оперативними підрозділами ОВС / О. В. Федосова // Методологічні проблеми теорії та практики ОРД в сучасних умовах. Вісник ЛАВС. – Луганськ : ЛАВС, 2011. – С. 125–130.

УДК 343.7

РОМАНОВА ОЛЬГА ІВАНІВНА

кандидат юридичних наук, доцент, заступник начальника Криворізького факультету Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ з навчально-методичної та наукової роботи

ОРГАНІЗАЦІЙНО-АДМІНІСТРАТИВНІ ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ПРОВОКАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Дослідження та розвиток провокаційної діяльності довели, що будь які спроби попередити явище провокації організаційно-управлінськими заборонами, як правило, завершались невдачею.

За результатами соціологічного опитування, лише 19% респондентів вірять у можливість попередження провокації в діяльності правоохоронних органів і лише 22% вважають за необхідне встановлення законодавчого та відомчого регулювання цієї проблеми.

Під провокацією можна розуміти завідоме створення особою обстановки, що викликає вчинення іншою особою злочину або правопорушення, з метою їх викриття, шантажу або заподіяння іншої матеріальної чи нематеріальної шкоди такій особі.

Аналіз вини діяльності провокатора слід проводити на підставі окремого аналізу його психічного ставлення до власних дій та до наслідків, що настали в результаті провокації.

При провокації можливий як двосторонній, так і односторонній суб'єктивний зв'язок між провокатором та спровокованим, але обов'язково провокатор має бути поінформований, що своїми діями викликає намір у іншої особи вчинити незаконні дії, або взяти участь у їх вчиненні.

Можна виділити наступні цілі, які прагне досягти провокатор: 1) найближча мета діяльності провокатора – викликати у особи намір вчинити злочин чи правопорушення, або взяти участь у його вчиненні; 2) проміжна мета – безпосереднє вчинення особою злочину чи правопорушення; 3) кінцева (основна) мета – заподіяння матеріальної чи нематеріальної шкоди спровокованій особі.

Незважаючи на те, що службова провокація є різновидом загальної провокації злочину, такий вид провокації потребує окремого дослідження. Більш важливим завданням при дослідженні цієї проблеми є розроблення конкретних практичних рекомендацій для правозастосовників по попередженню провокації під час проведення оперативно-розшукових заходів, а також можливості (чи неможливості) обвинувачення в провокації, під час проведення даних заходів.

Головним критерієм відмежування правомірної оперативно-розшукової діяльності від провокаційної діяльності правоохоронних органів є наявність правових підстав для здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Стаття 3 Конституції України проголошує, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю [1].

Закон «Про оперативно-розшукову діяльність» є гарантом зміцнення, проголошеної Конституцією України законності, громадського порядку, безпеки держави і суспільства. Він закріплює і гарантує єдиний порядок здійснення оперативно-розшукової діяльності всіма оперативними підрозділами незалежно від їх відомчої приналежності, формулює чіткий перелік підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності, визначає обов'язки і права підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність.

Згідно з Конституцією (Основним Законом) України, Декларацією про державний суверенітет України, кримінальним судочинством та іншими законами, держава забезпечує рівність перед законом всіх громадян України, охороняє від будь-яких посягань на суспільний і державний лад, зовнішню безпеку України, права і законні інтереси громадян, державних і громадських установ, підприємств і організацій різних форм власності.

Однак, на сьогодні, ситуація щодо забезпечення та захисту прав і свобод людини є вкрай складною та потребує суттєвих змін та вдосконалення. Одним з проблемних питань є провокація.

Конституція України є юридичною базою для оперативно-розшукової діяльності. Такі конституційні принципи як законність, недоторканність особи, недоторканність житла, охорона особистого життя громадян, таємниці листування, телефонних розмов і телеграфних повідомлень, презумпція невинуватості, участь представників громадських організацій і громадян у боротьбі зі злочинністю та інші, знайшли своє відображення в Законі України «Про оперативно-розшукову діяльність».

Нормою є і те, що оперативні підрозділи мають право обмежувати окремі права і свободи людини та юридичних осіб як винятковий і тимчасовий засіб. Таке обмеження дозволяється лише з санкції прокурора щодо особи, в діях якої є ознаки злочину, та у випадках, передбачених законодавством України. Ці обмеження вводяться з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства [2].

Відповідно до ч. 1 ст. 6 «Підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності» Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» підставою для проведення оперативно-розшукової діяльності є наявність достатньої інформації про:

- злочини, що готуються або вчинені невстановленими особами; осіб, які готують або вчинили злочин;
- осіб, які переховуються від органів розслідування або ухиляються від відбування кримінального покарання;
- осіб, які безвісти зникли; розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України.

Підставою для проведення оперативно-розшукової діяльності є наявність достатньої інформації, одержаної в установленому законом порядку, що потребує перевірки за допомогою оперативно-розшукових заходів і засобів.

Тобто цей закон пов'язує можливість проведення відповідних заходів лише, як мінімум, зі стадією готування до злочину. Таким чином, заборона провокаційних методів впливу на особу прямо впливає зі змісту Закону «Про оперативно-розшукову діяльність».

Стаття 8 Закону передбачає вісімнадцять пунктів, що закріплюють права підрозділів, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Жоден з цих пунктів не включає дій, які були б схожими на провокаційну діяльність.

Умови проведення оперативно-розшукових заходів всіх підрозділів зводяться до наступних дій:

- 1) наявність первинних підстав для проведення оперативно-розшукових заходів;
- 2) направлення оперативно-розшукових заходів на чітко визначене коло об'єктів;
- 3) адекватність оперативно-розшукових заходів, причини їх проведення;
- 4) фіксація підготовки і результатів здійснення оперативно-розшукових заходів в оперативно-службових та інших документах, а також їх систематизація.

Крім того, ст. 4. Закону «Принципи оперативно-розшукової діяльності» чітко встановлює, що оперативно-розшукова діяльність ґрунтується на принципах законності, дотримання прав і свобод людини, та констатує, що при виконанні конкретних оперативно-розшукових заходів принцип законності виявляється, насамперед, у тому, що оперативно-розшукові заходи можуть проводитися винятково з метою вирішення практичних завдань, покладених на відповідні підрозділи, лише у межах компетенції того чи іншого оперативного підрозділу і при наявності на це підстав, передбачених ст. 6 Закону «Про оперативно-розшукову діяльність», та також не повинні провокувати тих чи інших осіб, які викликають оперативну зацікавленість, на здійснення протиправних дій та повинні виключати можливість створення умов, які б сприяли їх вчиненню [2].

Частина 5 ст. 9 відповідного закону закріплює, що під час здійснення оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод людини та юридичних осіб. Окремі обмеження цих прав і свобод мають винятковий та тимчасовий характер і можуть застосовуватися лише за рішенням суду щодо особи, в діях якої є ознаки тяжкого або особливо тяжкого злочину, та, у випадках, передбачених законодавством України, з метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства [2].

Таким чином, можна зробити висновок, що провокаційна діяльність не може бути обґрунтованою як останній, крайній засіб протидії злочинності, бо досягнення потрібних результатів шляхом використання провокації є головною причиною її розповсюдження у вітчизняній правоохоронній системі.

До основних факторів розповсюдження такого підходу рішення службових задач можна віднести:

- ☐ по-перше, низький професіональний рівень та моральний облік співробітників правоохоронних органів;
- ☐ по-друге, низький рівень громадської правової свідомості;
- ☐ по-третє, відсутність фактичної відповідальності провокатора за свої дії.

Відсутність на сьогодні необхідних та достатніх заходів правової протидії провокаційній діяльності сприяє її розповсюдженню.

Тому, безсумнівно, є необхідним закріплення на законодавчому рівні відповідальності за порушення законодавства України про оперативно-розшукову діяльність за умови, що здійснення оперативно-розшукової діяльності для досягнення цілей і рішення задач, не передбачених законом, або шляхом порушення законодавства, заподіяло істотну шкоду правам та інтересам громадян, підприємств, установ та організацій.

Ефективному попередженню провокаційної діяльності можуть сприяти лише комплекс заходів, що включають до свого змісту крім кримінально-правових, ще і організаційно-управлінських заходи, сутність яких повинна полягати у забезпеченні та належному проведенні оперативно-розшукових заходів.

Список використаних джерел

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 22. – Ст. 303

УДК 342.9

РУКОЛАЙНИНА ІРИНА ЄВГЕНІВНА

викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

СУЧАСНІ ПОГЛЯДИ НА ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ФІНАНСУВАННЯ ПРАВООХОРОНЦІВ В ОРГАНАХ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Актуальність дослідження зумовлена насамперед тим, що вирішення проблем поліпшення стану фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів України, створення якісної правової бази і удосконалення існуючого правового регулювання потребує комплексної наукової розробки цього напрямку, яка б відповідала рівню її наукової і практичної актуальності, сучасним науковим потребам і особливостям розвитку української державності.

Формування, становлення та вдосконалення системи матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України набуває особливого значення за сучасних умов, коли кризові явища в економіці, суспільному житті й політиці безпосередньо впливають на стан боротьби зі злочинністю. Серед науковців і практиків ведеться дискусія щодо наближення до загальноєвропейських стандартів, визначення основних принципів матеріально-технічного і фінансового забезпечення ОВС України, внесення змін до чинного законодавства. Поряд із цим, недосконалість нормативно-правової бази, відсутність дієвого механізму застосування існуючих законів та підзаконних нормативно-правових актів, неврегульованість окремих фінансових відносин дає усі підстави розглядати адміністративно-правові аспекти матеріально-технічного і фінансового забезпечення ОВС як особливу проблему, розв'язання якої має важливе значення для вітчизняної юридичної науки і практики.

Проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності органів внутрішніх справ України розглядались такими вченими, як: В. М. Тесленко («Правовое регулирование материально-технического и военного снабжения в системе МВД Российской Федерации», 1992); А. Г. Чубенко («Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ України», 2004); С. В. Венедіктов («Матеріальне та моральне стимулювання ефективної професійної діяльності працівників органів внутрішніх справ України: теоретичний аспект», 2004); О. Ю. Синявська («Організаційно-правові засади забезпечення життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ України», 2007); М. С. Бідюкова («Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС», 2008); та іншими.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, які, незважаючи на внесення численних змін і доповнень до законодавства України щодо правового регулювання фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ Укра-

їни, значною мірою зберігають свою актуальність та наукову значущість, все ж, слід зауважити, що представлена проблема потребує подальшого вивчення.

Сучасний стан фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України залишається вкрай обмеженим. Так, недостача спеціальної техніки не дозволяє швидко отримати необхідну інформацію щодо осіб, що скоїли злочини, підозрюваних в їх скоєнні, знайти свідків й тому подібне. Низька мобільність служб пов'язана з недостачею автотранспорту, запасних частин та паливно-мастильних матеріалів до нього, Відсутність необхідної кількості спецзасобів та зброї, брак службових приміщень, засобів зв'язку, оргтехніки та інше не дозволяють діяти ефективно.

Негативно впливає на результати роботи органів внутрішніх справ також не вирішеність соціально-побутових питань: низька заробітна плата, погані житлові умови, неможливість отримати санаторно-курортне лікування, погана організація відпочинку та дозвілля тощо. Все це в сукупності сприяє скоєнню порушень дисципліни та законності персоналом органів внутрішніх справ, призводить до корупції та хабарництва, що не тільки заважає виконанню покладених на органи внутрішніх справ завдань, але й підриває авторитет цих органів в очах населення [1, с. 8].

Керівники органів внутрішніх справ несуть персональну відповідність за фінансову і господарську діяльність підпорядкованих органів, вони являються розпорядниками бюджетних ресурсів, призначають матеріально-відповідальних посадових осіб, визначають функціональні обов'язки працівників підрозділів по ресурсному та фінансовому забезпеченню, укладають контроль про прийом на роботу спеціалістів з питань обліку, фінансів, будівництва, транспорту, зв'язку та інших, котрі здійснюють фінансову і господарську діяльність безпосередньо, заключає договори на закупку матеріальних цінностей, необхідних для забезпечення службової діяльності органу внутрішніх справ. Керівник має забезпечувати в роботі органу внутрішніх справ режим економії, дбайливого ставлення до службового обладнання, транспорту, пального, меблів, інших матеріальних цінностей, якими керуються працівники [2, с. 342].

Таким чином, міліція, як державний озброєний орган виконавчої влади, виконує широке коло завдань, успішне виконання яких залежить від повноцінного матеріально-технічного та фінансового забезпечення усіх підрозділів міліції.

Питаннями фінансового забезпечення, матеріально-технічного і військового постачання міліції в межах відведеної їм компетенції займається ряд служб, а саме: Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, Департамент матеріального забезпечення, Управління фінансової інспекції, які входять до складу Міністерства внутрішніх справ України [3, п. 1].

Функції централізованого матеріально-технічного забезпечення і військового постачання підрозділів міліції виконує Департамент матеріального забезпечення (далі – ДМЗ), який є єдиним у системі МВС України практично діючим підрозділом з централізованого матеріально-технічного постачання органів і підрозділів внутрішніх справ, у першу чергу – оперативно-технічних служб, а також частин внутрішніх військ [5, п. 1].

Департаментом матеріального забезпечення здійснюється методичне керівництво підрозділами матеріального забезпечення в частині організації військового та матеріально-технічного забезпечення структурних підрозділів центрального апарату МВС України, Головних управлінь МВС України в Автономній Республіці Крим, місті Києві та Київській області, Управлінь МВС України в областях, місті Севастополі та на транспорті (далі – ГУМВС, УМВС, УМВСТ), вищих навчальних закладів МВС України.

На Департамент матеріального забезпечення покладено виконання обов'язків єдиного в структурі МВС України підрозділу, уповноваженого здійснювати централізоване матеріально-технічне та військове забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ України та військових частин внутрішніх військ.

Видатки на утримання Міністерства внутрішніх справ України щороку зростають, однак кількість виділених коштів та ресурсів не можуть повністю задовольнити усі потреби правоохоронних органів. На сьогоднішній день вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів, як найважливіших елементів їх життєдіяльності.

Організацію роботи в системі органів внутрішніх справ України з питань фінансування, виплати заробітної плати, економічного прогнозування, бухгалтерського обліку, звітності, пенсійної та контрольно-ревізійної роботи покладено на Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку (далі – ДФЗБО) [4, п. 2].

Фінансово-економічні підрозділи забезпечують організацію обліку і звітності в органах внутрішніх справ, проводять контрольно-ревізійну роботу, інвентаризацію, роботу з пенсійного забезпечення, готують пропозиції щодо дотримання режиму економії, організують і контролюють якість та достовірність звітності з питань фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання, займаються питаннями соціальної роботи серед особового складу та створенням належних побутових умов праці співробітників органів внутрішніх справ. Вирішення завдань фінансового забезпечення, матеріально-технічного та військового постачання вимагають взаємодії між відповідними службами правоохоронних органів і постійного удосконалення [6, п. 1].

Через Департамент подаються до Міністерства економіки України узагальнені пропозиції МВС України до державного замовлення. Департамент укладає тільки державні контракти з підприємствами на постачання майна для ОВС у межах фінансування з Державного бюджету. Узгоджує з відповідними міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади номенклатуру, обсяги, вартість державного контракту та перелік його виконавців, строки виконання, укладає угоди з підприємствами-постачальниками.

Недостатній рівень матеріального та фінансового забезпечення правоохоронців вкрай негативно впливає на виконання ними службово-трудова завдань та обов'язків. Призупинення деяких соціальних гарантій та відповідних компенсацій призвели до погіршення матеріального становища працівників органів внутрішніх справ, наслідком чого стало збільшення кількості звільнених за власним бажанням з органів внутрішніх справ України.

Список використаних джерел

1. Синявська О. Ю. Удосконалення нормативного регулювання фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України як чинних їх життєдіяльності / О. Ю. Синявська // Наше право. – 2003. – № 4. – С. 101–103.
2. Логвинов О. В. Матеріальне забезпечення формувань внутрішніх військ МВС України у польових умовах / О. В. Логвинов, В. Г. Дундуков, І. Ф. Ролін // Честь і закон. – 2004. – № 2. – С. 26–32.
3. Про затвердження Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Міністерства внутрішніх справ України : наказ МВС України від 17 серп. 2011 р. № 573. – К., 2011. – 9 с. – Станом на 21 верес. 2011 р.
4. Положення про Департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку Міністерства внутрішніх справ України : затв. наказом МВС України від 17.08.2011 № 573 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS265.html.
5. Положення про Департамент матеріального забезпечення Міністерства внутрішніх справ України : затв. наказом МВС України від 03.08.2011 № 510 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/ua/MVS263.html.
6. Положення про Управління фінансової інспекції Міністерства внутрішніх справ України : затв. наказом МВС України від 24.05.2011 № 231 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS242.html.

УДК 342.9+351.74

САЛМАНОВА ОЛЕНА ЮРІЙВНА

кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ

Розглянуто питання правового регулювання діяльності Міністерства внутрішніх справ України щодо видання та реєстрації відомчих нормативно-правових актів.

Створення досконалого законодавства України є запорукою успішного проведення подальшого реформування та розвитку української держави та суспільства. Закріпивши вищу юридичну силу законів в системі законодавства України, Конституція України передбачила унормування ними тільки найбільш значимих суспільних відносин в державі (ст. 92) [1], і тим самим, теоретично та практично вказала на припустимість здійснення в Україні й підзаконного правового регулювання.

Завданням закону є визначення загальних засад розвитку суспільних відносин у певній їх сфері. У ньому досить важко детально «змодельовати» всі без виключення організаційні ситуації. В законі не завжди вдається врахувати тонкощі певної галузі державно-управлінської чи професійної діяльності. З іншого боку, практика законотворення в Україні поки що не відрізняється цілковитою системністю, не встигає змінюватися, оно-влюватися в умовах стрімкого прогресу, інформатизації життя, що нерідко призводить до виникнення прогалин у законодавчому полі, які гальмують подальший розвиток українського суспільства. Ефективна реалізація «рамкових», інколи відсильних, норм законів вимагає конкретизації, «роз'яснення» їх змісту, формування єдиних принципів і умов застосування за тих чи інших обставин розвитку суспільства, подолання законодавчої

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
невизначеності, та об'єктивно веде до необхідності здійснення підзаконного нормотворення, оперативного, динамічного упорядкування суспільних відносин в державі.

Конституційний принцип розподілу державної влади основною метою створення і функціонування органів виконавчої влади передбачає практичну реалізацію законів як результатів діяльності парламенту України, викликає необхідність вжиття ними різноманітних управлінських заходів для забезпечення їх дії, опрацювання процедур застосування, прийняття самостійних рішень в разі відсутності нормативного регулювання Верховною Радою України тих чи інших суспільно значимих питань з метою організації невинного розвитку відповідної сфери життя.

Міністерство внутрішніх справ України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції, у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів тощо.

МВС України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України.

Нормативно-правові акти МВС України підлягають державній реєстрації в установленому законодавством порядку. За порушення цієї вимоги з вересня 2011 року КУПАП передбачена адміністративна відповідальність за статтею 188⁴¹ (Порушення законодавства про державну реєстрацію нормативно-правових актів) [2].

Відповідно до загальних положень Порядку подання нормативно-правових актів на державну реєстрацію до Міністерства юстиції України, затвердженого наказом Мін'юсту України № 34/5 від 12.04.2005, нормативно-правовий акт МВС України – це офіційний письмовий документ, прийнятий центральним органом виконавчої влади у визначеній законодавством формі та за встановленою законодавством процедурою, спрямований на регулювання суспільних відносин, що містить норми права, має неперсоніфікований характер і розрахований на неодноразове застосування [4].

Основним джерелом, яке закріплює право МВС України видавати нормативно-правові акти певного виду, є Положення про Міністерство внутрішніх справ України, затверджене указом Президента України від 06.04.2011, яке містить норми, що прямо передбачають видання Міністерством внутрішніх справ України нормативно-правових актів з певних питань, які належать до його компетенції [3].

Єдиним затвердженням у цьому Положенні і найбільш розповсюдженим нормативно-правовим актом МВС України є наказ міністра внутрішніх справ України, який видається з найбільш важливих питань діяльності Міністерства. Зміст і мета видання наказів досить різноманітні. Вони видаються з кардинальних питань функціонування системи міністерства, включаючи утворення, реорганізацію, ліквідацію органів та закладів, які входять до системи МВС, визначення їх поточних і перспективних завдань, функцій, правового регулювання різних напрямів службової діяльності, проходження служби в органах внутрішніх справ. Ними встановлюються принципи, форми, методи

діяльності підрозділів внутрішніх справ, їх посадових осіб, механізм взаємовідносин з іншими суб'єктами, які діють у сфері охорони правопорядку, забезпечується втілення в практику досягнень науки. Наказами МВС України встановлюється порядок затвердження титульних списків пошукових і проектних робіт, штати підпорядкованих закладів і посадові оклади їх працівників, норми речового забезпечення і т. д. У багатьох випадках вони стосуються широкого кола організацій і посадових осіб незалежно від підлеглості, громадських об'єднань і громадян. Рішення колегії МВС – дорадчого органу при міністрі внутрішніх справ – набуває сили нормативного правового припису тільки після оголошення його наказом міністра внутрішніх справ України. Значення наказу визначається і тим, що правові акти, видані у вигляді положень, інструкцій, настанов, правил, статутів, затверджуються та вводяться в дію також наказами МВС України.

Таким чином, існує достатньо велика кількість правових актів, які складають систему відомчої нормотворчості Міністерства внутрішніх справ України, навіть, незважаючи на необхідність в деяких випадках законодавчого вирішення питань правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ.

На жаль, до теперішнього часу діяльність Міністерства внутрішніх справ України (як і інших міністерств) регламентована не законом – актом вищої юридичної сили, а підзаконними нормативно-правовими актами (Загальним положенням про міністерство та Положеннями про окремі міністерства), які затверджені Указами Президента України, а в Конституції України жодної окремої статті не виділено для розгляду питань щодо порядку створення та компетенції міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Тому є необхідність як у законодавчому визначенні правового статусу самого Міністерства внутрішніх справ України, так і у створенні нової сучасної концепції його нормотворчої діяльності, визначенні її основних положень та пріоритетів.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийн. на 5-й сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. – Із змінами 2010 р.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 383/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/383/2011>.
4. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : наказ М-ва юстиції України від 12.04.2005 № 34/5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0381-05>. – Із наступними змінами.

СЕРГЄЄВ АНАТОЛІЙ ВІКТОРОВИЧ

кандидат юридичних наук, доцент, заслужений юрист України, доцент кафедри правового забезпечення агропромислового комплексу Сумського національного аграрного університету

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗДІЙСНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Окреслено напрямки вдосконалення чинного законодавства, що регулює здійснення адміністративних процедур в органах місцевого самоврядування.

В Україні, яка переживає складний і суперечливий процес формування правових основ державного і суспільного життя, проблема правового регулювання відносин у сфері здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування та підвищення шляхів його ефективності є особливо гострою та надзвичайно важливою.

Вирішення проблем ефективності правового регулювання суспільних відносин набуває неабиякої актуальності в наш час, оскільки безпосередньо торкається інтересів усіх громадян України, їх очікувань і сподівань на появу позитивних результатів від здійснюваних в країні реформ в економіці, соціально-культурній сфері, політичній і правовій системах [1, с. 93]. Підвищення ролі права відображається не лише в збільшенні кількості прийнятих нормативно-правових актів чи в розширенні сфери правового регулювання, а й у поглибленні якості системи законодавства та правозастосування.

В юридичній літературі ефективність правового регулювання розглядається з різних позицій. Так, за визначенням В. Г. Афанасьєва, ефективність – один із принципів наукового управління, суть якого полягає в тому, щоб забезпечити вирішення поставлених завдань у якомога коротший строк, при найменших затратах трудових, матеріальних і фінансових ресурсів [2, с. 43]. Як зазначає В. В. Цветков, ефективність – це складне явище, що визначається співвідношеннями людських, організаційних, часових, науково-технічних, матеріальних ресурсів і отриманих результатів [3, с. 130]. Тому лише оптимальне використання цих ресурсів може забезпечити високу ефективність регуляції.

Крім того, ефективність правового регулювання є одним із показників життєздатності суспільства, мірилом його можливостей впливати за допомогою юридичних норм на розвиток суспільних відносин. Внаслідок того, що право впливає на поведінку людей, між юридичною нормою і її соціальними наслідками завжди «перебувають» акти людської діяльності, які безпосередньо і зумовлюють суспільно значущі наслідки; за таких умов ефективність правової норми є ефективністю спричинених нею вчинків. Крім того, юридична норма стимулює поведінку людей не лише безпо-

середньо, але й через систему соціальних, особистих, психологічних факторів, які впливають на індивідів одночасно з нею.

Таким чином, критерій ефективності зумовлюється ступенем досягнення відповідних цінностей, а сама ефективність виступає в якості реалізованої цілі-цінності, результативної цінності або ціннісної результативності [4, с. 455–456].

Для того, щоб виявити ефективність правового регулювання, вважаємо за можливе з'ясування двох моментів: встановлення факторів, що забезпечують ефективність; визначення засобів і способів, за допомогою яких можна було б перевірити цю ефективність

Ефективність правового регулювання і законодавства зокрема визначається складним комплексом факторів, що характеризують соціально-економічну, політичну, правову, моральну ситуацію в країні. До основних правових складових ефективності законодавства належать правова якість самого законодавства, ефективність правозастосовчої діяльності, рівень правосвідомості правозастосовника і населення в цілому.

Враховуючи існуючі в правовій літературі підходи до характеристики факторів ефективності регулюючого впливу права на суспільство, на нашу думку, можна виділити наступні основні фактори, що визначають ефективність правового регулювання суспільних відносин:

1. Правильне визначення мети – важлива умова для забезпечення ефективності правового регулювання. Неправильно визначена мета, безумовно, перешкоджає досягненню позитивного наслідку, а інколи і вибору належних засобів її досягнення. Право є міцною зброєю в руках держави, але воно не є всемогутнім [5, с. 33]. А тому дуже важливим є обрання чіткої позиції щодо того, в яких випадках поставлені цілі можуть бути досягненні переважно за допомогою правових засобів, в яких випадках для досягнення мети необхідні інші (економічні, моральні) засоби, а в яких випадках правові засоби взагалі не застосовуються.

2. Подальше вдосконалення чинного законодавства, а тому і права як сукупності юридичних норм. Вдосконалення законодавства означає вдосконалення правового регулювання, а останнє пов'язане з вдосконаленням суспільних відносин, з економічним і соціальним розвитком.

3. Врахування засобів досягнення цілей правових норм і соціальної корисності самих норм. В широкому розумінні, корисність – це співвідношення намічених результатів і тих результатів, які не передбачалися законодавцем. Тому отримані результати, як позитивні, так і негативні, можуть бути зовсім не передбачені законодавцем. До того ж законодавство в плані досягнення цілей правових норм може бути ефективним, але через великий обсяг негативних результатів може бути соціально шкідливим, не корисним для суспільства.

4. Послідовна інтенсифікація правового регулювання. Право, законодавство повинні розвиватися не лише екстенсивним шляхом, тобто за рахунок прийняття все нових і нових юридичних норм, а переважно завдяки підвищенню якості вже діючих норм, посилення їх соціальної віддачі. Адже екстенсивні фактори, по-перше, не безмежні, по-друге, не завжди досягають потрібного наслідку, а інколи навіть призво-

дять до небажаних наслідків (невиправдана зарегульованість, що не залишає місця для самостійності та ініціативи суб'єктів, колізії тощо). Необхідно робити все можливе для того, щоб в правовій системі не існувало «непрацюючих» або погано «працюючих» норм, інших компонентів, а для цього вони мають якомога повніше (адекватно) відображати потреби людей, суспільства, держави [6, с. 67].

5. Підвищення ефективності процесу правореалізації, всіх його форм, методів, напрямків. Вдосконалення правореалізації – одне з найбільш актуальних і першочергових завдань, які постають в наш час перед юридичною наукою та практикою, перед правовою системою. Закон виконує не лише регулятивну, а й своєрідну охоронну функцію, оскільки стає перешкодою на шляху беззаконня і можливості вирішення проблем протиправними засобами.

6. Вдосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин. Це передбачає комплексний, сукупний вплив всіх елементів правової системи на основні сфери суспільного життя, що перебувають в її полі зору. При цьому особливого значення набуває правове регулювання господарських відносин. Чітка робота правового механізму може здійснити прямий вплив на ефективність і якість виробничої діяльності, реалізацію соціально-економічних програм уряду.

7. Належний рівень правосвідомості і правової культури. Це передбачає не лише обізнаність учасників суспільних відносин з нормами права, але й усвідомлення ними необхідності, цінності та справедливості вказаних норм, перетворення їх велінь у свої особисті установки, оволодіння досягненнями в правовому спілкуванні.

З нашої точки зору, для підвищення ефективності правового регулювання відносин у сфері здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування необхідно зробити наступне. Насамперед функція розвитку правового регулювання повинна зайняти першочергове місце в регулюванні відносин у сфері діяльності органів місцевого самоврядування. Враховуючи те, що галузі права в залежності від переваги в них стимулюючих або обмежуючих факторів можуть бути відповідно стимулюючими або обмежуючими, основний нахил в регуляційній політиці слід зробити на правостимулюючі засоби. В зв'язку з цим потрібно: по-перше, посилити стимулюючі елементи у відносинах у сфері здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування тощо. Так, запровадження розширених прав, пільг, переваг, що містяться в законах про оренду, власність та інших економічних нормативних актах сприятиме свободі дій суб'єктів, виявленню у них ініціативи; по-друге, слід посилити стимулюючі тенденції в охоронних відносинах тощо. Крім того, тут склалася така ситуація, при якій правові обмеження поглинули стимулюючі моменти, через що громадяни перестали брати активну участь в охороні громадського порядку, зміцненні законності. Зокрема, необхідно розширити стимулюючу базу юридичних засобів в законодавстві, що регулює порядок здійснення адміністративних процедур органами місцевого самоврядування; по-третє, відміна деформованих правових обмежень з великим побічним «тіньовим» ефектом означатиме, по суті, розширення стимулюючих властивостей права, адже відсутність обмежень створює своєрідний стимулюючий фон для суспільних відносин; по-четверте, для підвищення ефективності правового регулювання відносин у сфері здійснення адміністративних

процедур органами місцевого самоврядування в певних випадках необхідно встановити нові обмеження. В цьому плані в розпорядженні законодавця широкий вибір – від засобів охорони (заборон, обов'язків) до засобів захисту (заходів захисту, примусу, відповідальності, покарання). Саме засоби захисту, які не стільки стримують, скільки припиняють протиправну поведінку, виступають крайньою формою правового обмеження.

Список використаних джерел

1. Головченко В. Теоретичні та політико-правові аспекти ефективності державного управління / В. Головченко // Право України. – 1997. – № 5. – С. 93–98.
2. Афанасьев В. Г. Научное управление обществом : Опыт системного исследования / В. Г. Афанасьев. – М. : Политиздат, 1973. – 392 с.
3. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / [кол. авт. ; наук. кер. Цветкова В. В. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
4. Общая теория государства и права : академ. курс в 2 т. Т. 2 / под ред. М. Н. Марченко. – М. : Юрид. лит., 1998. – 497 с.
5. Сіренко В. Ф. Визначення ефективності законодавства: методологічні аспекти / В. Ф. Сіренко // Законодавство: проблеми ефективності. – К. : Наукова думка, 1995. – С. 3–13.
6. Колодій А. М. Принципи законотворчості у світлі вимог Конституції України / А. М. Колодій // Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства : зб. наук. пр. / Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 1997. – Вип. 2. – С. 64–68.

УДК [342.95:347.12–053.2](477)

СИНЕГУБОВ ОЛЕГ ВАСИЛЬОВИЧ

*кандидат юридичних наук, заступник директора з навчально-методичної роботи
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗДІЙСНЕННЯ НЕМАЙНОВИХ ПРАВ ДІТЕЙ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

На сучасному етапі розвитку українського суспільства проблема захисту прав особистості, у тому числі її особистих немайнових прав, набуває особливого значення та висуває нові вимоги до якості законів України, правових інститутів, їх значимості, ефективності, ступеня впливу на людські якості та хід розвитку суспільства.

Сама цінність правової системи значною мірою зумовлена тим, яке місце в ній займає особистість, яка роль їй відводиться, якими правами вона наділена, як вони реалізуються і які гарантії цих прав [1, с. 11].

Окремої уваги потребують питання забезпечення прав дітей, як найбільш уразливої верстви населення, особливо враховуючи ту велику кількість правопорушень та зловживань, що відбуваються останнім часом.

За матеріалами доповіді Уповноваженого Верховної ради України з прав людини про стан дотримання прав дитини в Україні сформовано систему органів державної влади й місцевого самоврядування, які покликані вирішувати питання забезпечення прав дитини, а також сприяти запобіганню негативним явищам у дитячому

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
середовищі. Це відповідає вимогам ст. 3 Конвенції ООН про права дитини, згідно з якою держави-учасниці мають забезпечити, щоб установи, служби і органи, відповідальні за піклування про дітей або їх захист, відповідали нормам, встановленим компетентними органами, зокрема, в галузі безпеки й охорони здоров'я та з точки зору придатності їх персоналу, а також компетентного нагляду.

Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, ґендерної рівності, фізичної культури та спорту та має відповідну структуру. В областях, районах, містах, районах у містах створені управління у справах сім'ї, молоді та спорту, а у АРК – Міністерство у справах сім'ї, молоді та спорту, які забезпечують реалізацію на відповідній території державної політики у сфері охорони дитинства та керуються у своїй діяльності Конституцією і законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, наказами відповідного міністерства.

До структури міністерства входять Департамент сімейної і ґендерної політики та організації оздоровлення, а також два урядових органи – Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини та Державна соціальна служба для сім'ї, дітей та молоді, діяльність яких безпосередньо спрямована на забезпечення захисту прав, свобод та інтересів дітей.

Державний департамент з усиновлення та захисту прав дитини, який є урядовим органом державного управління і підпорядковується Мінсім'ямолодьспорту, здійснює заходи з метою формування та реалізації державної політики з питань дітей і сім'ї, забезпечення захисту прав, свобод та інтересів дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності тощо. Департамент координує діяльність служб у справах дітей обласної, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій, районних держадміністрацій, міських, районних у містах рад, які здійснюють діяльність, пов'язану з усиновленням дітей, опікою, піклуванням, їх влаштуванням у дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї; узагальнення практики застосування законодавства з питань усиновлення дітей, опіки, піклування, влаштування їх у дитячі будинки сімейного типу та прийомні сім'ї тощо.

Крім того, Міністерство юстиції України здійснює надзвичайно важливі функції у сфері захисту прав і свобод дітей, оскільки забезпечує реалізацію державної правової політики та політики у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС, організовує в установленому порядку своєчасне, повне і неупереджене примусове виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб), яке покладено на державних виконавців, забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина у визначеній сфері тощо.

Питанням забезпечення прав дітей на здобуття дошкільної, середньої, вищої та позашкільної освіти, що належать до повноважень Міністерства освіти і науки України, прав на охорону здоров'я, медичну допомогу та на оздоровлення, що є функцією Міністерства охорони здоров'я України.

Дуже важливі функції щодо боротьби з порушенням прав дітей покладено на Міністерство внутрішніх справ України. Так, підрозділи Департаменту кримінальної

міліції у справах дітей здійснюють заходи щодо запобігання правопорушенням серед неповнолітніх, безпосереднє виявлення, припинення, розкриття злочинів проти дітей і вчинених дітьми. Департамент боротьби з кіберзлочинністю та з торгівлею людьми забезпечує діяльність у сфері протидії торгівлі дітьми, використання дітей у проституції та порнографії. Відповідно до Положення про Міністерство внутрішніх справ України одним із основних його завдань є вжиття заходів щодо запобігання дитячій безпритульності та правопорушенням серед дітей.

Міністерство закордонних справ України забезпечує громадянам України, зокрема неповнолітнім, можливість користуватися у повному обсязі правами, наданими їм законодавством держави перебування, та міжнародним правом. На консульські служби міністерства покладено надзвичайно відповідальні функції здійснення контролю за додержанням прав українських дітей, усиновлених іноземцями.

Крім зазначених центральних органів виконавчої влади, у реалізації державної політики щодо охорони дитинства беруть участь Міністерство культури та туризму України, Міністерство навколишнього середовища України, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, інші центральні органи виконавчої влади. У багатьох з них функціонують підрозділи, які безпосередньо координують роботу відповідних регіональних органів щодо прав дітей. Так, підрозділ з питань дитячої праці при Держнаглядохоронпраці України сприяє координації структур, які залучені до боротьби з найгіршими формами дитячої праці.

Відповідно до ст. 19 Закону України «Про прокуратуру» [2] органи прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів про недоторканність особи, соціально-економічні, політичні, особисті права і свободи громадян, захист їх честі та гідності. Завданням відділів захисту прав і свобод неповнолітніх у Генеральній та обласних прокуратурах є забезпечення такого нагляду за додержанням прав дітей.

Таким чином, в Україні фактично створена система органів державної влади з великим обсягом прав та повноважень покликаних забезпечити здійснення та захист прав дітей. Проте, разом з тим, дослідивши судову практику, звіти та звернення громадських організацій, діяльність органів внутрішніх справ, прокуратури та слід зазначити, що більшість з цих органів до виконання своїх функцій та поставлених завдань щодо реального забезпечення здійснення прав дітей підходять формально. Більшість нормативно-правових актів застаріли та потребують негайного оновлення з адаптацією до вимог Європейської спільноти.

У Загальнодержавній програмі «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року [3] Верховна Рада України визначила конкретні завдання для усіх державних органів, а також для Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, Адміністрації державної прикордонної служби України, Державного комітету України у справах національностей та релігій, усіх інших органів державної влади та місцевого самоврядування. При цьому саме органи місцевої виконавчої влади та місцевого самоврядування мають відігравати вирішальну роль у реалізації завдань програми.

Районні, районні у містах Києві та Севастополі держадміністрації, виконавчі органи міських, районних у містах, сільських, селищних рад відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 866 від 24 вересня 2008 р. [4] визначені як органи опіки і піклування, що провадять діяльність з надання статусу дитини-сироти та дитини, позбавленої батьківського піклування, влаштування цих дітей, встановлення опіки та піклування над ними, із захисту особистих, майнових та житлових прав дітей.

Список використаних джерел:

1. Чорнооченко С. І. Особисті немайнові права, які забезпечують соціальне існування фізичних осіб в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Чорнооченко Світлана Іванівна. – Х., 2000. – 234 с.
2. Про прокуратуру : закон України від 5 листоп. 1991 р. № 1789-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1789-12>. – Редакція від 12.10.2011.
3. Загальнодержавна програма «Національний план дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини» на період до 2016 року : затв. законом України від 5 берез. 2009 р. № 1065-VI // Голос України. – 31.03.2009. – № 57.
4. Питання діяльності органів опіки та піклування, пов'язаної із захистом прав дитини : постанова Кабінету Міністрів України від 24 верес. 2008 р. № 866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/866-2008-п>. – Редакція від 12.10.2011.

УДК 347.454

СИНИЦЬКА ЯНА ПЕТРІВНА

здобувач ХНУВС

ВИКОНАННЯ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

Розглянуті питання пов'язані з виконанням судових рішень у адміністративному судочинстві та спираючись на позиції науковців надано розуміння терміну «виконання судового рішення».

Судові рішення в адміністративній справі є обов'язковими до виконання на всій території України з моменту набрання ними законної сили або їх належить виконати негайно з метою забезпечення прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, а також забезпечення адміністративного позову.

Як зазначає Е. Ф. Демський, виконання судових рішень – це функція суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, здійснення якої потребує реалізації відповідних процесуальних дій. При цьому головна роль у виконанні судових рішень відводиться суду. Саме суддя адміністративного суду одноособово вирішує питання, пов'язані з виконанням судових рішень (ч. 5 ст. 257 КАСУ), крім питання про поворот виконання судового рішення, якщо воно вирішується судом апеляційної чи касаційної інстанції (ч. 1 ст. 265 КАСУ) [1, с. 400].

Необхідно відмітити, що до питань, пов'язаних з виконанням судових рішень, належать: про видачу виконавчого листа, про виправлення помилки в ньому або визнання його таким, що не підлягає виконанню (ст. 258 КАСУ); про видачу дубліката виконавчого листа у разі його втрати (ст. 260 КАСУ); про поновлення пропущеного

строку для пред'явлення виконавчого листа до виконання (ст. 261 КАСУ); про визнання мирової угоди між стягувачем і боржником (сторони виконавчого провадження) або про прийняття відмови стягувача від примусового виконання і закінчення, в цьому зв'язку, виконавчого провадження (ст. 262 КАСУ); про відстрочення і розстрочення виконання, зміну чи встановлення способу і порядку виконання судового рішення (ст. 263 КАСУ); про заміну сторони виконавчого провадження (ст. 264 КАСУ); про поворот виконання судового рішення (за ст. 265 КАСУ); про витребування звіту від суб'єкта владних повноважень про виконання судового рішення (ст. 267 КАСУ); вирішення інших питань щодо забезпечення виконання судових рішень [2].

Крім того, судові рішення в адміністративній справі звертається до виконання судом, який виніс це рішення шляхом: роз'яснення змісту, порядку і строку його виконання; визначення в необхідних випадках способу, строку і порядку виконання у самому судовому рішенні; покладення обов'язків на відповідних суб'єктів владних повноважень щодо забезпечення виконання рішення; видання виконавчого листа.

За загальним правилом, судові рішення виконуються добровільно. Проте не виключений і примусовий порядок їх виконання. Примусове виконання судових рішень є різновидом їх реалізації і полягає у застосуванні до недобросовісного боржника заходів примусу [3, с. 414]. Таке виконання рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження» [4]. Сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів, законодавцем визначається як завершальна стадія судового провадження.

Законними заходами примусового виконання рішень є: звернення стягнення на майно боржника; звернення стягнення на заробітну плату (заробіток), доходи, пенсію, стипендію боржника; вилучення у боржника і передача стягувачеві певних предметів, зазначених у рішенні; інші заходи, передбачені рішенням.

Це означає, що для цілей реального виконання рішення в адміністративній справі резолютивна частина має бути абсолютно чіткою та зрозумілою, оскільки у переважній більшості предмет спору немайновий і спосіб виконання рішення визначається судом при його ухваленні.

За кожним чинним судовим рішенням, за заявою осіб, на користь яких воно ухвалене, видається один виконавчий лист, який має відповідати вимогам до виконавчого документа, встановленим Законом України «Про виконавче провадження».

Спеціальних (скорочених) строків пред'явлення виконавчого листа до виконання рішень в адміністративних справах законом не передбачено, що є суттєвою прогалиною законодавства. Однією з особливостей, зокрема, є вимога до відповідача після набрання постановою законної сили невідкладно опублікувати резолютивну частину постанови про визнання нормативно-правового акта незаконним або таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, і про визнання його нечинним у виданні, в якому його було офіційно оприлюднено.

Оскільки закон не забороняє позивачу отримати виконавчий лист, то сумнівим є обґрунтованість строку у три роки для пред'явлення виконавчого документа до виконання. Наслідком пропуску строку для пред'явлення виконавчого документа до примусового виконання є відмова у прийнятті такого документа до провадження. Ви-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
знання пропуску строку з поважних причин, що встановлюється у кожному конкретному випадку, може бути підставою для його поновлення судом.

КАСУ запроваджено нове поняття – примирення. На етапі виконання рішення примирення можливе у двох формах. Це мирова угода або відмова стягувача від примусового стягнення. В той же час визначення поняття примирення КАСУ не містить. За змістом ч. 1 ст. 113 КАСУ сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних уступок. Взаємність уступок є обов'язковою умовою примирення, а його досягнення має наслідком закриття провадження у справі.

Тому, ухвалюючи рішення про визнання мирової угоди або про прийняття відмови стягувача від примусового виконання і закінчення виконавчого провадження, суд обов'язково має встановити, на яких умовах відбувається примирення, і врахувати, що мирова угода може стосуватися лише прав, свобод, інтересів та обов'язків сторін і предмета адміністративного позову.

Питання відстрочення і розстрочення виконання, зміна, встановлення способу і порядку виконання судового рішення у КАСУ (ст. 263) та у Законі України «Про виконавче провадження» (ст. 33) врегульовані дещо по-різному. Так, КАСУ містить перелік (не вичерпний) обставин, що ускладнюють виконання судового рішення, надає право ініціативи суду, встановлює форму звернення з такою ініціативою державного виконавця (подання замість заяви) та передбачає винятковість випадків відстрочення і розстрочення виконання, зміни, встановлення способу і порядку виконання рішення. У той же час в Законі [4] наведені обставини, що зумовлюють обов'язкове зупинення виконавчого провадження, та випадки, коли виконавче провадження може бути зупинено, чого не передбачає КАСУ. Вважаємо, що пріоритетним є КАСУ, а Закон України «Про виконавче провадження» субсидіарний, підлягає застосуванню до відносин, не врегульованих Кодексом.

Якщо питання про поворот виконання судового рішення помилково не було вирішено судом апеляційної чи касаційної інстанції, заява відповідача про поворот виконання розглядається адміністративним судом, у якому знаходиться справа. Заяву про поворот виконання може бути подано протягом одного року з дня виникнення підстав для повороту виконання. Суд розглядає заяву про поворот виконання у судовому засіданні з повідомленням осіб, які беруть участь у справі, і постановляє ухвалу, яку може бути оскаржено у загальному порядку. Статтею 266 КАСУ визначені особливості повороту виконання в окремих категоріях справ.

Суд, який ухвалив судові рішення в адміністративній справі, має право вимагати від суб'єкта владних повноважень звіт про виконання судового рішення. За наслідками розгляду звіту або у разі його ненадходження у встановлений строк суд може постановити окрему ухвалу. Отже, законодавцем встановлено судовий контроль за виконанням судового рішення, що підвищує авторитет судової влади, надає певний ступінь довіри громадян.

Погоджуючись з позицією науковців, виконання судових рішень слід розуміти як це сукупність взаємопов'язаних процесуальних дій суду, суб'єктів владних повноважень, їх посадових осіб, а також фізичних та юридичних осіб, спрямованих на реалізацію та забезпечення охорони прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб та виконання обов'язків усіма учасниками адміністративного процесу.

Список використаних джерел

1. Демський Е. Ф. Адміністративно-процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України : закон України від 06.07.2005 № 2747-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2747-15>.
3. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики : Настільна книга судді / за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К. : Істина, 2007. – 608 с.
4. Про виконавче провадження : закон України від 21.04.1999 № 606-XIV // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 24. – Ст. 207.

УДК 351.741

СИНЯВСЬКА ОЛЕНА ЮХИМІВНА

доктор юридичних наук, професор, начальник факультету заочного та дистанційного навчання працівників органів внутрішніх справ ХНУВС

**ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТТЄДІЯЛЬНОСТІ ПЕРСОНАЛУ ЯК
ЕЛЕМЕНТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН В ОРГАНАХ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

Забезпечення життєдіяльності персоналу розглядається як елемент державно-службових відносин в органах внутрішніх справ, на підставі чого робиться висновок щодо необхідності виокремлення спеціального принципу державної служби в ОВС – особливого державного захисту працівників органів внутрішніх справ.

Працівник органів внутрішніх справ України, як і будь-який суб'єкт права – громадянин України, має права, свободи та обов'язки людини і громадянина, встановлені Конституцією та іншими нормативно-правовими актами. Одночасно, з моменту вступу на державну службу в органи внутрішніх справ, він стає суб'єктом державно-службових відносин.

Стаючи суб'єктами державно-службових відносин, державні службовці (в тому числі й працівники органів внутрішніх справ) набувають особливого правового статусу: окрім закріплених в Конституції України прав, свобод і обов'язків людини і громадянина, вони отримують додаткові права і обов'язки державних службовців згідно з Законом України «Про державну службу» [1], які для працівників ОВС конкретизуються ще й в інших нормативно-правових актах [див., наприклад, 2; 3; 4 та ін.], оскільки державна служба в органах внутрішніх справ має свої особливості. Отже, правовий статус державних службовців, які працюють в органах внутрішніх справ, реалізується саме на тому часовому проміжку, коли вони є учасниками державно-службових відносин.

Реалізація особливого правового статусу державних службовців означає виконання обов'язків та здійснення наданих їм прав. І одне, і інше потребує встановлення гарантій з боку держави, тобто відповідного забезпечення. Адже явно замало закріпити права та обов'язки, наприклад, працівників органів внутрішніх справ у відповідних нормативно-правових документах, навіть на найвищому рівні – у Конститу-

ції та законах України. Необхідно, щоб ці права та обов'язки були здійсними, тобто реальні права та обов'язки працівників ОВС повинні відповідати тим, які встановлені законом і визначають їх правовий статус. Зазначимо, що права працівників органів внутрішніх справ, як і всіх державних службовців, мають забезпечувальний характер: обсяг службових прав покликаний створити службовцю необхідні умови для використання його обов'язків, а особистих прав – стимулювати сумлінне виконання дорученої йому справи. При цьому обов'язково потрібно враховувати розроблене наукою управління положення щодо балансу обов'язків і прав: необхідна їх відповідність одне одному. Якщо прав замало, службовець не зможе виконати обов'язки, якщо прав більше, чим необхідно для виконання обов'язків, це призводить до зловживань.

Важливість забезпечення життєдіяльності персоналу як елемента державно-службових відносин підтверджується аналізом складу і руху кадрів органів внутрішніх справ України за останні роки. Під впливом певних причин і факторів у соціальній структурі органів внутрішніх справ намітився ряд небажаних тенденцій, що стосуються і кількісної, і якісної (демографічної, професійно-кваліфікаційної, освітньої тощо структур). І вивчення причин таких явищ показує, що не аби яку роль у цих процесах відіграє неможливість забезпечити високий рівень життєдіяльності персоналу ОВС, що задовольняв би потреби та інтереси працівників на належному рівні з урахуванням соціально-економічних та політичних перетворень у країні.

Успішна службова діяльність працівників органів внутрішніх справ можлива за наявності багатьох умов. І однією з них є впевненість у надійному захисті з боку держави їх прав, свобод, інтересів та обов'язків і як громадян даної держави, і як осіб, що здійснюють функції державного органу. Відсутність моральної задоволеності від змісту роботи, незадоволеність її організацією, умовами, оплатою, відсутність упевненості у своїх правовій та соціальній захищеності стають в наш час головними причинами відтоку кваліфікованих працівників з органів внутрішніх справ. Дійсно, соціальна організація має ряд обов'язків перед працівником, які вона в даний час не завжди виконує на належному рівні. І справа не тільки і не стільки у рівні заробітної плати, скільки в характері та змісті роботи, почутті правової та соціальної захищеності працівників, підвищенні їх службової кваліфікації. Адже неможливо сперечатися з висновком, що чим більш привабливою для працівників з точки зору задоволення їх потреб та інтересів є організація, тим більша вірогідність її ефективного функціонування.

З урахуванням цього провідна внутрішня мета державно-службових відносин в ОВС може бути визначена як правова та організаційна оптимізація системи відносин «орган внутрішніх справ як соціальна організація – працівник». Основними складовими її реалізації є: забезпечення соціальної інтегрованості особового складу, його надійної соціальної та правової захищеності, створення надійних правових, матеріальних, фінансових, побутових, медичних, житлових умов для успішного виконання працівниками службових обов'язків, створення такого морально-психологічного клімату в колективі та системи моральних і матеріальних стимулів, які б орієнтували персонал на підвищення творчої та ділової активності, зразкове виконання свого службового обов'язку, створення дієвої системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників, що забезпечує постійне зростання професіоналізму

особового складу, тобто належне державне забезпечення усіх складових елементів життєдіяльності персоналу органів внутрішніх справ.

Вищезазначене дозволяє говорити про необхідність визначення та закріплення у законодавчому порядку спеціального принципу державної служби в ОВС – особливого державного захисту працівників органів внутрішніх справ, який, на жаль, не знайшов відображення у вітчизняному законодавстві [див., зокрема, 1, ст. 3; 2].

На підставі аналізу нормативних правових актів та юридичної літератури можна виділити наступні ознаки державного захисту державних службовців:

1. Захист складається з сукупності конкретних заходів (правових, економічних, соціальних, організаційних тощо).

2. Заходи встановлюються (визначаються) органами державної влади та здійснюються у відповідності з визначеними процедурами (політичними, юридичними).

3. Вони здійснюються або застосовуються відомствами, де проходять службу державні службовці, та (або) уповноваженими на те державними органами, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та об'єднаннями, а у випадках, передбачених законом, самими державними службовцями шляхом самозахисту права. При цьому державний захист здійснюється тільки державними органами та їх посадовими особами. (Форми та порядок взаємодії державних органів з органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та об'єднаннями з питань захисту державних службовців можуть визначитися у відповідних нормативних правових актах, а також у договорах, що укладаються між ними. Межі дозволених дій державних службовців щодо самозахисту прав повинні визначатися законом. Правозахисна діяльність органів місцевого самоврядування, громадських організацій та об'єднань, самозахист права не включаються нами у зміст поняття «державний захист»).

4. Мета встановлення та застосування заходів – забезпечення морального, матеріального, фізичного благополуччя державних службовців, а також створення належних умов для ефективного виконання ними покладених на них службових обов'язків та здійснення прав.

5. Дія деяких заходів, встановлюваних та застосовуваних державою, поширюється не тільки на державних службовців, але й на членів їх сімей, а іноді і на інших осіб.

Співвідношення понять «державний захист, прав та свобод людини і громадянина» та «державний захист державних службовців» показує, що зміст другого ширший, що знов-таки підтверджує пропозицію, висловлену раніше, щодо особливого державного захисту державних службовців, включаючи працівників органів внутрішніх справ [5, с. 34–35].

На підставі вищевикладеного, під державним захистом державних службовців взагалі (і працівників органів внутрішніх справ зокрема) можна розуміти діяльність держави щодо встановлення та застосування заходів правового, економічного, організаційного характеру, спрямованих на створення сприятливих умов для ефективного виконання державними службовцями своїх обов'язків та здійснення прав, відновлення порушених прав та усунення можливості їх порушення, забезпечення особистої безпеки, компенсацію обмежень, пов'язаних з проходженням служби, та

Важливе значення в попередженні та розкритті злочинів, в тому числі крадіжок із дачних будинків, відіграє знання про спосіб вчинення злочину. Інформація про спосіб підготовки та вчинення крадіжок з дачних будинків, являється основним елементом оперативно-розшукової характеристики. Спосіб учинення злочину включає також підготовчі дії осіб, що готують вчинення крадіжки, зокрема: вибір об'єкта злочинного посягання; підбір ймовірних співучасників; проведення злочинної розвідки (визначення особливостей будівлі, його власників та рекомендованого часу проникнення до житла); підбір знарядь проникнення в будівлю; визначення шляхів відходу з місця злочину; пошук місць зберігання краденого майна та покупців крадених речей.

Розглядаючи питання вибору об'єкта злочинного посягання, потрібно зазначити, що останнім часом злочинці спеціалізуються вчиненням крадіжок майна певного виду (побутова техніка; система опалення; електроінструменти). Дане свідчить про ретельну підготовку осіб до вчинення крадіжки, оскільки злочинці знають предмет злочину, підготували транспорт для його перевезення та мають місця збуту викраденого.

Особливо важливу роль відіграє вивчення об'єкта злочинного посягання (злочинна розвідка). Оскільки від правильності та повноти проведення розвідки залежить успіх вчинення крадіжки. Особи (що мають намір вчинити крадіжку) вивчають особливості дачної будівлі: огорожу території; наявність собак; шляхи можливого зникнення із території будівлі; план будівлі (наявність входних дверей, вікон та даху); наявність охоронної сигналізації; тощо. Також в процесі вивчення об'єкта злочину, визначаються час та шляхи приїзду (від'їзду) власників дачного будинку і їх сусідів. Розвідку об'єкта злочинного посягання здебільшого здійснюють кваліфіковані злочинці, які ретельно планують проведення дій. Про правильну спланованість крадіжки свідчать відсутність свідків злочину, слідів та знарядь проникнення до дачного будинку.

Якщо розглядати спосіб проникнення до будівлі, то тут злочинці досить різноманітні у використанні інструментів та приладів. Місцями проникнення до дачного будинку можуть бути: входні двері, які зламують, витискають, висвердлюють та вирізають серцевину замку, відкривають за допомогою відмичок (в разі наявності дверей господарського входу, то відкривають їх, адже вони знаходяться на задній території дачної ділянки, яка не оглядається сторонніми особами); вікна – шляхом вдавнення віконної рами, вирізанні скла, спилування металевих ґрат; стелі – за допомогою пролому; балконні двері (найбільш уразливе місце в дачному будинку) – вдавнення та розбиття скла, відкриття різноманітними відмичками, вирізанні скла тощо.

Проникнувши в будівлю злочинці діють згідно визначеного плану (якщо здійснювалася розвідка об'єкта посягання), витрачаючи для пошуку цінних речей, час, який попередньо запланований. Про швидкість та відсутність слідів злочину, а також однотипність викрадено у будівлі свідчитиме професійність злочинних елементів, їх кількість та злочинні навички, що надасть можливість звузати коло підозрюваних у вчиненні крадіжки.

Способи зникнення з місця злочину практично однотипні під час вчинення крадіжок з дачних будинків, а саме на автомобілях, оскільки особи у більшості випадків здійснюють викрадення крупногабаритних речей, переміщення якого можливе лише

Підсумовуючи, зазначимо, що спосіб вчинення злочину залежить від професіоналізму та зухвалості злочинця. А знання способу надає можливість оперативному працівникові визначити особливості злочинця (коло осіб, які представляють оперативний інтерес) та визначити порядок дій по перевірці первинної інформації та фіксації злочинних дій.

Список використаних джерел

1. Про державну службу : закон України від 16 груд. 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490. – 3 наступними змінами.
2. Про міліцію : закон України від 20 груд. 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20. – 3 наступними змінами.
3. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ України : затв. постановою Кабінету Міністрів УРСР від 29 липня 1991 р. // Збірник нормативних актів України з питань правопорядку. – К., 1993. – С. 438–464.
4. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : закон України від 9 квіт. 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 29. – Ст. 399. – 3 наступними змінами.
5. Синявська О. Ю. До визначення поняття «державний захист працівників органів внутрішніх справ» / О. Ю. Синявська // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – № 1. – 2004. – С. 30–37.

УДК 342.953

СІВЕРІН ДМИТРО ВОЛОДИМИРОВИЧ

здобувач ХНУВС

РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ СЛУЖБИ: ПИТАННЯ СЬОГОДЕННЯ

Розглянуто етапи становлення Державної виконавчої служби України та забезпечення законності в діяльності даної служби при реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб).

Одними із основоположних прав громадян є право на судовий захист, яке гарантується Конституцією України у передбачених нею статтях 8 та 55, що передбачає право на звернення до суду та у статтях 124, 129, що визначають обов'язковість рішень суду, які набрали законної сили. Вказані права також гарантуються міжнародними нормативно-правовими актами (ст. 6, 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, ст. 8 Загальної декларації з прав людини).

В умовах сучасного становлення економічного та соціального розвитку України не аби яку роль відіграє діяльність органів державної виконавчої служби. З початку 1999 року в системі Міністерства юстиції України діє державна виконавча служба, яка була створена відповідно до Закону України «Про державну виконавчу службу» шляхом відокремлення судових виконавців від судів. Проблема примусового виконання рішень судів та інших органів поступово набула нового змісту, оскільки виконавчим провадженням здійснюється правозахисна функція держави в силу здійснен-

ня остаточного захисту прав громадян і юридичних осіб, що є фактичним продовженням правозахисної функції суду.

За час існування державної виконавчої служби було переосмислено зміст її діяльності, місце виконавчого провадження в системі права України, як завершальної стадії судового процесу та його основної функції.

З прийняттям Указу Президента України від 20.04.2005 № 701/2005 «Питання Міністерства юстиції України», Постанови Кабінету Міністрів України від 23.04.2005 № 320 «Про утворення урядового органу державного управління у складі Міністерства юстиції» та Закону України від 23.06.2005 № 2716-IV «Про внесення змін до законів України «Про державну виконавчу службу» та «Про виконавче провадження» розпочався новий етап реформування органів державної виконавчої служби.

Прийняття вищевказаних нормативно-правових актів дало поштовх створенню окремого урядового органу державного управління в складі Міністерства юстиції України для здійснення реалізації єдиної державної політики у сфері виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) із чіткою вертикаллю підпорядкованості – Департаменту державної виконавчої служби (далі – ДДВС).

Основною метою даного процесу є підвищення ефективності діяльності органів державної виконавчої служби, стану примусового виконання рішень, а також виключення можливості подвійного підпорядкування регіональних та територіальних органів державної виконавчої служби: одночасно ДДВС та відповідним регіональним та територіальним управлінням юстиції.

В той же, час реформування Державної виконавчої служби на цьому не зупинилось. У 2007 році вступає в дію Постанова Кабінету Міністрів України від 16.11.2006 № 1622 «Про ліквідацію Департаменту державної виконавчої служби», відповідно якої передбачено ліквідувати ДДВС, що діє у складі Міністерства юстиції як урядовий орган державного управління, а Міністерство юстиції є правонаступником ДДВС, яке повинно забезпечити виконання завдань, пов'язаних з реалізацією державної політики у сфері примусового виконання рішень судів та інших органів, і передбачивши збереження правового статусу та існуючих умов фінансового і матеріально-технічного забезпечення працівників органів державної виконавчої служби.

Таким чином, створено ДДВС у складі Міністерства юстиції України, відділи державної виконавчої служби знову створені у складі відповідних управлінь юстиції.

На шляху створення самостійного центрального органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до законів передувало прийняття Указів Президента. Указом Президента 09.12.2010 № 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» передбачено, що 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 та відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України утворено Державну виконавчу службу України, поклавши на цю службу функції з реалізації державної політики у сфері організації виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) відповідно до за-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
конів, а Указом Президента України від 06.04.2011 № 385/2011 затверджено Положення про Державну виконавчу службу України.

Отже, можна зробити попередній висновок, що на теперішній час Державна виконавча служба України (далі – ДВС України) досягла свого найкращого правового становища на шляху реалізації державної політики у зазначеній сфері.

Крім того, одним із напрямків діяльності ДВС України відповідно до Указу Президента України від 06.04.2011 № 385/2011 є здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про виконавче провадження, правильністю, своєчасністю та повнотою вчинення виконавчих дій державними виконавцями; контроль та перевірку організації роботи структурних підрозділів територіальних органів Мін'юсту України, що забезпечують реалізацію повноважень ДВС України;

Законом України «Про виконавче провадження» від 04.11.2010 № 2677-VI внесено зміни до зазначеного закону та викладено його в новій редакції, згідно до якої контроль за законністю виконавчого провадження здійснюють органи Міністерства юстиції України через відповідні органи ДВС України. Тобто, нагляд і контроль за дотриманням законності органами ДВС України здійснюють самі органи державної виконавчої служби. Таким чином, процес виконання судових рішень в Україні фактично залишається ніким не контрольованим, що не відповідає основоположним принципам та засадам правової держави.

Крім того, згідно з п. 9 Перехідних положень Конституції України, прокуратура продовжує здійснювати нагляд за дотримання та застосуванням законів органами державної влади до введення в дію законів, що регулюють діяльність державних органів щодо контролю за додержанням законів. На даний час закону про який йдеться в зазначеній нормі не прийнято та в дію не введено.

Як показує практика, якість виконання судових рішень в Україні, після прийняття вищевказаного закону, яким не передбачений прокурорський нагляд за дотриманням законності здійснення виконавчого провадження, знизився та погіршився.

На даний час в Україні кілька мільйонів рішень судових органів залишаються невиконаними, що є порушенням конституційних прав громадян України та законних інтересів юридичних осіб. Тому існує необхідність повернути прокурорський нагляд за дотриманням законності при виконанні судових рішень, тим самим привівши положення Закону України «Про виконавче провадження» у відповідність до норм Конституції України, а саме доповнити та змінити зміст статей 83 та 84 зазначеного Закону, виклавши їх в редакції, якою закріплюються повноваження Генерального прокурора України та підпорядкованих йому прокурорів здійснювати нагляд за дотриманням законності органами Державної виконавчої служби України під час здійснення виконавчого провадження.

Отже, всебічне реформування діяльності органів державної виконавчої служби сприяє підвищенню ефективності діяльності єдиного в Україні органу примусового виконання рішень судів та інших органів (посадових осіб) – ДВС України, зміцненню її організаційно-правової структури і, як наслідок, забезпеченню гарантій захисту прав і охоронюваних законом інтересів громадян та юридичних осіб у процесі виконавчого провадження.

СЛІНЬКО СЕРГІЙ ВІКТОРОВИЧ

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального процесу та криміналістики навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНУ ТА СТРАТЕГІЯ ЙОГО РОЗВИТКУ

Чинне кримінально-процесуальне законодавство має суперечливий характер під час його застосування та механізму дії, а зусилля законодавця по удосконаленню не послідовні. Так саме не систематизовано окремі положення механізму застосування кримінального процесу у проекті нового КПК України. Стратегія так само як і концепція реформування кримінально-процесуального законодавства викликає суттєві заперечення з боку фахівців.

Якщо надати теоретичні положення суперечки у КПК України то їх можна виділяти по наступних групах. По-перше, відсутність у ряді випадків механізму належних правових процедур, які входять у протиріччя між собою.

Прикладом можна привести положення ст. 165-2 КПК України за якими прокурор повинен погоджувати подання слідчого щодо обрання запобіжного заходу взяття під варту, а державний обвинувач повинен бути присутній під час судового розгляду та оголошення постанови про обрання запобіжного заходу взяття під варту суддею. У даному випадку статус слідчого є декілька звужений тому що рішення приймає прокурор та суддя на підставі подання слідчого, але ст. 206, 234, 235 КПК України вказує, що процесуальне рішення слідчого може бути оскаржено до суду. Постанова судді призупиняє досудове провадження, або скасовує провадження слідчих дій, або відмовляє в обранні запобіжного заходу, або скасовує постанову про порушення кримінальної справи. Ці питання не знайшли свого процесуального рішення в проекті нового КПК України.

По-друге, диспропорції по захисту прав і законних інтересів постраждалої особи, потерпілого від злочину та підозрюваного, обвинуваченого, підслідного. Поступове й неухильне повернення до репресивної форми судочинства. У ст. 187, 187-1 КПК України законодавець надав дозвіл на проведення оперативних дій у кримінальному процесі не визначив суб'єктів процесу. До порушення кримінальної справи проводиться процедура тому, що процес починається тільки після порушення кримінальної справи. Допустив прослуховування й запис телефонних і інших переговорів, розмов до порушення кримінальної справи законодавець порушує право на захист особи, відносно якої проводяться оперативно-розшукові дії. Якщо за результатом оперативно-розшукових дій були встановлені фактичні данні, які викривають особу, яка вчинила злочин то матеріали органу дізнання слідчий, прокурор, або суддя повинні визначити постановою, згідно зі ст. 130 КПК України як докази та додати їх до матеріалів кримінальної справи. Якщо фактичні данні не можуть бути визначені як докази, то вони залишаються в матеріалах органу дізнання.

Друге положення даного підрозділу є те, що кримінально – процесуальний закон не пов'язує механізм своєї дії з іншими законодавчими актами, а саме з законом України про судоустрій і статус судів; про міліцію; про оперативно – розшукову діяльність; розгляд заяв, повідомлень про вчинений злочин та його реєстрацію в правоохоронних органах.

Статті 98, 99 КПК України визначають процесуальний порядок порушення кримінальної справи та відмову в порушенні, але механізм дії ст. 99 КПК України, а саме обставини, які виключають провадження по кримінальній справі, визначені в ст. 6 КПК України. Тобто данні положення треба було визначити в ст. 99 КПК України.

По-третє, КПК України надає підстави для створювання корупційних установ, схем за відсутністю механізму реалізації речових доказів, які підлягають реалізації після постанови вироку, згідно зі ст. 80, 81 КПК України.

По-четверте, явне ігнорування законодавством рішень Європейського, Конституційного, Верховного Суду у яких визнавалися суперечними норми або окремі положення Конституції. Як доказ існування даної тенденції є ст. 44–48 КПК України, окремі процесуальні положення не відповідають нормам Конституції. На цих підставах слідчі, прокурор, суддя повинні приймати рішення, які є незаконні. Крім того, у судді підтримується обвинувальний ухил розгляду кримінальних справ. Згідно ст. 47 КПК України слідчий, прокурор, суддя мають право відсторонити захисника від виконання своїх службових обов'язків. У даному випадку суддя ігнорує положення закону, приймаючи незаконне рішення.

Верховна рада збільшує кількість осіб, які мають право судової недоторканності.

За проектом нового КПК України встановлений новий непідконтрольний орган досудового слідства – національне бюро розслідування. В КПК України немає механізму здійснення прокурорського нагляду за даним органом досудового слідства. Все це може привести до зловживання правом під час досудового слідства.

Аналіз тенденцій удосконалення процесуального законодавства дозволяє зробити висновок, який полягає в тому, що під час реформування кримінально-процесуального законодавства відсутня стратегія та концепція розвитку. Кримінально-процесуальне законодавство спрямовано на розв'язання негайних а не стратегічних завдань боротьби зі злочинністю. Стратегія судочинства повинна бути спрямована на посилення ролі правоохоронних органів та судовому розгляді кримінальних справ, при державному контролю з боку прокурора.

Зрозуміло, висловлені положення носять дискусійний характер. На жаль, дискусії в області юриспруденції останнім часом стали носити локальний характер, окремі автори висловлювали критичні зауваження не уточнюючи своїх позицій.

СТАРОДУБЦЕВ АНДРІЙ АНДРІЙОВИЧ

кандидат юридичних наук, радник ректора Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

ПОСАДА У СТРУКТУРІ СЛУЖБОВОЇ КАР'ЄРИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Загальною підставою для кар'єри є прагнення людини досягнути становища, яке дало б їй можливість найбільш повно задовольнити свої потреби. Тобто кар'єру можна розглядати як цілеспрямований процес ефективного освоєння людиною основних сфер середовища її життєдіяльності: сімейної, трудової, рекреаційної тощо. Динаміка соціально-економічного становища, статутно-рольові характеристики, форми соціальної активності особистості в сукупності характеризують динаміку життєвого просування людини. У сучасній політико-правовій науці поняття «службова кар'єра» вживається як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому – як професійне просування, зростання, етапи сходження до високого рівня професіоналізму, досягнення визнаного професійного статусу; у вузькому – як посадове просування, досягнення певного соціального статусу, обіймання певної посади. Більш доцільно розглядати службову кар'єру все ж у широкому значенні, оскільки неможливо звужувати настільки об'ємне поняття лише до обіймання певної посади. Отже, недоцільно звужувати дослідження службової кар'єри лише до обіймання певної посади, проте саме посада є її основною складовою.

Посада – це юридичний опис соціального статусу особи, яка обіймає її. Законодавець у правових формулюваннях визначає соціальну роль особи, яка вступила на посаду. Це дає можливість зробити висновок про те, що організаційна структура апарату управління становить структуру формалізованих «соціальних позицій юридично закріплених ролей». Конкретні особи, які реалізують посадові повноваження, можуть змінюватися, а їхні ролі – ні. Кожен державний службовець має вирішувати певні завдання, виконувати покладені на нього функції. У цьому розумінні службовець завжди перебуває на конкретній посаді в структурних підрозділах і органах державної влади. Посада зазвичай створюється на постійній основі, тобто для задоволення постійної потреби органу у вирішенні конкретних завдань і виконанні певних функцій.

У системі посад особливе місце посідають ті, що пов'язані зі здійсненням адміністративної влади, а особи, що їх обіймають, наділені владними повноваженнями за межами службового підпорядкування. Їх виділення в самостійний вид посад державних службовців пояснюється тим, що за характером компетенції вони можуть надавати обов'язкові вказівки не лише підлеглим, але й іншим особам, незалежно від їх службового становища. Деякі представники адміністративної влади наділені повноваженнями із застосування примусових заходів в адміністративному порядку, в тому числі адміністративних стягнень. Зокрема, до цієї категорії належать працівники правоохоронних органів. Незважаючи на те, що термін «представник адміністративної влади» не знайшов

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
свого законодавчого закріплення, його застосування обґрунтовано, оскільки він найбільш повно відображає особливості даного виду посад на державній службі.

У юридичній літературі питання про класифікацію посад державної служби продовжує залишатися дискусійним. Спірним є і підхід до визначення посадової особи, незважаючи на те, що таке визначення наведене в ст. 3 Закону України «Про державну службу». Тому особливого значення набуває дослідження та аналіз проблеми посади з позиції, яка визначає спрямованість діяльності кожного службовця, його завдань, компетенції, форм і методів роботи. Удосконалення апарату управління тісно пов'язане з його раціональною побудовою. Сюди включаються: рівень спеціалізації і концентрації управління, компетентності, правильний розподіл навантаження, виключення дублювання функцій, встановлення об'єктивних співвідношень керуючих і керованих, розрахунок часу на швидке і кваліфіковане вирішення справ, активне впровадження комп'ютеризації управлінських процесів, створення умов для погодженої і чіткої роботи, а також потрібного психологічного клімату.

Посада як первинний елемент структури державного органу та його апарату встановлюється правовим актом, в якому визначається коло службових повноважень, закріплених за посадою, що знаходить своє відображення (закріплення) у структурі і штатному розписі державного органу, які також затверджуються як правовий акт відповідним вищим органом чи його керівником. Структура і штати державних органів розпочинаються з посади і закінчуються посадою незалежно від їх рівня. Посада завжди буде первинним елементом будь-якої організаційної державної структури.

У спеціальній літературі немає одностайності щодо визначення поняття посади. В. М. Манохін писав, що державно-службова посада – це частина організаційної структури державного органу (організації), відособлена і закріплена в офіційних документах (штати, схема посадових окладів та ін.), з відповідною частиною компетенції держоргану (організації), надана особі – державному службовцю з метою її практичного здійснення. В основу наведеного визначення ним покладена характеристика посади як первинного осередку державного органу, наділеного частиною його компетенції. Г. І. Петров під посадою, передбаченою штатним розписом, розумів офіційно встановлений комплекс обов'язків і відповідних їм прав, що визначають місце і роль службовця (працівника) у державному або громадському органі, на підприємстві, в установі, організації. Посада включає в себе частину компетенції даного органу. У такому випадку посаду розуміють як вираз комплексу прав та обов'язків особи. Одночасно підкреслюється і той факт, що вона включає частину компетенції органу. Інші автори при розгляді поняття посади наводять ці визначення в різних інтерпретаціях, відзначаючи переваги тих чи інших елементів визначення. У низці робіт підкреслюється вплив на формування і характеристику посад структури, функцій і штатів органу управління, що, на нашу думку, є обґрунтованим.

Кадрова структура апарату органів державного управління не може розглядатися поза зв'язком з його структурою, штатами, функціями і компетенцією службовців цих органів. Службовців завжди добирають на конкретні посади. Посада визначає роль службовця у відповідному органі, відображає зміст його діяльності, дає уявлення про основні вимоги, що ставляться посадою до працівника. Конституція України

не наводить поняття державної посади. По-різному тлумачиться термін «посада» і в законах та науковій літературі. Закон «Про державну службу» визначає посаду як визначену структурою і штатним розписом первинну структурну одиницю державного органу та його апарату, на яку покладено встановлене нормативними актами коло службових повноважень. Законодавче закріплення поняття посади має важливе теоретичне і практичне значення, оскільки воно отримало характеристику з організаційної і юридичної (правової) точок зору.

З організаційної точки зору посада характеризується тим, що встановлюється державою (компетентним органом), включається у штатний розпис (входить до єдиної номенклатури посад), є первинною одиницею державного органу чи його апарату, за якою закріплюються певні повноваження, які визначаються крім штатного розпису структурою органу і є досить стабільними (постійними). Цим визначається роль і місце особи, яка обіймає посаду в системі державного управління. Таким чином, посади, з одного боку, визначають персоналізацію управлінських функцій, відповідальності, розподілу праці, а з іншого – їх уніфікацію, яка допомагає вирішувати питання професіоналізації апарату. Цим забезпечується ефективність добору і розстановки кадрів, організації їх праці, стимулювання, вдосконалення структури апарату державних органів.

УДК 342.951:369.22

СТЕЦЕНКО ВАЛЕНТИНА ЮРІІВНА

*доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри правознавства
Східноєвропейського університету економіки і менеджменту*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ У НІМЕЧЧИНІ (АНАЛІЗ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ДЛЯ УКРАЇНИ)

У тезах зосереджена увага на питаннях адміністративно-правового регулювання обов'язкового медичного страхування у Німеччині – країні, яка може слугувати взірцем організаційно-правового забезпечення даного виду страхування. Наведені чинники, які необхідно враховувати при запровадженні страхової медицини в Україні.

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 сьогоdnішній 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.

Існуюча в даний час система організації охорони здоров'я Німеччини виникла в 1883 р., в епоху правління кайзера Вільгельма і рейхсканцлера Отто фон Бісмарка,

коли був прийнятий Закон про обов'язкове медичне страхування деяких категорій працівників. Головним принципом медичного страхування став принцип солідарності, який означав, що кожний працюючий вносить кошти в загальну касу, а потім з цих коштів оплачується медична допомога тим, хто має потребу, тобто багатий платить за бідного, здоровий за хворого.

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 професіональних знань у даній сфері. Насамперед – це лікарняні каси, їх об'єднання, об'єднання лікарів лікарняних кас, які є квазі-державними 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.

Страхова модель фінансування системи охорони здоров'я багато в чому дозволяє мінімізувати черги при наданні медичних послуг. На відміну від Великобританії, де діє переважно бюджетне фінансування, у Німеччині практично відсутні черги, крім очікування листів на трансплантацію органів та лікування у спеціалізованих лікувальних центрах.

Якщо використовувати досвід Німеччини для побудови страхової моделі фінансування охорони здоров'я в Україні, то необхідно враховувати наступне. Певний інтерес становить система оплати праці лікарів, яка дозволяє в більшості виключати можливість зловживань з боку медичних працівників в 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 кожну надану послугу. Розмір відшкодування лікарям на підставі зароблених ними балів розраховується як співвідношення загальної кількості балів, зароблених всіма 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. Також необхідно звернути увагу на:

- ☐ 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 якої стягується страховий внесок;
- ☐ можливість вільного вибору страхової компанії, лікаря, медичної установи.

УДК 342.951: 342.415

СТЕЦЕНКО СЕМЕН ГРИГОРОВИЧ

доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри державно-правових дисциплін Національної академії прокуратури України

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У тезах зосереджена увага на питаннях адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної соціальної політики в Україні. Основний акцент зроблено на тому, що саме на органи виконавчої влади покладено обов'язок стосовно безпосереднього втілення у життя приписів законів стосовно соціальних зобов'язань держави.

Реалії сьогодення засвідчують зростання інтересу щодо наукового опрацювання державної соціальної політики. Не обійшла стороною дана тенденція і адміністративно-правову науку, оскільки саме засобами даної галузі публічного права держава багато в чому реалізує на практиці свої соціальні зобов'язання. Є всі підстави стверджувати, що не дивлячись на проголошення в статтях 1 та 3 Конституції України того, що Україна є демократична, соціальна, правова держава та людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю, у цій царині є значна кількість невирішених проблем.

Особливостями державної соціальної політики як об'єкта адміністративного права є наступні:

- ☐ початково переважною мірою дотаційний характер, що обумовлює необхідність пошуку шляхів фінансування без очікувань повернення затрачених коштів;
- ☐ монофінансування підприємств, установ та організацій соціально-культурного сектору за рахунок Державного та місцевих бюджетів;

- значні прояви суспільного невдоволення внаслідок згорання (зменшення, оптимізації) державних соціальних програм;
- високий ступінь залежності певної частини населення від соціальної допомоги з боку держави;
- проблема постійного вибору між історично обумовленою соціальною акцентуацією (наслідок радянських часів) та необхідністю урахування економічних можливостей держави (прояви сьогоdnішнього дня);
- рішення Конституційного Суду України стосовно низки соціальних питань

аргументують необхідність, поміж іншого, адміністративно-правового аналізу їх наслідків.

Значною мірою справедливою виглядає точка зору Н. Г. Саліщевої, котра у своєму виступі на науково-практичній конференції в Російській академії правосуддя восени 2011 року зазначила, що адміністративне право – це молодша сестра права конституційного. В контексті формування державної соціальної політики ця теза має більш ніж важливе значення. Дійсно, конституційні приписи стосовно соціальних обов'язків держави мають бути дороговказом для органів виконавчої влади та інших суб'єктів адміністративно-правового впливу в розрізі їх подальшої діяльності. Проте об'єктивно мають місце труднощі наступного характеру:

1) недостатнє фінансування тих чи інших напрямів соціальної політики держави обумовлює необхідність саме на рівні органів виконавчої влади знаходити шляхи оптимізації соціальних видатків держави. Проте пригадуючи хрестоматійний приклад того, що для органа публічної адміністрації „дозволено лише те, що прямо передбачено в законі”, виникає проблема методологічно-практичного характеру: не виконуєш соціальні обов'язки – порушуєш права громадян, проте коли шляхом здійснення певних організаційно-управлінських дій виконуєш одні соціальні зобов'язання – теж порушуєш закон шляхом перевищення своїх повноважень. Практика показує, за перший вид правопорушення відповідальність більш м'яка;

2) Конституційний Суд України як єдиний в державі орган конституційної юрисдикції, реалізує на практиці три основних соціальних функції (забезпечення верховенства Конституції України, захист прав і свобод людини, підтримка системи стримувань і противаг і тим самим дотримання принципу поділу влади). Вказане свідчить, що, на жаль, забезпечення прав людини (і соціальних у тому числі) не є ключовим пріоритетом його діяльності. В контексті теми, що розглядається, важливим видається аналіз динамічного тлумачення Основного закону держави та поточних соціальних законів у діяльності Конституційного Суду України. Чи повинен Конституційний Суд України враховувати реалії сьогоdnішнього дня при здійсненні тлумачення? Ми дотримуємося точки зору, що в сенсі тлумачення ключових соціальних прав людини Конституційний Суд не повинен бути сучасним, розуміючи під цим необхідність враховувати реалії сьогоdnішнього дня, соціально-економічні та політичні обставини теперішнього часу. Суд повинен бути «над ситуацією», він повинен приймати рішення виходячи насамперед з аналізу самої проблемної ситуації, яка призвела

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
до необхідності звернення до Конституційного Суду, комплексного дослідження змісту правової норми, тлумачення якої потрібно здійснити;

3) місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування максимально наближені до пересічного громадянина. Саме цим обумовлюється те, що негаразди у реалізації на практиці соціальної політики держави, що мають місце на рівні областей, районів, окремих населених пунктів, сприймаються як недоліки влади узагалі. Тому у межах своїх повноважень суб'єкти адміністративно-правового регулювання повинні в максимально можливій мірі ефективно забезпечувати соціальні права громадян.

Таким чином, як видається, державна соціальна політика – це комплексне явище, яке значною мірою залежне від всіх складових єдиної державної влади. Проте адміністративно-правові засади державної соціальної політики повинні враховувати вимоги Конституції України, економічні можливості держави, пріоритет прав, свобод та законних інтересів громадян.

УДК 343.73

ТЕРЕМЕЦЬКИЙ ВЛАДИСЛАВ ІВАНОВИЧ

*кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільно-правових дисциплін
навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС*

ОСОБЛИВОСТІ КОМПЕТЕНЦІЇ МИТНИХ ОРГАНІВ У ПОДАТКОВИХ ПРАВОВІДНОСИНАХ

Окреслені деякі проблеми нормативно-правового закріплення компетенції митних органів, як суб'єктів податкових правовідносин. Вказано на необхідність законодавчого врегулювання суб'єктного статусу митних органів у податкових правовідносинах.

Держава у податкових правовідносинах переважно виступає в особі податкових органів. Вони створені з чітко визначеною метою здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, тому податкові органи знаходяться в постійно триваючих і безупинних відносинах з державою. Податкові органи, наділені державою компетенцією в сфері оподаткування, виражають її волю і діють в інтересах держави. Підґрунтям цього є зацікавленість держави в ефективному стягненні коштів для реалізації своїх цілей й для досягнення цієї мети вона прагне охопити всю сферу податкових правовідносин. Однак, функції податкових органів не повністю перекривають весь спектр відносин у сфері наповнення державного бюджету. Частина контролюючих повноважень покладено на митні органи.

Відповідно до Податкового кодексу України (далі – ПК України): митні органи є контролюючими щодо мита, акцизного податку, податку на додану вартість, інших податків, які відповідно до податкового законодавства справляються у разі ввезення (пересилання) товарів і предметів на митну територію України або територію спеціальної митної зони або вивезення (пересилання) товарів і предметів з митної території України або території спеціальної митної зони (п. 2 ч. 1 ст. 41 ПК України) [1]; ор-

гани державної податкової служби є контролюючими щодо податків, які справляються до бюджетів та державних цільових фондів, (крім віднесених до сфери контролю митних органів), а також стосовно законодавства, контроль за дотриманням якого покладається на органи державної податкової служби (п. 1 ч. 1 ст. 41 ПК України) [1].

Також законодавець вказує, що «розмежування повноважень і функціональних обов'язків між контролюючими органами визначається цим Кодексом та іншими нормативно-правовими актами» (ч. 2 ст. 41 ПК України) [1]. Нажаль у нормах ПК України не дається чіткого розмежування повноважень між контролюючими органами, зокрема функціональних обов'язків митних органів, тому для вивчення цього питання нам необхідно звернутися до інших нормативних джерел.

Спеціальним нормативним актом що визначає засади організації та здійснення митної справи в Україні є Митний кодекс України (далі – МК України), але ст. 11 цього Кодексу, яка закріплює основні завдання митних органів не дає однозначної відповіді щодо ролі митних органів у податкових правовідносинах. Хоча згідно ч. 3, ст. 3 МК України «засади митної справи, у тому числі розміри податків і зборів та умови митного обкладення, ... визначаються виключно законами України та цим Кодексом» [2]. Натомість, як і ПК України, Митний Кодекс України містить відсилочну норму, що «розмежування повноважень і функціональних обов'язків між митними та іншими органами виконавчої влади України щодо справляння податків, зборів та інших обов'язкових платежів встановлюється Конституцією України, цим Кодексом та іншими законами України» (ч. 4 ст. 28 МК України) [2]. Фактично жоден із цих спеціальних законодавчих актів, прямо не встановлює статус митних органів як суб'єктів податкових правовідносин.

Закріплення елементів правового статусу здійснюється на рівні підзаконних нормативних актів, указами Президента України: від 29 листопада 1996 р. № 1145/96 «Про Державну митну службу України», та від 12 травня 2011 р. № 582/2011 «Про Положення про Державну митну службу України». Так, перше джерело визначає, що «основними завданнями Держмитслужби є: удосконалення митного контролю, митного оформлення і оподаткування товарів та інших предметів, що переміщуються через митний кордон України (ст. 2) [3]. Інший Указ встановлює, що «Держмитслужба України відповідно до покладених на неї завдань: здійснює контроль за: своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування та сплати у повному обсязі платниками податків до бюджету митних та інших платежів, контроль за справлянням яких законом покладено на митні органи (ч. 3 ст. 4); вживає встановлених законом заходів до погашення нарахованих митними органами грошових зобов'язань платників податків (ч. 12 ст. 4) [4]. Незважаючи на те, що затвердження нової редакції указу Президента України № 1145/96 та прийняття указу № 582/2011 відбулося одночасно, завдання Держмитслужби, у сфері оподаткування, в них сформульовано по-різному. Звичайно це не є грубою помилкою, але у комплексі з іншими виявленими недоліками є неприйнятним.

Як можна побачити з вищенаведеного митні органи дійсно наділені спеціальною компетенцією у податкових правовідносинах. Але той факт, що закріплена вона підзаконними нормативними актами вбачається нами неправильним й потребує не-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
гайного вирішення, шляхом включення норм які окреслюють суб'єктний статус митних органів у податкових правовідносинах до Митного Кодексу України.

Список використаних джерел

1. Податковий кодекс України : закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Том 1. – Ст. 3248.
2. Митний кодекс України : закон України від 11.07.2002 № 92-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288. – Із змін. та допов. станом на 15.11.2011.
3. Про Державну митну службу України : указ Президента України від 29 листоп. 1996 р. № 1145/96 // Урядовий кур'єр. – 1996. – № 228. – Із змін. та допов. станом на 30.04.2011.
4. Про Положення про Державну митну службу України : указ Президента України від 12 трав. 2011 р. № 582/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1514.

УДК [343.1:342.7](477)

ФЕДОСОВА ОЛЕНА ВАЛЕРІЙВНА

кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи ХНУВС

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА В ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Розглянуто окремі аспекти забезпечення прав і свобод громадян в оперативно-розшуковій діяльності правоохоронних органів України

Конституція України визначає життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпеку особи найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини, їх гарантії складають зміст і цілі державної діяльності. Ствердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1]. У світлі цих основних положень особливого значення набувають питання забезпечення прав і законних інтересів громадян, які з тих або інших причин залучаються у сферу діяльності правоохоронних органів України. Суттєвою ознакою правоохоронної діяльності є те, що застосовувані в процесі її здійснення юридичні заходи повинні неухильно відповідати закону та іншим правовим актам. Тільки на їх основі допускається застосування конкретних заходів впливу і чітко визначається їх міра та зміст [2, с. 17; 3, с. 214]. У багатьох наукових роботах звертається увага на необхідність забезпечення прав і свобод людини і громадянина в діяльності правоохоронних органів держави [4, с. 161; 7; 5, с. 165; 6, с. 79]. Ці проблеми набувають ще більшої актуальності в умовах реформування кримінально-процесуального законодавства України.

У науковій літературі підстави та умови проведення оперативно-розшукової діяльності поділяють на фактичні і юридичні [7, с. 110; 4]. Фактичні підстави – це об'єктивні безпосередні причини проведення оперативно-розшукових заходів, представлені у виді фактичної інформації про ознаки конкретних протиправних діянь або вказівок законодавця. Фактичну інформацію про підготовку чи вчинення невідомими особами злочину можна вважати достатньою, якщо визначеними є: подія злочину (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення злочину); винність звинуваченого у вчиненні злочину і мотиви злочину; обставини, що впливають на ступінь і характер

відповідальності звинуваченого; характер і розмір шкоди, завданої злочином. Слід мати на увазі, що здійснювати оперативно-розшукову діяльність можна при визначенні лише тих обставин злочину, що входять у предмет доказування і встановити які одними слідчими діями неможливо або надто утруднено. Юридичні підстави – це передбачені оперативно-розшуковим законодавством [8; 9] або іншими нормативними актами джерела інформації (як правило, документально оформлені), що надійшли до оперативного працівника, і містять зведення про фактичні підстави для проведення оперативно-розшукових заходів. До їх числа відноситься наявність: порушеної кримінальної справи, доручення слідчого, органу дізнання, вказівки прокурора або визначення суду за кримінальними справами, що знаходяться в їхньому провадженні.

Діюче законодавство чітко визначає конкретні підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності, і дає можливість оперативним працівникам виразно бачити межі допустимості своїх дій, а керівникам контролювати їх роботу і відзначати, наскільки повно і ефективно використовуються надані можливості і права у боротьбі із злочинністю. Згідно зі ст. 6 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» [8] підставами для її проведення є:

- наявність достатньої інформації про: злочини, що готуються або вчинені не встановленими особами; осіб, які готують або вчинили злочин; осіб, які переховуються від органів розслідування або ухиляються від відбування кримінального покарання; осіб, які безвісти зникли; розвідувально-підривну діяльність спецслужб іноземних держав, організацій та окремих осіб проти України;

- запити повноважних державних органів, установ та організацій про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском до державної, військової та службової таємниці [9; 10];

- потреба в отриманні розвідувальної інформації в інтересах безпеки суспільства і держави.

Передбачені законом підстави можуть міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації, у письмових дорученнях і постановах слідчого, вказівках прокурора, ухвалах суду в кримінальних справах, що знаходяться в їх провадженні, матеріалах органів дізнання, інших правоохоронних органів, у запитах оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитах повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, про перевірку осіб у зв'язку з їх допуском по державної, військової та службової таємниці. Ця стаття Закону чітко визначає підстави для проведення оперативно-розшукової діяльності і забороняє приймати рішення про проведення оперативно-розшукових заходів при відсутності підстав, передбачених законом, тим самим забезпечує юридичні гарантії прав і свобод громадян під час проведення оперативно-розшукової діяльності.

Оперативний працівник при наявності перерахованих підстав проведення оперативно-розшукової діяльності, з урахуванням досвіду, наявності необхідних сил, засобів і часу приймає рішення про доцільність проведення конкретних дій. Разом з тим деякі оперативно-розшукові заходи можуть істотно порушувати конституційні права і свободи громадян, тому потрібне дотримання певних умов їхнього проведення [11, с. 51].

Умови проведення оперативно-розшукової діяльності – це встановлені Конституцією України та оперативно-розшуковим законодавством спеціальні правила, неухильне виконання яких сприяє ефективності здійснення конкретних оперативно-розшукових заходів і гарантує дотримання прав і свобод громадян [5, с. 79–81].

Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України. Про це гласить ст. 64 Конституції України [1]. Обмеження прав і свобод може бути у випадках, передбачених законом і носити тимчасовий, винятковий характер, коли без такого обмеження не можуть бути захищені права і свободи інших людей, інтереси суспільства і держави. Конституція встановлює гарантії дотримання законності при здійсненні кримінального судочинства і оперативно-розшукової діяльності. Винятки встановлюються лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігання злочинів чи з'ясування істини під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами отримати інформацію неможливо.

Умови дотримання прав і свобод людини, викладені у ст. 9 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», визначають, що в процесі оперативно-розшукової діяльності не допускається порушення прав і свобод як фізичних так і юридичних осіб. Чітке і неухильне дотримання закріплених нормативних положень стосовно правового статусу особистості є однією із принципових вимог законності і важливою гарантією її дотримання під час здійснення оперативно-розшукової діяльності.

Дотримання закріплених в законі принципів і правил, що забезпечують баланс, з одного боку – інтересів особистості, яка має право на недоторканність приватного життя, а з іншого боку – суспільства, зацікавленого в ефективній боротьбі зі злочинністю буде сприяти ефективності здійснення конкретних оперативно-розшукових заходів і гарантувати забезпечення прав і свобод громадян.

Список використаних джерел

1. Конституція України : від 28 черв. 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>. – Зі змінами, внес. законом України від 01.02.2011 № 2952-VI.
2. Бандурка О. М. Права і свободи людини та громадянина, судовий їх захист / О. М. Бандурка, О. А. Пушкін // Концепція розвитку законодавства України : матеріали. наук.-практ. конф. (Київ, травень 1996 р.) / Ін-т законодавства Верховної Ради України ; [за ред. В. Ф. Опришка]. – К., 1996. – С. 17–23.
3. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність : підручник / О. М. Бандурка. – Ч. I. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
4. Козаченко І. П. Дотримання прав і свобод людини у проведенні тимчасових і виняткових оперативно-розшукових заходів / І. П. Козаченко // Науковий вісник Дніпропетровського юридичного інституту МВС України. – 2000. – № 1 (1). – С. 161–169.
5. Погорецький М. А. Дотримання прав та свобод людини і громадянина в оперативно-розшуковій діяльності / М. А. Погорецький // Проблеми законності. – Вип. 42. – 2000. – С. 165–173.
6. Джужа О. М. Законодавче регулювання оперативно-розшукової діяльності: деякі проблеми / О. М. Джужа, Ю. Ю. Орлов // Право України. – 2006. – № 6. – С. 79–81.
7. Дубонос Е. С. Основы оперативно-розыскной деятельности : курс лекций / Е. С. Дубонос ; под ред. Г. К. Синилова. – М. : ЮИ МВД РФ ; Книжный мир, 2002. – 184 с.

8. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18 лют. 1992 р. № 2135-XII // Відомості Верховна Рада України. – 1992. – № 22. – Ст. 303.
9. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : закон України від 30 черв. 1993 р. № 3341-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 35. – Ст. 358. – Ззі змін. і допов., внес. законом України від 24 лют. 1994 р. № 4001-XII.
10. Про державну таємницю : закон України від 21 січ. 1994 р. № 3855-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3855-12>.
11. Режим таємності в органах внутрішніх справ : навч. посіб. / О. Ф. Долженков, О. М. Ключев, В. Д. Пчолкін, М. М. Юнаков ; під заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. ; О. : Вид-во ОЮІ НУВС, 2005. – 112 с.
12. Погорецький М. А. Використання матеріалів оперативно-розшукової діяльності як підстав для порушення провадження у кримінальній справі / М. А. Погорецький // Вісник прокуратури. – 2007. – № 8. – С. 51–58.

УДК 343.2

ФРОЛОВА ОЛЕНА ГРИГОРІВНА

*доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права
Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава
Мудрого»*

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ МВС УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

Розглянуті основні організаційно-правові засади діяльності МВС України, їх сучасний стан і проблеми розвитку, а також певні шляхи їх розв'язання із застосуванням вітчизняного та закордонного досвіду.

Подальший розвиток ринкових відносин в економіці України і поглиблення процесів демократизації суспільства викликали з кінця 2010 і початку 2011 років революційні зміни спочатку в центральних органах виконавчої влади, починаючи з міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а потім і поступове реформування вже всієї системи органів виконавчої влади до місцевого рівня. Відповідні зміни відбулися і продовжують відбуватися і в міністерстві внутрішніх справ (МВС) України, як одному з центральних органів виконавчої влади, і безпосередньо в органах внутрішніх справ (ОВС) та їх підрозділах на місцях, і в усій системі органів МВС України в цілому, що і обумовлює актуальність даної теми і перегляду організаційно-правових засад діяльності МВС України.

2. МВС України в своїй діяльності керується Конституцією, законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, іншими нормативно-правовими актами України, а також дорученнями Президента України. На сьогоднішній день вся нормативно-правова база, що зумовлює організаційно-правові засади комплексної та багатогранної діяльності усіх структурних елементів і підрозділів МВС та системи МВС України в цілому, ще не приведена у відповідність до вимог та умов сучасності, зокрема, щодо практичних результатів реформування системи центральних органів виконавчої влади і затвердженої Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 р.

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
№ 1085/2010 схеми організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади
(з наст. змін. та допов.) [1; 2].

3. В новому Положенні про Міністерство внутрішніх справ України визнається, що МВС України входить до системи органів виконавчої влади і є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, власності, інтересів суспільства і держави від злочинних посягань, боротьби зі злочинністю, розкриття та розслідування злочинів, охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, безпеки дорожнього руху, а також з питань формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб. Разом з тим, затверджений Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 383/2011 текст цього Положення [3], яке було прийнято раніше аніж були переглянуті такі основоположні закони України в діяльності МВС України, як, наприклад, «Про загальну структуру і чисельність Міністерства внутрішніх справ», «Про міліцію (поліцію)», «Про державну службу правопорядку» та Положення про інші державні служби й основні структурні елементи МВС України, об'єктивно не зміг (хоча і повинен був) врахувати тексти і норми цих законів після їх наступного перегляду, що, на наш погляд, неминуче викличе додаткове внесення відповідних змін і доповнень в це Положення після прийняття цих та інших законів України в сфері внутрішніх справ і буде свідчити про недостатню його якість і продуманість.

4. Для подальшого ефективного реформування організаційно-правових засад діяльності МВС України потрібно зробити системи управління в ОВС і МВС України в цілому менш громіздкими і більш гнучкими, вільними від паралелізму і дублювання функцій у численних підрозділах та ланках управління. Реформування діяльності системи ОВС і управління в них має відбутися, враховуючи сучасний стан права, економіки і політики в Україні й за умови обов'язкового прогнозування його змін у майбутньому, щоб забезпечити діяльність і розвиток, насамперед, низових ланок органів внутрішніх справ, як основи МВС, а також недопущення погіршення матеріального або фінансового стану чи можливих утисків законних прав та інтересів безпосередніх працівників ОВС. Переорієнтація морально-правових цінностей на кожну людину і громадянина у суспільстві в процесі побудови демократичної правової держави, гарантування їх прав і свобод, зумовлюють і вимагають відповідних змін в організаційно-правових, структурних та інших засадах функціонування ОВС та в управлінні ними, приведення їх у відповідність до нових умов і реалій, спонукає до перегляду не тільки тактичних, але й стратегічних шляхів і напрямків їх діяльності та розвитку [4].

5. Для пошуку шляхів вдосконалення і розвитку організаційно-правових засад діяльності МВС України й підвищення практичної результативності такої діяльності, на нашу думку, перспективно вивчення з цією метою та застосування на практиці відповідного вітчизняного та закордонного досвіду. Наприклад, розглядаючи структуру, завдання і систему управління органів поліції зарубіжних країн, не можна не звернути увагу на приватні поліцейські організації і детективні (недержавні) охоронні агентства. Організаційно-правовою основою їх діяльності є законодавче закріплені

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
концепції загального цивільного звинувачення в англосаксонських країнах і кримінального позову в континентальних країнах, що представляють для нас певний інтерес. Приватні детективні бюро і агентства тісно співпрацюють з державними і муніципальними поліцейськими органами, взаємно обмінюються інформацією, виконують окремі доручення, мають доступ до криміналістичних і оперативно-розшукових картотек поліції. Приватні детективи зобов'язані повідомляти поліцію про факти злочинів, що стали їм відомі, про зібрані докази і вжиті ними заходи по затриманню злочинців. Приватні детективи діють у межах своєї компетенції і на підставі спеціального дозволу (ліцензії), якого (яку) можуть втратити в разі порушення законності [5]. При цьому практика приватного розслідування, приватної охоронної діяльності і таке інше за кордоном невинно розширюються та потребують свого подальшого поглибленого вивчення, що безумовно буде сприяти подальшому вдосконаленню і розвитку організаційно-правових засад діяльності МВС України.

Список використаних джерел

1. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026. – 3 наст. змін. та допов.
2. Про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням 52 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» : ухвала Конституційного суду України від 30.06.2011 № 21-у/2011 // Вісник Конституційного суду України. – 2011. – № 6. – С. 179. – 3 наст. змін. та допов.
3. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. № 1085/2010 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1222. – 3 наст. змін. та допов.
4. Фролова О. Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ / О. Г. Фролова. – Донецьк : ДІВС МВС України, 2001. – С. 10–44.
5. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – С. 704–747.

УДК 343.232

ХАРЧЕНКО ВАДИМ БОРИСОВИЧ

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології навчально-наукового інституту права та масових комунікацій ХНУВС

«ПРОСТУПОК» ЯК ПУБЛІЧНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ТА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА

Досліджуються витoki питання про введення у законодавство України дефініції «кримінальний проступок» та пропонуються напрямки розвитку адміністративного та кримінального законодавства щодо наведеної категорії.

Незважаючи на напрями кримінально-правової політики, що знайшли своє закріплення в Концепції реформування кримінальної юстиції України [1] та прийнятому

за основу проєкті Кримінального процесуального кодексу України [2], пропозиції поділу кримінального діяння на злочин та кримінальний проступок залишаються вельми дискусійними як в науці кримінального, так і адміністративного права України.

Історія законодавства, що регулює питання публічно-правової відповідальності, здебільшого не передбачала чітких відмінностей між злочином і проступком. Лише у березні 1861 р., виходячи із досвіду Західної Європи, головний управляючий II відділенням Державної Думи граф Д. М. Блудов у доповідній записці імператору Олександру II вказав на необхідність відмежування злочинів, підвідомчих кримінальних судам, від «поліцейських проступків», що повинні підлягати розгляду спеціальними поліцейськими суддями або адміністративними органами [3, с. 85]. Саме на підставі цього у 1864 р. був затверджений Статут про покарання, що накладаються мировими суддями. Особлива частина цього Статуту містила склади окремих проступків, розділених залежно від об'єкта на 12 груп посягань.

Але фактично відбулося виокремлення таких проступків з Уложення про покарання кримінальні та виправні (в редакціях 1845 р.) та включення до самостійного публічно-правового закону – Статуту про покарання, що накладаються мировими суддями. Таким чином, саме зазначеним Статутом були розмежовані поняття «злочин» і «проступок», останні з яких розглядалися волосними й мировими судами, а Уложення про покарання кримінальні та виправні було викладене в новій редакції [4]. Наведені зміни передбачали не тільки поділ деліктів залежно від рівня їх шкідливості, а й встановлення механізму застосування публічно-правової відповідальності у разі їх вчинення.

За часів Радянського Союзу ситуація з підставами адміністративної і кримінальної відповідальності та поділом правопорушень на злочини й проступки в цілому повторилася. 27 липня 1927 р. Всеукраїнським Центральним Виконавчим Комітетом та Радою Народних Комісарів УРСР була прийнята постанова «Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні праволомства» [5]. Відповідно до цієї постанови, з метою звільнення судових установ від «маловажних» кримінальних справ та прискорення їх рішення, адміністративним органам різних рівнів було надано право вживати заходів адміністративного впливу за такі праволомства. Саме терміном «праволомство» в ті часи й позначався адміністративний проступок (правопорушення) як злочин проти закону або, російською мовою, «законопреступление» [6]. У подальшому ці маловажні праволомства й увійшли до Адміністративного кодексу УРСР [7].

Такий деталізований аналіз історичного підґрунтя виникнення адміністративного правопорушення (проступку) та диференціація відповідальності, передбачена ч. 2 ст. 9 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8] (далі – КУпАП), на нашу думку, є обов'язковим і необхідним з огляду на історичну систему вирішення зазначених питань в законодавстві інших держав. Більшість країн Західної Європи як свого часу, так і дотепер не поділяють публічно-правову відповідальність на два окремих види – кримінальну та адміністративну, залежно від поділу порушень на проступки-правопорушення та злочини. Такі проступки визначаються як кримінальні,

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
що характеризують або відповідний рівень їх шкідливості, або вчинення такого порушення певною особою [9, с. 417].

Вказане набуває особливого змісту у зв'язку з самою підставою виникнення проблеми запровадження кримінальних проступків в нашій державі. Свого часу Європейський суд з прав людини у своїх рішеннях зазначив, що діяння, за яке передбачено такий вид покарання, як арешт, незалежно від того, до якого виду діянь воно належить за національним законодавством, за своїм характером є кримінальним. Саме тому, адміністративні правопорушення (діяння, передбачені саме КУпАП – виділено В.Х.) за вчинення яких передбачено такий вид стягнення, як адміністративний арешт, пропонувалося трансформувати у кримінальні проступки. Тобто фактично проблема кримінальних проступків полягала та полягає натеper у наявності такого виду адміністративного стягнення, як адміністративний арешт.

Натомість більшістю представників органів державної влади та науковців як у галузі кримінального, так і адміністративного права, зазначена проблема була сприйнята як вдала нагода для вирішення питання про декриміналізацію чинного кримінального закону. Без жодних сумнівів, існуючий натеper закон про кримінальну відповідальність є надмірно криміналізованим, і на сьогодні це сприймається не лише правниками, а й пересічними громадянами України як аксіома. Але вирішення зазначеної проблеми жодним чином не пов'язане із запровадженням в законодавстві України кримінальних проступків.

Декриміналізація, як і криміналізація, звичайно розглядаються як динамічний аспект – певний процес і як результат цього процесу (статичний аспект). На думку О. І. Коробеєва, декриміналізацію можна визнати як процес встановлення підстав втрати діянням суспільної небезпеки, визнання недоцільності кримінально-правової протидії такої поведінки та скасування їх кримінальної караності [10, с. 27]. Одночасно, П. С. Дагель підкреслює, що наслідком декриміналізації тієї чи іншої поведінки, за яку раніше була передбачена кримінальна відповідальність, може бути або її визнання іншим правопорушенням, відмінним від злочину (адміністративним, дисциплінарним, цивільно-правовим або господарсько-правовим тощо), або визнання такої поведінки як правомірною [11, с. 84]. Тобто віднесення окремих злочинів до так званих «маловажних праволомств» не тільки жодним чином не вирішує питання декриміналізації чинного кримінального закону, а й суперечить принципу системності такого процесу.

Окремо слід підкреслити й те, що на сьогодні у Верховній Раді України перебувають два законопроекти щодо введення інституту кримінальних проступків. Але ані проект закону України від 28 лютого 2012 р. № 10126 [12], ані проект закону України від 3 березня 2012 р. № 10146 [13] не передбачають визнання кримінальними проступками адміністративних правопорушень, що мають натеper судову юрисдикцію. Отже законодавець взагалі відійшов від питання запровадження кримінальних проступків як напряду задоволення вимог Європейського суду з прав людини.

Таким чином, запровадження в Україні інституту кримінальних проступків на сьогодні ставить своєю метою виключно класифікацію деліктів як підстав публічно-правової відповідальності залежно від рівня та ступеня їх шкідливості або суспільної небезпечності. Але будь-яка класифікація повинна мати відповідну мету або вмоти-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
вовувати певні зміни в законодавстві. При цьому, коло можливих варіацій зміни системи законодавства України у зв'язку із введенням зазначеного інституту є заздалегідь передбачуваним та вичерпним.

Перший напрям впровадження кримінальних проступків зводиться до виключення з системи юридичної відповідальності адміністративної відповідальності за дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, встановлений порядок управління та запровадження таких посягань як кримінальних проступків в законі про кримінальну відповідальність. Але такий шлях є заздалегідь неприйнятним через ще більшу криміналізацію як наведеного закону, так і суспільства в цілому.

Другий напрям впровадження кримінальних проступків може полягати у створенні окремого самостійного виду юридичної відповідальності, підставою якого є саме вчинення посягання, що визнано кримінальним проступком. За таких умов зазначені проступки та відповідне законодавство, що передбачатиме відповідальність за їх вчинення (кодекс або закон), займатимуть проміжне місце між адміністративним правопорушенням та злочином, Кримінальним кодексом України [14] (далі – КК України) та КУпАП відповідно. Але такий напрям розвитку системи законодавства України неминуче призведе до необхідності подальшого поділу адміністративного та кримінального законодавства відповідно до шкідливості або суспільної небезпечності посягань та появи кодексів України про майже злочини; трохи, трохи не злочини; чисто злочини та злочини у натурі. Досвід аналогічних змін цивільного законодавства України та виокремлення з його царини цілої низки правовідносин, що натеper регламентуються самостійними спеціальними законами або кодексами, засвідчує вкрай помиловий характер такого напрямку розвитку законодавства про публічно-правову відповідальність.

Третій найбільш виправданий та обґрунтований шлях запровадження інституту кримінальних проступків полягає у збереженні існуючої натеper системи як юридичної відповідальності в цілому, так і публічно-правової відповідальності, зокрема. Реалізація такого підходу полягатиме в прийнятті у новій редакції чинного КК України із дотриманням принципів необхідної декриміналізації всієї системи посягань, передбачених Особливою частиною (аж до визнання окремої поведінки правомірною), а також прийняття Адміністративного кодексу України, що передбачатиме класифікацію відповідних деліктів залежно від рівня та ступеня їх шкідливості (порушення, проступки, провини, праволомства тощо). А щодо такого виду адміністративного стягнення як адміністративний арешт, то він, на нашу думку, втратив свою ефективність ще за радянських часів, а, з урахуванням сучасних економічних відносин, натеper є пережитком минулого соціалістичного права.

Такий напрям розвитку системи законодавства України є найбільш прийнятним як із наукової, так і з практичної точок зору, але все одно являтиме собою порушення умов побудови системи юридичної відповідальності. Фактично матиме місце визначення певного рівня суспільної небезпечності або шкідливості діяння починаючи з найбільш високого (найбільш суспільно небезпечного, що характеризує злочин) до найменш значного (наприклад, непристойна поведінка). В той же час, починати

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
побудову такої класифікації необхідно саме з категорій, що таке є недобре чи погано як моральної, духовної категорії. Тобто в сучасному українському суспільстві необхідно визначитися з елементарними моральними нормами і лише після цього переглядати систему девіантної поведінки.

Список використаних джерел

1. Концепція реформування кримінальної юстиції України : затв. указом Президента України від 8 квіт. 2008 р. № 311/2008 // Офіційний вісник України. – 2008. – № 27. – Ст. 838.
2. Про прийняття за основу проекту Кримінального процесуального кодексу України : постанова Верховної Ради України від 9 лют. 2012 р. № 4364-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4364-vi>. – 30.03.2012.
3. Агапов А. Б. Административная ответственность : учебник / А. Б. Агапов. – М. : Статут, 2000. – 251 с.
4. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных издания 1857 г. // Свод законов Российской Империи. – СПб., 1876. – Т. 15. – 890 с.
5. Про надання адміністративним органам права вживати заходів адміністративного впливу за маловажні праволомства : постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 27 лип. 1927 р. // 36. узаконень та розпоряджень робітничо-селянського уряду України. – 1927. – № 39. – Ст. 177.
6. Російсько-український словник (1927–33) : електронна версія (2007) / Українська академія наук. – [Б. м.] : К.І.С., [2007]. – ел. опт. диск (CD-ROM).
7. Про затвердження адміністративного кодексу : постанова Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовт. 1927 р. // 3У УРСР. – 1927. – № 63–65. – Ст. 239, 240.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 7 груд. 1984 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51 (додаток). – Ст. 1122.
9. Уголовный кодекс Голландии / науч. ред. проф. Б. В. Волженкин ; пер. с англ. И. В. Мироновой. – 2-е изд. – СПб. : Юридический центр Пресс, 2001. – 510 с.
10. Коробеев А. И. Советская уголовно-правовая политика : Проблемы криминализации и пенализации / А. И. Коробеев. – Владивосток : Дальневосточ. ун-т, 1987. – 268 с.
11. Основания уголовно-правового запрета : Криминализация и декриминализация / П. С. Дагель, Г. А. Злобин, С. Г. Келина [и др.] ; отв. ред. : В. Н. Кудрявцев, А. М. Яковлев. – М. : Наука, 1982. – 303 с.
12. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо запровадження інституту кримінальних проступків : проект закону України від 28 лют. 2012 р. № 10126 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42706. – 30.03.2012.
13. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо введення інституту кримінальних проступків : проект закону України від 3 берез. 2012 р. № 10146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=42733. – 30.03.2012.
14. Кримінальний кодекс України : від 5 квіт. 2001 р. // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21. – Ст. 920.

ЧАПАЛА ОЛЬГА ЮРІІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права та процесу факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНТРОЛЮ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДОТРИМАННЯМ ДИСЦИПЛІНИ ТА ЗАКОННОСТІ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Тези доповіді присвячені вивченню питання контролю та нагляду за дотриманням дисципліни та законності в органах внутрішніх справ. Особлива увага приділяється механізму забезпечення цих процесів.

Забезпечення законності і дисципліни в діяльності органів внутрішніх справ є одним з головних завдань МВС України, його місцевих органів, а також начальників та командирів всіх рівнів. Разом з тим діяльність органів внутрішніх справ настільки соціально важлива, що проблеми її законності не можуть не привертати увагу практично всіх ланок державної влади, а також політичної системи суспільства в цілому.

Законність та дисципліна – це такі властивості функціонування органів внутрішніх справ, які визначають ефективність їх діяльності, належне виконання покладених на них завдань та функцій. Тому варто підкреслити, що для органів внутрішніх справ важливо забезпечити і законність, і дисципліну, тим більше, що ці поняття дуже тісно взаємопов'язані, стан одного визначається станом забезпеченості іншого і навпаки.

Діяльність щодо забезпечення законності в органах внутрішніх справ здійснюється з метою встановлення і підтримання такого її режиму, за якого належним чином виконувалися б її вимоги та принципи, давалась належна правова оцінка порушенням останніх. Іншими словами, механізм забезпечення законності включає попередження можливих правопорушень, їх виявлення та усунення (припинення), ліквідацію негативних наслідків правопорушень (відновлення попереднього, правомірного стану), притягнення винних до відповідальності та мінімізацію фактів вчинення правопорушень особами з нестійкою або антигромадською морально-правовою настановою (загальна і конкретна превенція) [1, с. 72].

Дотримання законності в діяльності органів внутрішніх справ забезпечується використанням різних організаційно-правових засобів (способів), які в адміністративно-правовій літературі прийнято об'єднувати під двома поняттями – «контроль» і «нагляд». Однак варто зауважити, що в термінологічному, етимологічному плані ці два слова мало відрізняються одне від одного. Так, слово «контроль» означає перевірку, спостереження з метою перевірки. «Нагляд» – це також спостереження з метою перевірки. Практична діяльність органів, які здійснюють контрольну діяльність, дещо відрізняється від діяльності наглядових органів. Останні оцінюють рішення та дії піднаглядних об'єктів виключно з точки зору відповідності їх вимогам закону, не мають права їх скасовувати або змінювати, вмішуватись в оперативно-господарську діяльність об'єктів, застосовувати до них якісь санкції. Органи контролю такі права

(або частину їх) мають, а також можуть ставити питання щодо доцільності та ефективності рішень і дій підконтрольних об'єктів.

В деяких випадках в літературі та законодавстві використовується термін «громадський контроль» (наприклад, в ст. 38 Закону «Про пожежну безпеку»), однак в наш час діяльність громадян щодо виявлення правопорушень навряд чи можна назвати контролем, оскільки громадськість не має права вжити заходів до усунення порушень та застосування до винних якихось санкцій. Тому варто підкреслити значення для забезпечення законності звернень громадян, в яких вони інформують державні органи про порушення закону та вимагають їх усунення.

Контроль за дотриманням законності в діяльності органів внутрішніх справ здійснюють органи всіх гілок державної влади: Верховна Рада України, Президент України, органи виконавчої та судової влади.

Здійснення парламентського контролю регламентується Конституцією України, яка передбачає створення відповідних структур □ комітетів та тимчасових спеціальних комісій, в тому числі слідчих для проведення розслідувань з питань, що становлять значний суспільний інтерес. Парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради з прав людини.

Особливе значення для забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ має внутрішньовідомчий контроль, тобто контроль, який здійснюють самі органи щодо підпорядкованих їм підрозділів та служб. Відповідно до п. 3 Положення про МВС України, одним із основних його завдань є забезпечення законності в діяльності працівників і військовослужбовців системи.

В органах внутрішніх справ відомчий контроль виступає як складова частина організаційної роботи, невід'ємний елемент керівництва їх діяльністю. В процесі його здійснення перевіряється виконання правових актів, вивчаються ділові якості працівників, їх передовий досвід, удосконалюється структурна побудова органів, поліпшуються форми та методи їх діяльності, надається практична допомога в роботі, виявляються і усуваються недоліки. Постійний контроль дозволяє своєчасно виявляти і попереджувати порушення законів, усувати їх негативні наслідки [2, с. 66].

Начальники органів внутрішніх справ зобов'язані повсякденно, повсякчасно контролювати роботу підлеглих підрозділів та працівників, добиватися суворого дотримання особовим складом вимог законності, піклуватися про своєчасне доведення до виконавців наказів, інструкцій, вказівок, визначати обов'язки і права працівників щодо застосування законів та підзаконних актів про посилення охорони громадського порядку та про боротьбу зі злочинністю.

Функції контролю за дотриманням законності в органах внутрішніх справ покладаються також на спеціально створені підрозділи – службу внутрішньої безпеки та інспекцію з особового складу.

Отже, основне призначення внутрішньовідомчого контролю полягає не лише в тому, щоб на основі вивчення стану справ виявити недоліки в роботі, але й знайти шляхи їх усунення, а в разі необхідності – допомогти розробити та здійснити конкре-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
тні заходи щодо покращання ситуації, надати методичну допомогу у виробленні та прийнятті управлінських рішень.

Специфічним видом контролю за діяльністю органів внутрішніх справ є судовий контроль, під яким розуміється діяльність суду по перевірці правомірності актів і дій органів та посадових осіб у процесі судового розгляду кримінальних, цивільних та адміністративних справ.

Крім контролю до системи способів забезпечення законності в діяльності органів внутрішніх справ належить прокурорський нагляд, який здійснюють всі ланки органів прокуратури.

Що стосується дисципліни в органах внутрішніх справ, то методи (способи) її забезпечення закріплено в Дисциплінарному статуті. В ньому зазначається, що дисципліна досягається: вихованням у осіб рядового і начальницького складу високих моральних і ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків; виробленням високого професіоналізму; додержанням законності і статутного порядку; повсякденною вимогливістю начальників до підлеглих, постійною турботою про них, виявленням поваги до їх особистої гідності, забезпеченням соціальної справедливості, вмільм поєднанням і правильним застосуванням засобів заохочення, переконання та примусу (ст. 3).

Зважаючи на викладене, до основних методів (способів) забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ, на думку дисертанта, слід віднести:

- а) створення належних умов для виконання службових обов'язків;
- б) виховання у осіб рядового і начальницького складу високих моральних та ділових якостей, свідомого ставлення до виконання службових обов'язків;
- в) повсякденну вимогливість начальників до підлеглих, постійну турботу про них, виявлення поваги до їх гідності, забезпечення соціальної справедливості;
- г) застосування засобів переконання та заохочення (стимулювання);
- д) застосування до порушників службової дисципліни заходів державного примусу.

Одним з визначальних засобів забезпечення дисципліни в органах внутрішніх справ є створення необхідних, належних умов для виконання працівниками своїх службових обов'язків. Хоча стан дисципліни в цілому визначається дисциплінованістю кожного окремого працівника, але було б неправильно уявляти собі, що все залежить лише від самого працівника, його волі, бажання, старанності, необхідні ще й відповідні умови, сприятлива обстановка для продуктивної праці, до яких можна віднести, в першу чергу, належне правове, матеріально-технічне, фінансове, організаційне, соціально-культурне забезпечення органів внутрішніх справ, удосконалення системи забезпечення безпеки життєдіяльності працівників.

Список використаних джерел

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : консп. лекцій / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : НЮАУ ім. Я. Мудрого, 1996. – 160 с.
2. Коваль Л. Адміністративне право України : курс лекцій / Л. Коваль. – К. : Основи, 1994. – 154 с.

ЩОДО НАПРЯМКІВ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВОЇ ПРОТИДІЇ ОРГАНІЗОВАНИЙ ЗЛОЧИННОСТІ

Організована злочинність є соціальним явищем, і те, що вона має перш за все економічну основу, а її представники прагнуть (часто безуспішно) проникати у владні структури, не дозволяє покладати якісь надії на позитивне вирішення в боротьбі лише правоохоронних органів з нею, тому що вони не мають в своєму арсеналі механізмів дієвого впливу на соціальні явища. Зусилля у боротьбі із організованою злочинністю повинні постійно нарощуватися і забезпечувати наступ на неї «широким фронтом» – зачіпати всі сфери життя суспільства і держави, поєднуватися з активними діями щодо протидії корупції.

Система протидії організованим злочинностям включає, з одного боку, систему державних і недержавних інститутів, з іншого, – систему заходів, які державні та недержавні суб'єкти застосовують з метою її подолання. У комплексі ці системи утворюють механізм протидії організованим злочинностям.

Таким чином, механізм протидії організованим злочинностям – це система державних і недержавних інститутів, а також система політичних, соціально-економічних, правових, ідеологічних, організаційних і, насамперед, правоохоронних заходів, які застосовуються з метою запобігання, нейтралізації і зниження рівня організованої злочинності.

Організована злочинність досить істотно впливає на всі сфери суспільного життя, вона є реальною силою, яка загрожує безпеці суспільства і держави, оскільки не тільки дестабілізує різні інститути громадського життя, але й намагається взяти на себе функції державного управління або впливати на прийняття рішень органами державної влади у вигідній для себе площині [1, с. 125].

Як свідчить світовий досвід, держава має значні переваги в боротьбі з організованою злочинністю і завжди, при наявності політичної волі, виходила переможцем у подоланні криміналізації суспільних відносин. Тому протидія організованим злочинностям повинна мати характер загальнодержавної політики і передбачати систему заходів політичного, економічного, правового, адміністративного, пропагандистського і спеціального характеру, що мають одну стратегію і націлені на досягнення єдиних цілей і завдань.

Під час розробки нового закону щодо протидії організованим злочинностям необхідно визначити напрямки цієї протидії. Також має бути фактично сформульовано загальнодержавну стратегію протидії організованим злочинностям, котра, як зазначалося, має включати заходи: з виявлення фактів організованої злочинної діяльності; стримування її подальшого поширення; максимального зниження її негативних наслідків; визначення та можливого усунення факторів, що сприяють її існуванню, поширенню та відтворенню; запобігання, припинення та розкриття і розслідування конкретних кримінальних проявів організованої злочинності; відшкодування заподіяних збитків; реабілітації потерпілих; недопущення повторного втягнення до організованої злочинної діяльності засуджених або іншим чином виключених з неї осіб, що і формулюватиме фактично стратегію системної протидії організованим злочинностям [2, с. 179].

Основною вимогою, якій повинна відповідати державна політика протидії організованій злочинності, повинна бути її соціально-економічна обґрунтованість. Стратегія, організація і тактика повинні відповідати суспільним вимогам і можливостям. Необхідно відмовитися від рецидивів надмірної ідеології заходів боротьби зі злочинністю, антикримінального популізму. Наголос має робитися на реалістичності, максимально можливій ресурсній забезпеченості кримінальної політики, національних традиціях та історичному досвіду розвитку держави. Організаційні заходи повинні бути спрямовані на вирішення завдань щодо мобілізації всіх наявних державних та суспільних ресурсів з метою протидії організованій злочинності. Відповідальність за їх виконання повинні нести не тільки керівники правоохоронних органів, але й особисто голови місцевих адміністрацій [1].

Основоположним постулатом державної політики протидії організованій злочинності повинен стати принцип адекватного правового реагування на кожен вид злочину. В законодавстві повинна бути забезпечена, з одного боку, розумна достатність і реальна виконуваність заходів державного примусу, з іншого – усунуті кримінально-правові заборони. З урахуванням інтеграції України до світового співтовариства особливого значення набуває принцип відповідності національного законодавства і заходів впливу на злочинність міжнародно-правовим актам.

Організованій злочинності необхідно протиставити надійно працюючу правоохоронну систему, жорсткий валютний, фінансовий, банківський, податковий та інший економічний контроль, добре обладнані кордони й чітко налагоджену митну й міграційну служби, закони про боротьбу з організованою злочинністю взагалі (транснаціональної, зокрема) та окремим її проявам. Держава й суспільство повинні усвідомити небезпеку організованої злочинності й визначити політичну волю для боротьби з нею.

1. Ця воля повинна виявитися в чітко сформульованій політиці, вираженій в державній програмі боротьби з організованою злочинністю й реалізованої у всіх заходах, проведених державою в різних сферах суспільного життя.

2. Держава в особі її органів визначає основні напрямки протидії організованій злочинності, її мету й завдання, формує нормативно-правову базу протидії, забезпечує планування, контроль і координацію заходів щодо реалізації політики боротьби в загальнодержавному масштабі з урахуванням участі в цьому не лише кримінальної юстиції (правоохоронних органів), але й органів державної влади, громадських об'єднань і рухів, фінансове, матеріально-технічне, кадрове й інше ресурсне забезпечення. У зв'язку з цим вихідні положення діяльності державних органів і громадських об'єднань щодо протидії організованій злочинності обов'язково повинні бути врегульовані на законодавчому рівні.

Державна політика боротьби з організованою злочинністю повинна відображатися в праві, але не тільки в рамках кримінального законодавства. До числа вкрай необхідних належать такі правові акти як оновлені закони «Про боротьбу з організованою злочинністю», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про захист свідків і потерпілих», «Про адвокатуру», «Про прокуратуру» тощо, прийняття яких на сьогодні є одним із першочергових завдань на державному рівні. Потребує доопрацювання чинний Кримінальний кодекс України в частині виокремлення у ньому тако-

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
го виду правопорушень як кримінальні проступки, у новій редакції необхідно прийняти новий Кримінальний процесуальний кодекс.

3. На цьому ж рівні визначається й система централізованих незалежних органів, покликаних протистояти організованій злочинності, у законодавчих актах визначається їхній статус, структура, функції, компетенція, обов'язки й права щодо протидії організованій злочинності. Нині вкрай необхідно провести структурні перетворення в системі правоохоронних органів, вдосконалити організацію роботи всіх її ланок, налагодити гнучке управління ними, привести функції й повноваження правоохоронних органів у відповідність зі сформованою криміногенною ситуацією в країні.

4. На державному ж рівні повинні бути вирішені питання й про організацію фінансового, матеріально-технічного забезпечення заходів протидії організованої злочинності, визначення джерел такого забезпечення й контролю за цільовим використанням виділених ресурсів. У наш час фінансування заходів боротьби з організованою злочинністю та їх ресурсне забезпечення здійснюються із джерел, передбачених на поточне фінансування.

Таким чином, можна зробити висновок про те, що на державному рівні система заходів протидії організованій злочинності має загальний характер і становить основні напрямки реалізації політики держави в галузі боротьби з організованою злочинністю. За нових реалій сьогодення під терміном «протидія організованій злочинності» слід розуміти не лише запобігання, боротьбу, профілактику чи припинення організованої злочинності. Змістове наповнення терміна «протидія організованій злочинності» має передбачати створення вираженого механізму взаємодії відповідних органів державної влади України; вироблення та реалізацію системи цілеспрямованих заходів з виявлення фактів організованої злочинної діяльності, стримування її подальшого поширення, максимального зниження її негативних наслідків, визначення та можливого усунення факторів, що сприяють її існуванню, поширенню та відтворенню; припинення, розкриття і розслідування конкретних кримінальних проявів.

Список використаних джерел

1. Скулиш Є. Д. Загальнодержавна система протидії організованій злочинності: проблеми формування та функціонування / Є. Д. Скулиш // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 2 (6). – С. 125–129.
2. Лизогуб Б. В. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Лизогуб Богдан Вікторович. – Х., 2004. – 259 с.

УДК 342.951

ШАТКОВСЬКА ДАРИНА МИКОЛАЇВНА

консультант юридичного відділу Школи вищого корпусу державної служби

САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНЕ БЛАГОПОЛУЧЧЯ НАСЕЛЕННЯ (АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

Тези присвячено адміністративно-правовим аспектам санітарно-епідемічного благополуччя населення. Основна увага приділена аналізу порушень чинного законодавства стосовно забудови територій та шляхам удосконалення адміністративно-правового забезпечення у цій сфері.

Санітарно-епідеміологічне благополуччя населення є важливою складовою забезпечення охорони здоров'я громадян. Не випадковим, виходячи з цього, є можливість розгляду адміністративно-правових аспектів санітарно-епідемічного благополуччя населення у розрізі адміністративно-правового забезпечення охорони здоров'я узагалі. Тривалість життя громадян, показники народжуваності та смертності, статистика захворюваності, – всі ці та багато інших чинників багато в чому залежать від санітарно-епідемічного стану.

Підтвердженням значущості для суспільства і держави питань санітарно-епідемічного благополуччя населення може слугувати поява у 1994 році Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення України». Серед інших важливих аспектів, у контексті адміністративно-правового забезпечення, важливо вказати на появі завдяки вказаному закону державної санітарно-епідеміологічної експертизи, сутність якої полягає у комплексному вивченні документів (проектів, технологічних регламентів, інвестиційних програм тощо), а також діючих об'єктів та пов'язаних з ними небезпечних факторів на відповідність вимогам санітарних норм. Державна санітарно-епідеміологічна експертиза передбачає:

- визначення безпеки господарської та іншої діяльності, умов праці, навчання, виховання, побуту, що прямо чи побічно негативно впливають або можуть вплинути на здоров'я населення;
- встановлення відповідності об'єктів експертизи вимогам санітарних норм;
- оцінку повноти та обґрунтованості санітарних і протиепідемічних (профілактичних) заходів;
- оцінку можливого негативного впливу небезпечних факторів, пов'язаних з діяльністю об'єктів експертизи, визначення ступеня створюваного ними ризику для здоров'я населення.

Проте реальний стан справ із впровадженням вказаних заходів Державної санітарно-епідеміологічної експертизи свідчить про наявність проблемних аспектів, неврахування яких здатне суттєво ускладнити сам процес санітарно-епідемічного нагляду. Зокрема, говорячи про умови праці, навчання, виховання, побуту, що прямо чи побічно негативно впливають на здоров'я населення, необхідно констатувати наступне: нерідко про порушення громадськість знає лише тоді, коли вже мав місце факт негативних наслідків недотримання санітарно-епідемічних норм та правил.

Вкрай важливим соціально-важливим явищем, котре має відношення як до адміністративно-правового забезпечення санітарно-епідемічного благополуччя населення, так і до охорони здоров'я узагалі, може вважатись будівництво багатоповерхових житлових будинків у межах вже сформованих мікрорайонів. Проблеми, котрі при цьому виникають, торкаються великої кількості прав і свобод людей. По-перше, мова йде про використання, як правило, старих комунікацій, що збільшує вірогідність їх виведення із ладу. По-друге, різноповерховість будівель (як правило, 5–9-поверхові будинки радянських часів стають «вимушеними сусідами» нових більш високих новобудов) призводить до порушення доступу світла у приміщення старих будинків. По-третє, відстань між будинками теж, на жаль, нерідко становить меншу кількість метрів, ніж вимагають будівельні та санітарні норми. Всі ці, а також багато інших факторів призводять до розладів

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
у стані здоров'я громадян, підвищують рівень соціального невдоволення, збільшують прояви правового нігілізму.

Виходячи із вказаного, на переконання автора, серед заходів адміністративно-правового впливу на додержання норм санітарно-епідемічного законодавства, варто передбачити:

- унормування ролі та місця громадської експертизи проектів нових будівель;
- широке інформування громадськості стосовно правових аспектів санітарно-епідемічного благополуччя; посилення заходів юридичної відповідальності за порушення санітарно-епідемічних правил і норм.

УДК 351.743 (477)

ШАТРАВА СЕРГІЙ ОЛЕКСАНДРОВИЧ

*кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри адміністративної діяльності
ОВС факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки ХНУВС*

ЩОДО ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЮЧОГО ЗАКОНОДАВСТВА, СПРЯМОВАНОГО НА ПРОФІЛАКТИКУ КОРУПЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

*Запропоновано необхідність внесення змін до діючого законодавства спря-
мованого на профілактику корупції в діяльності органів внутрішніх справ.*

Відсутність єдиної загальнодержавної антикорупційної політики в Україні є однією з причин неефективного реагування держави та суспільства на загрозу корупції, рівень якої зростає протягом останніх років.

У зв'язку з цим прийнято Національну антикорупційну стратегію на 2011–2015 роки, яка спрямована на реалізацію пріоритетних напрямів антикорупційної політики через продовження реформування антикорупційного законодавства відповідно до міжнародних стандартів, ефективного застосування антикорупційного законодавства органами державної влади та створення ефективної системи протидії корупції в усіх сферах діяльності органів державної влади [1].

З прийняттям Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» [2] постає необхідність внесення змін до нормативно-правових актів діяльності органів внутрішніх справ, що стосуються: проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, пов'язаних з виконанням функцій держави, подання публічними службовцями декларацій про майно, доходи, витрати, зобов'язання фінансового характеру встановлення обмеження для прийому на роботу (службу) до органів державної влади осіб та обмежень щодо роботи близьких осіб, вимог щодо попередження конфлікту інтересів та звільнення з роботи осіб, притягнутих до відповідальності за корупційні правопорушення.

Слід відмітити, що в Положенні про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 [3], містяться норми, спрямовані на запобігання та протидію корупції, а саме: у п. 8 наголошено, що дострокове звільнення зі служби осіб середнього, старшого і вищого начальницького складу, які не досягли граничного віку перебу-

вання на службі в органах внутрішніх справ, провадиться у зв'язку рішенням суду про притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення адміністративного корупційного правопорушення; у зв'язку з безпосереднім підпорядкуванням близькій особі; у п. 40 закріплено, що особи рядового і начальницького складу не можуть перебувати з близькими особами, до яких належать особи, зазначені в абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», у відносинах прямої організаційної та правової залежності підлеглої особи від її керівника, в тому числі через вирішення (участь у вирішенні) питань прийняття на роботу, звільнення з роботи, застосування заохочень, дисциплінарних стягнень, надання вказівок, доручень, контролю за їх виконанням. Особа, яка претендує на зайняття посади в органі внутрішніх справ, зобов'язана повідомити начальника зазначеного органу про працюючих в ньому близьких їй осіб. Особи рядового і начальницького складу, які є між собою близькими особами, вживають заходів до усунення у п'ятнадцятиденний строк таких обставин. Якщо в даний строк зазначені обставини добровільно не усунуто, така особа та/або близька їй особа підлягає переведенню в місячний строк в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування. У разі неможливості такого переведення особа рядового чи начальницького складу, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню із займаної посади. Особі рядового чи начальницького складу забороняється брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їй осіб та в будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення.

Враховуючи викладене, постає необхідність приведення у відповідність до вимог діючого законодавства Закону України «Про міліцію» [4], а саме:

1) статтю 17 доповнити наступним змістом:

Стосовно осіб, які претендують на службу в органах внутрішніх справ, за їх письмовою згодою проводиться спеціальна перевірка в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Особи, які претендують на службу в органах внутрішніх справ, до призначення на відповідну посаду подають за місцем майбутньої служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому законом, та зобов'язані повідомити керівництву органу, на посаду в якому вони претендують, про працюючих у цьому органі близьких їм осіб.

Особи рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ не можуть мати в безпосередньому підпорядкуванні або бути безпосередньо підпорядкованими у зв'язку з виконанням повноважень близьким їм особам.

У разі виникнення обставин, що порушують вимоги вищезазначеної частини цієї статті, відповідні особи, близькі їм особи вживають заходів до усунення таких обставин у п'ятнадцятиденний строк. Якщо у зазначений строк ці обставини добровільно ними не усунуто, відповідні особи або близькі їм особи в місячний строк з моменту виникнення обставин підлягають переведенню в установленому порядку на іншу посаду, що виключає безпосереднє підпорядкування.

У разі неможливості такого переведення особа, яка перебуває в підпорядкуванні, підлягає звільненню із служби.

Особам рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ забороняється брати участь у роботі колегіальних органів під час розгляду питань щодо призначення на посаду близьких їм осіб та в будь-який інший спосіб впливати на прийняття такого рішення.

На службу до міліції не може бути прийнята особа: 1) яка була засуджена за злочин вироком суду, який набрав законної сили; 2) стосовно якої було винесено рішення про закриття кримінальної справи за nereабілітуючими підставами; 3) на яку протягом трьох останніх років накладалося адміністративне стягнення за вчинення адміністративного корупційного правопорушення.

2) статтю 18 доповнити частинами такого змісту:

На працівників міліції поширюються інші обмеження та вимоги, встановлені Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Кодекс професійної етики та поведінки працівників міліції затверджується Міністром внутрішніх справ України.

Працівники міліції подають щороку до 1 квітня за місцем служби декларацію про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру в порядку, встановленому Законом України «Про засади запобігання і протидії корупції».

Працівники міліції, яких притягнуто до відповідальності за вчинення злочину або адміністративного корупційного правопорушення, звільняються із служби у триденний строк з дня отримання відповідним органом внутрішніх справ копії відповідного судового рішення, яке набрало законної сили.

3) доповнити Закон статтею 18-1 такого змісту:

Стаття 18-1. Врегулювання конфлікту інтересів

У разі виникнення конфлікту інтересів під час виконання службових повноважень працівник міліції зобов'язаний негайно доповісти про це своєму безпосередньому начальникові. Безпосередній начальник працівника міліції зобов'язаний вжити всіх необхідних заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів, шляхом доручення виконання відповідного службового завдання іншій посадовій особі, особистого виконання службового завдання чи в інший спосіб, передбачений законодавством.

У Дисциплінарному статуті органів внутрішніх справ України [5]:

1) доповнити статтю 14 частинами такого змісту:

З метою виявлення причин та умов, що сприяли вчиненню корупційного правопорушення, або невиконання вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції, за рішенням начальника органу, який має право приймати або звільняти із служби особу, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування.

2) статтю 17 доповнити частинами такого змісту:

Особа рядового або начальницького складу, щодо якої винесено постанову про притягнення як обвинуваченої у вчиненні злочину у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг, та/або пов'язаного із зловживанням своїм службовим становищем, підлягає відстороненню від виконання повноважень на посаді в порядку, визначеному законом, до розгляду справи судом.

Особа рядового або начальницького складу, щодо якої складено протокол про корупційне адміністративне правопорушення, може бути відсторонена керівником відповідного органу внутрішніх справ від виконання службових повноважень до закінчення розгляду справи судом.

Список використаних джерел

1. Про затвердження Державної програми щодо запобігання і протидії корупції на 2011–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1240 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 94. – Ст. 3431.
2. Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 44. – Ст. 1764.
3. Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 29.07.1991 № 114 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-91-п>.
4. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12/page2>.
5. Про Дисциплінарний статут органів внутрішніх справ України : закон України від 22.02.2006 № 3460-IV // Офіційний вісник України. – 2006. – № 12. – Ст. 791.

УДК 351.745-057.36(477)

ШИНКАРЕНКО ІРИНА ІГОРІВНА

кандидат юридичних наук, доцент кафедри оперативно-розшукової діяльності навчально-наукового інституту підготовки фахівців кримінальної міліції ХНУВС

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДІЛЬНИЧНИХ ІНСПЕКТОРІВ МІЛІЦІЇ

Акцентується увага на діяльності служби дільничних інспекторів міліції, яка забезпечує у межах своїх повноважень організацію профілактичної роботи з попередження вчинення правопорушень, широко залучаючи до цього населення та громадські формування з охорони громадського порядку.

Служба дільничних інспекторів міліції, незважаючи на різні варіанти вдосконалення системи органів внутрішніх справ, залишається найбільш численним та дієвим підрозділом. Завдання, покладені на цю службу, вимагають належної організації її діяльності. Різні аспекти діяльності органів внутрішніх справ України, в тому числі дільничних інспекторів міліції тією чи іншою мірою висвітлювалися у численних публікаціях українських учених-адміністративістів. Їхніми авторами були В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Є. В. Додін, А. Т. Комзюк, О. І. Остапенко, В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, В. М. Плішкін, О. Ю. Синявська та інші. Так, забезпечення належного громадського порядку в країні, який відповідав би вимогам сучасного періоду, є однією з важливих функцій держави. Адміністративна діяльність займає перше місце в цій діяльності, тому, що вона є найбільш значною й великою за обсягом, в її реалізації задіяно більшість працівників органів внутрішніх справ [1, с. 5].

У виконанні завдань і функцій, покладених на органи внутрішніх справ, вагоме значення має їх адміністративна діяльність, що здійснюється та регулюється за допомогою адміністративно-правових норм. Правове регулювання діяльності дільничних інспе-

кторів міліції здійснюється значною кількістю нормативних актів, які відрізняються один від одного за багатьма ознаками – суб'єктами правотворчості, юридичною силою, порядком прийняття, назвою, порядком набрання чинності та дії тощо [2, с. 457].

До нормативних актів, які регулюють діяльність дільничних інспекторів міліції відносяться: Конституцію України, Конституцію Автономної Республіки Крим, закони України, укази й розпорядження Президента України, постанови Верховної Ради України, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, рішення місцевих Рад, накази МВС України, положення, інструкції, вказівки, розпорядження, листи, настанови.

Так в Конституції України закріплені загальні засади діяльності державних органів, принцип законності. Згідно зі ст. 19 Конституції України органи державної влади, їх посадові особи (якими є і дільничні інспектори) зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Конституцією України (ст. 3) закріплено, що людина, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Права і свободи останньої, їхні гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а утвердження й забезпечення цих прав і свобод є її головним обов'язком.

Для правового регулювання діяльності дільничних інспекторів міліції першочергове значення мають закони України «Про міліцію», «Про звернення громадян», «Про адміністративний нагляд за особами звільненими з місць позбавлення волі», «Про дорожній рух», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про правовий режим надзвичайного стану», Кодекс України про адміністративні правопорушення та інші.

Правовій регламентації статусу дільничного інспектора міліції в останній час приділяється значна увага, оскільки служба дільничних інспекторів міліції в системі МВС України забезпечує у межах своїх повноважень організацію профілактичної роботи з особами, які перебувають на обліках в органах внутрішніх справ, щодо попередження вчинення з їх боку злочинів та інших правопорушень із широким залученням до цієї роботи населення та громадських формувань з охорони громадського порядку. 11 листопада 2010 р. наказом МВС України № 550 затверджено Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України.

Правову основу діяльності органів внутрішніх справ узагалі і дільничних інспекторів міліції, зокрема, становлять також міжнародні правові акти, ратифіковані у встановленому порядку. Таке правило закріплено в ст. 4 Закону «Про міліцію», а також у Законі «Про дію міжнародних договорів на території України», в якому визначено, що укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори становлять невід'ємну частину національного законодавства України.

Останнім часом впроваджуються нові адміністративно-попереджувальні заходи пов'язані, зі становленням та розвитком нових суспільних відносин, а також з необхідністю посилення боротьби з правопорушеннями. Так, у грудні 2009 р. був прийнятий Закон України «Про профілактику правопорушень», який передбачив профілактичну перевірку на підприємствах, в установах, організаціях з метою виявлення і усунення причин та умов, які сприяють вчиненню правопорушень, а також профілактичний облік осіб, потенційно здатних вчинити правопорушення тощо Законі України.

Однією з нагальних проблем реформування адміністративного законодавства можна назвати необхідність забезпечення безумовного виконання правових актів (і нормативних, і індивідуальних) як посадовими особами державних органів, так і громадянами. У цьому плані необхідно, на нашу думку, приділити увагу проблемам удосконалення законодавства, яке регулює виконання постанов про накладення адміністративних стягнень. Специфіка боротьби з порушеннями громадського порядку, громадської безпеки вимагають термінового реагування на їх вчинення. Терміновість реагування на такі проступки й прийняття постанов зачіпає багатьох людей, а інколи призводить до тяжких наслідків. Дільничні інспектори і старші дільничні інспектори міліції наділені правом розглядати справу і виносити постанову тільки за правопорушення, передбачені ст. 177, ч. 1, 2 ст. 178 КпАП. Тому виникає потреба вдосконалення правового регулювання адміністративної діяльності дільничних інспекторів міліції і розширення їх повноважень щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення. Зокрема, такі правопорушення, як дрібне хуліганство (ст. 173), виготовлення та зберігання самогону та апаратів для його виготовлення (ст. 176) та інші, вчинені на адміністративній дільниці і викриті дільничним інспектором міліції, на нашу думку, мають розглядатися саме ним. Це дозволить дільничному інспектору міліції не витратити час на доставлення до районного відділу внутрішніх справ особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, для розгляду справи начальником органу або його заступником.

В охороні громадського порядку, а також у профілактиці правопорушень важливу роль виконують дільничні інспектори міліції. Зазначене пов'язане з тим, що на території адміністративної дільниці, яка обслуговується в місті або сільській місцевості, вони виконують основний обсяг профілактичних та правоохоронних функцій; в своїй повсякденній діяльності підтримують зв'язок з населенням, органами управління, громадськими організаціями, оскільки представники зазначених організацій і громадяни з питань охорони громадського порядку і профілактики правопорушень апелюють безпосередньо до дільничних інспекторів.

Список використаних джерел

1. Адміністративна діяльність. Частина особлива [підручник] / за заг. ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ ; 'Еспада, 2000. – 368 с.
2. Адміністративне право : [навч. посіб.] / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. – К.: Всеукр. асоц. видавців «Правова єдність», 2008. – 536 с.

УДК 343.102(477)

ЮХНО ОЛЕКСАНДР ОЛЕКСАНДРОВИЧ

доктор юридичних наук, доцент, начальник кафедри кримінального процесу факультету підготовки фахівців для підрозділів слідства та дізнання ХНУВС

ОКРЕМІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ ВИКОРИСТАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У ДОСУДОВОМУ СЛІДСТВІ

У практичній діяльності працівників органів дізнання та досудового слідства законодавство про адміністративні правопорушення має застосовуватись доволі часто, в той же час концептуальних наукових досліджень в цьому напрямі у пострадянській

Україні не проводилось. При підготовці фахівців для підрозділів досудового слідства у навчальному процесі викладачі зазначають, що на робочому столі слідчого щонайменше повинно бути: Кримінальний кодекс, Кримінально-процесуальний кодекс, Кодекс про адміністративні правопорушення, збірник постанов Пленуму Верховного суду України по кримінальних справах останнього року видання, довідник з криміналістики та ін. За дослідженням встановлено, що такі законодавчі акти на робочих місцях у основної кількості слідчих є, але у працівників органів дізнання ОВС, більша частина з яких – це працівники оперативних підрозділів, їх наявність доволі незначна.

Найбільш часто застосування законодавства про адміністративні правопорушення працівник органа дізнання та слідчий повинен реалізовувати при прийнятті рішень по матеріалах дослідчої перевірки. Це підтверджують статистичні дані МВС України. Так, у 2011 р. в Україні було зареєстровано понад 3,5 млн заяв та повідомлень про злочини, а порушено кримінальних справ лише у 500 тис. заяв, тобто тільки по кожній сьомій заяві. Постає питання які ж рішення у правозастосовній діяльності ОВС приймаються по заявах та повідомленнях про злочин за якими кримінальне провадження не порушено? Згідно з вимогами ст. 97 КПК України «Обов'язковість прийняття заяв і повідомлень про злочини і порядок їх розгляду» прокурор, слідчий, орган дізнання або суддя зобов'язані прийняти два основних рішення: порушити кримінальну справу чи відмовити в порушенні кримінальної справи (у випадках які ми розглядаємо, не враховується направлення заяви або повідомлення за належністю). У зв'язку із вказаним, найбільша кількість рішень по зареєстрованим заявам та повідомленням приймається саме про відмову в порушенні кримінальної справи (за досліджений період така кількість склала по 3 млн. заяв). Цей тягар покладається в основному на працівників органів дізнання (працівників оперативних підрозділів) та дільничних інспекторів міліції, тому що керівництво МВС України вважає, що слідчі повинні займатись більш кваліфікованою роботою, що ми підтримуємо. Як показало дослідження та прокурорська наглядова практика за законністю прийнятих рішень при розгляді заяв та повідомлень працівниками ОВС, то в 21,7 % випадках постанови про відмову в порушенні кримінальних справ, органами прокуратури відмінюються у зв'язку із тим, що працівники органів дізнання і в 3,1 % випадках працівники досудового слідства при цьому не застосовували законодавство про адміністративні правопорушення. Тобто, незважаючи на те, що в матеріалах дослідчої перевірки не було встановлено події чи складу злочину і винесено постанову про відмову в порушенні кримінальної справи, в той же час, при наявності складу адміністративного правопорушення, працівники вказаних підрозділів не прийняли відповідних рішень про притягнення винних до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності, за що до них були прийняті заходи прокурорського реагування. Крім цього, такі ж рішення слідчий приймає при розслідуванні кримінальних справ, коли по окремим епізодам виносить рішення про відмову в порушенні кримінальної справи, або закриває провадження по епізоду.

Досить часто на оперативних нарадах практичних працівників ОВС можна почути незадоволення щодо недостатньої кількості законодавчої бази. В той же час, в ході досліджень встановлено, що крім таких зауважень, в деяких випадках застосування законодавства про адміністративні правопорушення, зокрема працівниками дізнання та слідства не застосовуються. Так, наприклад, при неявці без поважних

причин на виклики до працівника дізнання чи слідчого та здійснення примусового приводу суб'єктів кримінального судочинства до підрозділу ОВС, вказаною категорією працівників не застосовувалися до винних осіб вимоги ст. 185-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення за «Злісне ухилення свідка, потерпілого, експерта, перекладача від явки до органів досудового слідства або дізнання», що тягне за собою накладення штрафу від трьох до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В деяких інших випадках курсанти, студенти, недосвідчені практичні працівники задають запитання (у зв'язку з тим, що близько 60 % від усіх зареєстрованих злочинів в країні складають крадіжки чужого майна), чому в Кримінальному кодексі України не визначена нижча межа спричиненої матеріальної шкоди, з якої особа може бути притягнута до кримінальної відповідальності за вчинення крадіжки чужого майна згідно зі ст. 185 КК України. Це має місце тому, що вони не знають в повному обсязі вимог ст. 51 КУАП «Дрібне викрадення чужого майна» в якій є відповідь на дане запитання: «викрадення чужого майна вважається дрібним, якщо вартість такого майна на момент вчинення правопорушення не перевищує 0,2 неоподаткованого мінімуму доходів громадян», а також те, що з цих питань треба знати вимоги ще й інших законодавчих актів. Зокрема, це стосується вимог ст. 169.1, 169.1.1, а також вимог п. 5 підрозд. 1 розд. XX Перехідних положень Податкового кодексу України в редакції від 02.12.2010, згідно з якими встановлено, що у випадках, коли норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум доходів громадян, для їх застосування використовується сума в розмірі 17 грн, крім норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розд. IV вказаного Кодексу та вимог Закону України про державний бюджет на відповідний рік. Якщо брати ці питання з точки зору теорії кримінального права, то визначення крайньої межі шкоди щодо визначення питання з якої суми настає кримінальна відповідальність саме у Кодексі про адміністративні правопорушення, а не в Кримінальному кодексі, то в правовій науці це є нонсенс, але він визнається також і вченими; в той же час, наукові дискусії та дослідження з цих питань не проводяться. В перспективі, на нашу думку, ці підстави було б доцільно визначити саме в Кримінальному кодексі України, чим усунути вказану теоретичну й практичну прогалину.

Аналізуючи правозастосовну діяльність органів дізнання та слідства, слід зазначити, що згідно зі ст. 23, 23-1 КПК України при провадженні дізнання, досудового слідства і судового розгляду кримінальної справи орган дізнання, слідчий, прокурор зобов'язані виявляти причини і умови, які сприяли вчиненню злочину і вносити у відповідний державний орган, громадську організацію або посадовій особі подання про вжиття заходів для усунення цих причин і умов. Не пізніше як у місячний строк по поданню має бути вжито необхідних заходів і про результати повідомлено особу, яка надіслала подання. У разі залишення посадовою особою подання без розгляду орган дізнання, слідчий чи прокурор зобов'язані вжити заходів, передбачених ст. 254–257 Кодексу України про адміністративні правопорушення, тобто скласти протокол про адміністративне правопорушення згідно з вимогами ст. 185-6 щодо «Невжиття заходів щодо окремої ухвали суду чи окремої постанови судді, подання органу діз-

нання, слідчого або протесту, припису чи подання прокурора». Зокрема ця стаття визначає, що залишення посадовою особою без розгляду окремої ухвали суду чи окремої постанови судді або невжиття заходів до усунення зазначених в них порушень закону, а так само несвоєчасна відповідь на окрему ухвалу суду чи окрему постанову судді – тягнуть за собою накладення штрафу від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а також залишення посадовою особою без розгляду подання органу дізнання чи слідчого про усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочину, або протесту, припису чи подання прокурора, а так само несвоєчасна відповідь на подання, протест чи припис – тягне за собою накладення штрафу від п'яти до восьми неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. В той же час, як показало дослідження щодо використання вказаних вимог про адміністративні правопорушення працівниками дізнання та досудового слідства, така практика застосування складає лише 13,7 % від загальної кількості направлених подань працівниками ОВС з цих питань, а також з аналізу подань наглядаючих прокурорів по притягненню до дисциплінарної відповідальності працівників дізнання та досудового слідства за невжиття заходів реагування по фактах неотримання відповідей на подання вказаної категорії працівників. Таким чином, слід зробити висновки, що працівники дізнання та досудового слідства недостатньо займаються питаннями реагування на свої подання щодо усунення причин і умов, що сприяли вчиненню злочинів.

За нашим дослідженням, на сьогодні є досить мала практика застосування новел за окремими видами злочинів щодо корупційних діянь, внесених у розд. XVII Особливої частини Кримінального кодексу України «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» та нової гл. 13-А «Адміністративні корупційні правопорушення» Кодексу України про адміністративні правопорушення. Поки буде напрацьовуватись практика, в її процесі будуть виникати спірні питання щодо кваліфікації злочинних дій, визначення саме меж кримінально-правової та адміністративної відповідальності щодо надання правової оцінки корупційним діянням. Тому працівникам підрозділів досудового слідства, підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю, внутрішньої безпеки ОВС та інших підрозділів правоохоронних органів необхідно продовжувати удосконалювати теоретичні знання та практику застосування чинного законодавства в цьому напрямі діяльності, тому що законодавча можливість щодо протидії цьому злу, у зв'язку із внесеними у 2011 р. змінами у чинне законодавство, значно зросла на рівні минулих років. Про актуальність піднятої проблеми свідчать наступні статистичні дані. Так, по країні до судів направлено у 2009 і 2010 рр. відповідно 5389 і 5475 протоколів за фактами корупційних діянь, з яких судами прийняті рішення відповідно по 92,5 % та 98,4 % таких протоколів. В той же час, для зрівняння слід зазначити, що після внесення змін у другому півріччі 2011 р. в суди направлено лише 1534 таких протоколи, а прийняті рішення по 1125 протоколах про корупційні дії. Таким чином, слід зробити ще один висновок, що для ефективної правозастосовної діяльності як працівникам дізнання, так і досудового слідства слід знати в повному обсязі вимоги чинного Кримінального, Кримінально-процесуального законодавства, Кодексу України про адміністративні правопорушення, а також засвоїти та впровадити у практичну діяльність ті законодавчі акти, прийняття яких очікується у найближчі терміни, зокрема це стосується довгоочікуваного нового Кримінального процесуального кодексу

Адміністративне право України: сучасний стан та шляхи розвитку. Харків, 2012
України. У практичній діяльності підрозділів дізнання та досудового слідства є й інша практика застосування вимог законодавства про адміністративну відповідальність.

Втім підняті питання не є остаточними, підлягають подальшому дослідженню, або науковому вивченню. Пропоную, щоб учасники наступної конференції прийняли участь у обговоренні піднятих проблем.

Список використаних джерел

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення : із змін. та допов. станом на 15.02.2012. – Х. : Одіссей, 2012. – 272 с.
2. Кримінальний кодекс України (із змінами та доповненнями станом на 5 березня 2012 р.). – Х.: Одіссей, 2012. – 232 с.
3. Кримінально-процесуальний кодекс України : станом на 15 лют. 2012 р. – Х. : Одіссей, 2012. – 256 с.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення : закон України від 07.04.2011 № 3207-VI // Голос України. – 15.06.2011. – № 107.
5. Про засади запобігання і протидії корупції : закон України від 07.04.2011 № 3206-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 40. – Ст. 404.
6. Податковий кодекс України : закон України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Голос України. – 04.12.2010. – № 229–230.
7. Про державний бюджет України на 2011 рік : закон України від 23.12.2010 № 2857-V. – Голос України. – 30.12.2010. – № 249.

А 31 **Адміністративне** право України: сучасний стан та шляхи розвитку : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 27 квіт. 2012 р.) / МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. – Х. : ХНУВС, 2012. – 256 с.

Збірка містить тези виступів учасників науково-практичної конференції за дев'ятьма основними напрямками: історія розвитку адміністративного права; перспективи реформування адміністративного законодавства України; взаємозв'язок адміністративного права з іншими юридичними науками; розвиток правового статусу суб'єктів адміністративного права; проблеми запровадження інституту адміністративних послуг; адміністративні процедури та адміністративна відповідальність; забезпечення законності в державному управлінні; розвиток адміністративно-правових засад державного управління в окремих сферах; проблеми викладання дисципліни «Адміністративне право» у вищих навчальних закладах.

УДК 342.9(477)(063)
ББК 67.9(4УКР)301я431

Наукове видання

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ РОЗВИТКУ

Матеріали науково-практичної конференції
(Харків, 27 квітня 2012 р.)

Відповідальні за випуск: *О. М. Головка, О. С. Проневич, О. С. Мірошніченко,
О. В. Мещерякова, П. О. Білоус*

Коригування: *Т. Д. Мельник, П. О. Білоус*

Комп'ютерне верстання: *Ю. І. Гекова, С. В. Гончарук, П. О. Білоус*

Формат 60х84/16. Ум.-друк.арк. 14,93. Обл.-вид.арк. 19,08.
Тираж 100 пр. Зам. № 2012/4.

Видавець і виготовлювач –
Харківський національний університет внутрішніх справ,
просп. 50-річчя СРСР, 27, м. Харків, 61080.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 3087 від 22.01.2008.