

АПП науково-практичний журнал

№ 2(2)/2012

адміністративне право і процес

ISSN 2227-796X

Видається 4 рази на рік

Засновано 2012 року

Журнал "Адміністративне право і процес" містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України і зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

І. С. Гриценко (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.

РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ

В. М. Бевзенко (м. Київ), д-р юрид. наук, доц. (заст. гол. ред.); Р. С. Мельник (м. Київ), д-р юрид. наук, ст. наук. співроб. (заст. гол. ред.); Р. О. Марценюк (м. Київ), канд. іст. наук (відп. секр.); І. В. Волосенко (м. Київ), канд. юрид. наук; А. І. Берлач (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.; І. П. Голосніченко (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.; Т. О. Гуржій (м. Київ), д-р юрид. наук, ст. наук. співроб.; П. В. Діхтієвський (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.; Д. П. Калайанов (м. Одеса), д-р юрид. наук, проф.; Т. О. Коломосць (м. Запоріжжя), д-р юрид. наук, проф.; В. К. Колпаков (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.; А. Т. Комзюк (м. Харків), д-р юрид. наук, проф.; С. О. Кузніченко (м. Одеса), д-р юрид. наук, проф.; Д. М. Лук'янець (м. Суми), д-р юрид. наук, проф.; Томас Манн (м. Гьоттінген, Федеративна Республіка Німеччина), д-р юрид. наук, проф.; О. І. Остапенко (м. Львів), д-р юрид. наук, проф.; Д. В. Приймаченко (м. Дніпропетровськ), д-р юрид. наук, проф.; А. О. Селіванов (м. Київ), д-р юрид. наук, проф.; Ю. М. Старілов (м. Воронеж, Російська Федерація), д-р юрид. наук, проф.; О. І. Чуприс (м. Мінськ, Республіка Білорусь), д-р юрид. наук, доц.; Бернгард Шлоер (м. Мюнхен, Федеративна Республіка Німеччина), д-р права; Х. П. Ярмакі (м. Одеса), д-р юрид. наук, проф.

Адреса редакційної колегії

вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Київ, Україна
тел. відп. секр.: (044) 239 34 94, e-mail: admin.pravo@ukr.net

Затверджено

Вченою радою юридичного факультету 28.05.12 року (протокол № 8)

Зареєстровано

Державною реєстраційною службою України.
Свідоцтво про державну реєстрацію: КВ № 18863-7663 Р від 28.04.12

Засновник та видавець

Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет".
Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02

Адреса видавця

01601, Київ, 6-р Шевченка, 14, кімн. 43; тел. (044) 239 32 22; факс (044) 239 31 28

ЗМІСТ

НА ЧАСІ

Мельник Р. С., Петров Є. В.

До питання про правовий статус національних комісій регулювання природних монополій 8

Хилько І. Ю.

Щодо удосконалення правових основ протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення в Україні 15

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Біла В. Р.

Заходи забезпечення виконання зобов'язань, що виникають із адміністративних договорів..... 23

Коломоєць Т. О., Матвієнко П. Д.

Принципи як елемент механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування 31

Колпаков В. К.

Поняття форм публічного адміністрування..... 43

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Пономарьов О. В.

Визначення та вдосконалення функцій Антимонопольного комітету України 52

АДМІНІСТРАТИВНЕ ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Вовчук М. М.

Методи і процедури класифікації адміністративних правопорушень 56

МЕДИЧНЕ ПРАВО

Стрельченко О. Г.

Контроль як засіб забезпечення законності у сфері охорони здоров'я 66

МИТНЕ ПРАВО

Міщенко І. В.

Новели інституту митного режиму в контексті реформування митного законодавства..... 73

Прокопенко В. В.

Нормотворческая деятельность Государственной таможенной службы Украины..... 78

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО

Басов А. В.

Забезпечення громадської безпеки: поняття та зміст 84

ОСВІТНЄ ПРАВО

Чорна В. Г.

Контроль та нагляд як адміністративно-правові засоби регулювання
у сфері позашкільної освіти України 92

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

Бевзенко В. М.

Фікції в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України..... 99

КОЛОНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

Ковінько Д. В.

Історія ідей та основні етапи розвитку прав людини 109

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Новіковас А., Новіковснє Л.

Адаптація вимог законодавства Європейського Союзу у сфері метрології:
досвід Литовської республіки 116

РЕЦЕНЗІЇ

Проневич О. С.

Демократичне поліціювання як складова сучасної парадигми поліцейської діяльності 126

До уваги авторів 131

СОДЕРЖАНИЕ

АКТУАЛЬНО

Мельник Р. С., Петров Е. В.
К вопросу о правовом статусе национальных комиссий регулирования естественных монополий 8

Хилько И. Ю.
По поводу усовершенствования правовых основ противодействия незаконному использованию и распространению программного обеспечения в Украине 15

ОБЩЕЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Белая В. Г.
Меры обеспечения исполнения обязательств, возникающих из административных договоров 23

Коломеец Т. А., Матвиенко П. Д.
Принципы как элемент механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления 31

Колпаков В. К.
Понятие форм публичного администрирования 43

ОСОБОЕ АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННОЕ ПРАВО

Пономарев А. В.
Определение и совершенствование функций Антимонопольного комитета Украины 52

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ДЕЛИКТНОЕ ПРАВО

Вовчук М. Н.
Методы и процедуры классификации административных правонарушений 56

МЕДИЦИНСКОЕ ПРАВО

Стрельченко О. Г.
Контроль как средство обеспечения законности в сфере здравоохранения 66

ТАМОЖЕННОЕ ПРАВО

Мищенко И. В.
Новеллы института таможенного режима в контексте реформирования таможенного законодательства 73

Прокопенко В. В.
Нормотворческая деятельность Государственной таможенной службы Украины 78

ПОЛИЦЕЙСКОЕ ПРАВО

Басов А. В.
Обеспечение общественной безопасности: понятие и содержание 84

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Чёрная В. Г.

Контроль и надзор как административно-правовые средства регулирования
в сфере внешкольного образования Украины 92

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ПРАВО. АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ПРОЦЕСС

ТЕОРИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

Бевзенко В. М.

Фикции в административном процессе и административном процессуальном праве Украины 99

КОЛОНКА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Ковинько Д. В.

История идей и основные этапы развития прав человека 109

ЗАРУБЕЖНЫЕ АВТОРЫ

Новиковас А., Новиковене Л.

Адаптация требований законодательства Европейского Союза в сфере метрологии:
опыт Литовской республики 116

РЕЦЕНЗИИ

Проневич А. С.

Демократическое полицирование как составляющая современной парадигмы
полицейской деятельности 126

Внимание авторов 131

CONTENTS

ACTUAL

Melnyk R. S., Petrov E. V.
On the question of the legal status of National Commission for Regulation of Natural Monopolies 8

Khilko I. J.
Concerning improvement of legal basis for combating the illegal use
and distribution of software in Ukraine 15

GENERAL ADMINISTRATIVE LAW

Bila V. G.
Measures to ensure fulfillment of the obligations arising from administrative contracts 23

Kolomoets T. A., Matvienko P. D.
Principles as an element of a mechanism to monitor the activities of local self-government 31

Kolpakov V. K.
The notion of forms of public administration 43

SPECIAL ADMINISTRATIVE LAW

ADMINISTRATIVE AND COMMERCIAL LAW

Ponomarev A. V.
Definition and improvement of functions of the Antimonopoly Committee of Ukraine 52

ADMINISTRATIVE TORT LAW

Vovchuk M. N.
Methods and procedures of classification of administrative violations 56

MEDICAL LAW

Strelchenko O. G.
Control as a means of ensuring the rule of law in the field of health care 66

CUSTOMS LAW

Mishchenko I. V.
Novels of customs regime institute in the context of customs legislation reform 73

Prokopenko V. V.
Standard-setting activities of the State Customs Service of Ukraine 78

POLICE LAW

Basov A. V.
Public safety ensuring: concept and content 84

EDUCATIONAL LAW

Chorna V. G.

Control and supervision as the administrative and legal means of regulation
in the field of extramural education in Ukraine 92

ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW. ADMINISTRATIVE PROCESS

THE THEORY OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURAL LAW

Bevzenko V. M.

Fictions in the administrative process and administrative procedural law of Ukraine 99

COLUMN OF YOUNG SCIENTIST

Kovinko D. V.

The history of ideas and the main stages of human rights development 109

FOREIGN AUTHORS

Novikovas A., Novikoviene L.

Adaptation EU requirements in the field of metrology: the experience of the Republic of Lithuania 116

REVIEWS

Pronevich A. S.

Democratic policing as part of the modern paradigm of police activity 126

For authors 131

*Мельник Роман Сергійович,
доктор юридичних наук,
старший науковий співробітник,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка,*

*Петров Євген Вікторович,
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін
Донецького юридичного інституту МВС України*

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНИХ КОМІСІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Статтю присвячено з'ясуванню місця національних комісій регулювання природних монополій у системі органів державної влади.

Ключові слова: природні монополії, національні комісії, публічна адміністрація, органи виконавчої влади.

Публічне регулювання економіки як необхідна передумова сталого розвитку кожної держави знаходить прояв у межах розгалуженої системи суспільних відносин, урегульованих нормами адміністративно-господарського права. Обов'язковим учасником таких відносин є суб'єкти публічної адміністрації, наділені публічними функціями, пов'язаними зі здійсненням організаційного, фінансового тощо впливу на суб'єктів господарювання. Публічна адміністрація утворюється за рахунок окремих підвидів суб'єктів, до яких у науковій літературі зазвичай відносять органи виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування [1]. Щоправда, у цьому разі не враховується те, що в сучасних умовах публічні функції можуть виконуватися також і публічно-правовими підприємствами, установа-

ми, публічно-правовими фондами, а також суб'єктами делегованих повноважень [див. : 2].

Необхідно відзначити, що наразі в українському законодавстві простежується тенденція, пов'язана з формуванням ще однієї підгрупи органів, яка може бути зарахована до системи суб'єктів публічної адміністрації і, зокрема, тієї її частини, що здійснює публічне регулювання економіки. У даному випадку мова йде про національні комісії регулювання природних монополій.

Аналіз сучасної наукової літератури показав, що нині лише окремі автори переймаються питаннями правового статусу названих комісій (І. О. Анохіна, В. Д. Базилевич, В. В. Кокорева, Г. М. Филюк). І такий стан справ не можна визнати задовільним хоча б з огляду на те, що галузі природних мо-

нополій вважаються одними з найбільш прибуткових галузей сучасної економіки [3].

Тому надзвичайної наукової актуальності та практичної користі набуває подальше дослідження правового статусу національних комісій регулювання природних монополій, що і є основною метою статті.

Процес формування системи операторів ринку природних монополій розпочався у нашій державі ще на початку 90-х рр. ХХ ст. [4], проте свою конкретизацію він отримав з набуттям чинності Закону України "Про природні монополії" [5], який встановив, що регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сферах природних монополій здійснюється національними комісіями регулювання природних монополій.

Розділ III Закону України "Про природні монополії" визначає правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Згідно з частиною 1 ст. 11 Закону національні комісії є державними колегіальними органами, які утворюються та ліквіднуються Президентом України. Комісії підпорядковуються Президенту України, підзвітні Верховній Раді України. Основними завданнями комісій є: регулювання діяльності суб'єктів природних монополій; сприяння створенню умов, які забезпечують за рахунок виникнення та розвитку конкуренції виведення товарного ринку із стану природної монополії, що дозволить ефективніше задовольняти попит, а також сприяння розвитку конкуренції на суміжних

ринках; формування цінової політики у відповідній сфері регулювання; сприяння ефективному функціонуванню товарних ринків на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів товарів, що виробляються (реалізуються) суб'єктами природних монополій.

Таким чином, національні комісії регулювання природних монополій можуть бути активними та доволі впливовими суб'єктами адміністративно-господарських відносин, а якщо так, то їх правовий статус має знайти максимально повне нормативне закріплення. Однак, цей аспект функціонування національних комісій містить суттєві прогалини. Зупинимося на цьому детальніше.

Насамперед, привертає увагу той факт, що у Законі України "Про природні монополії" національні комісії визначено як державні колегіальні органи. Проте одразу виникає запитання, а до якої гілки влади вони належать? Без відповіді на це питання неможливо зрозуміти їх місце у системі органів державної влади, від якого, до речі, буде залежати і їх компетенція, і особливості взаємодії з органами інших гілок влади, і питання відповідальності тощо. Шляхом аналізу змісту Закону України "Про природні монополії", Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг" [6], Закону України "Про державне регулювання у сфе-

рі комунальних послуг" [7], Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [8], Закону України "Про телекомунікації" [9], Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [10], Закону України "Про електроенергетику" [11] ми дійшли висновку, що в Україні розпочато розбудову, фактично, ще однієї гілки влади, представленої національними комісіями регулювання природних монополій. Цей висновок базується на наступних позиціях: **по-перше**, у згаданих вище законодавчих актах проведено чітке розмежування органів виконавчої влади та національних комісій, які, як вже було наголошено, визнано колегіальними органами державної влади. Ця думка ґрунтується також і на положенні Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" [12], де про національні комісії не згадується. Це, можливо, можна було б пояснити тим, що національні комісії функціонують не на загальнодержавному рівні. Проте такий висновок не узгоджується з основами їх правового статусу, сформульованими, зокрема, у Законі України "Про природні монополії" та Законі України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг". У названих законодавчих актах, з одного боку, наголошено на тому, що національні комісії можуть складатися з центрального апарату та територіальних органів, а з іншого, – що статус ке-

рівників національних комісій прирівняний до статусу керівників центральних органів виконавчої влади. Про загальнодержавний характер діяльності національних комісій чітко свідчить і коло їх повноважень. Так, наприклад, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, має право видавати нормативно-правові акти, обов'язкові до виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, учасниками ринку телекомунікаційних послуг, їх об'єднаннями [9]; **по-друге**, національні комісії не підпорядковуються та не є підзвітними Кабінету Міністрів України, тобто їх виведено з системи органів виконавчої влади. Натомість їм передана на виконання частина функцій, які до створення останніх реалізовувалися органами виконавчої влади. Це функції щодо розробки та затвердження спеціальних умов і правил здійснення підприємницької діяльності суб'єктами природних монополій та суб'єктами господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках; видання суб'єктам природних монополій та суб'єктам господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, ліцензій на здійснення відповідних видів підприємницької діяльності; притягнення суб'єктів природних монополій та суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на суміжних ринках, до відповідальності тощо; **по-третьє**, національні комісії відділені від органів виконавчої влади також і в організаційному порядку. Вони мають статус юридичної особи, а також відокремлене майно, що є державною

власністю; *по-четверте*, національні комісії є підконтрольними Президенту України, який самостійно, тобто без погодження цього питання з іншими органами державної влади, приймає рішення про їх створення або ліквідацію, затверджує положення про них, призначає та звільняє з посад їх керівників та членів комісій (ст. 11 Закону України "Про природні монополії").

Отже, з викладеного стає очевидним, що національні комісії являють собою організаційну структуру, відокремлену від інших органів державної влади, на чолі якої знаходиться Президент України. За своєю сутністю вони є виконавчо-розпорядчими органами, наділеними необхідною кількістю відповідних повноважень. Проте, на наш погляд, такий стан справ повністю суперечить принципу розподілу влади, відповідно до якого у державі не можуть існувати паралельно дві системи органів, покликаних впроваджувати у життя політичні рішення. Принагідно зазначимо, що у нас виникають побоювання також і щодо неузгодженості викладених вище положень про національні комісії та порядок їх створення з вимогами Конституції України, зокрема, закріпленими у ст. 106 повноваженнями Президента України [13]. Адже відповідно до п. 15 ч. 1 ст. 106 Конституції України Президент України має право утворювати, реорганізувати та ліквідувати за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, однак названі комісії, як було нами встановлено, не належать до органів виконавчої влади. Отже, національні комісії утворено на підставі п.

28 ч. 1 ст. 106 Основного Закону, однак з огляду на виконавчо-розпорядчі повноваження національних комісій та їх розгалужену систему, а також особливості правового статусу та діяльності органів та служб, в положеннях про які зазначено, що вони створюються саме на підставі названого вище п. 28, національні комісії не можуть бути віднесені ані до консультативних, ані до дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що функціонують при Президентові України. І дійсно, як можна ставити знак рівності між національною комісією, яка шляхом ліцензування може визначати та впливати на функціонування, скажімо, ринку телекомунікаційних послуг, та такими комісіями як комісія зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права (консультативно-дорадчий орган при Президентові України) [14] або комісія при Президентові України з питань громадянства (допоміжний орган) [15].

Ще більш складним виглядає практичний бік даної проблеми, пов'язаний майже з повною відсутністю правової бази, необхідної для функціонування національних комісій. Нині, з огляду на положення перерахованих вище законодавчих актів, в Україні діють наступні національні комісії: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг; Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку; Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг; Національна комісія, що здійснює державне ре-

гулювання у сфері енергетики. Відповідно до абзацу 3 ч. 1 ст. 11 Закону України "Про природні монополії" національні комісії діють на підставі положень, що затверджуються Президентом України. І хоча в законодавстві України немає (станом на вересень 2011 р.) положень про жодну національну комісію, це не завадило законодавцю 7 липня 2011 року доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення статтями 148-5, 188-7, 188-21, 188-29, 188-30, 188-36 [16], якими передбачено відповідальність за невиконання вимог посадових осіб національних комісій. Разом з цим, за відсутності указів Президента України, якими мали б бути затверджені положення про національні комісії, як того вимагає Закон України "Про національні монополії", нині у даній сфері діють інші нормативні акти. Так, наприклад, визначення правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері комунальних послуг, причому лише її прав, міститься у ст.ст. 5–6 Закону України "Про державне регулювання у сфері комунальних послуг" [7].

Дещо схожа ситуація спостерігається і щодо правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики. Відповідно до ст. 11 Закону України "Про електроенергетику" органом державного регулювання діяльності в електроенергетиці є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики, порядок організації діяльності якої визначається Законом України "Про природні монополії". Інакше кажучи, має існувати відповід-

ний Указ Президента України, яким має бути затверджено положення про дану комісію, однак такого указу не має.

Ще більш "цікавою" є ситуація щодо врегулювання правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Справа у тому, що нині в Україні діє не згадана Національна комісія, а Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. Одразу виникає запитання про те, а чи є різниця між названими комісіями? Очевидно є, оскільки Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, на відміну від національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, включена до системи центральних органів виконавчої влади [12]. Ще більш проблематичною для розуміння є ситуація з правовим регулюванням діяльності згаданої Державної комісії, яка одночасно керується як положенням, яке затверджено Указом Президента України [17], так і положенням, що підписане Прем'єр-міністром України [18]. Але при цьому Кодекс України про адміністративні правопорушення у ст. 188-29 встановлює відповідальність за невиконання законних вимог посадових осіб не державної, а національної комісії (виділено нами – Р. М., Є. П.), що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг!

Ведучи мову про правовий статус національних комісій, не можна не нагадати, що органи державної влади зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що пе-

редбачені Конституцією та законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції України). А отже, сумнівним на предмет відповідності Конституції України виглядає положення ст. 11 Закону України "Про природні монополії", зокрема, та її частина, в якій говориться, що положення про національні комісії затверджується Президентом України. На наш погляд, функції, завдання, права та обов'язки національних комісій мають бути визначені винятково у відповідних законах.

Отже, слід констатувати, що наразі правовий статус національних комісій регулювання природних монополій визначено непослідовно та неповно. Така ситуація, як справедливо наголошується у фаховій літературі, негативно впливає як на рівень захисту прав споживачів товарів і послуг, а також прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, так і на ефективне функціонування самих комісій [19]. З огляду на це, у найкоротші строки варто ґрунтовно доопрацювати правові акти, які визначають правовий статус національних комісій регулювання природних монополій. Без вирішення окреслених проблем просто неможливо зрозуміти, що ж, власне, являють собою названі комісії та яке місце вони посідають у системі органів держаної влади.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Реформування українського адміністративного права : ґрунтовний привід для теоретичної дискусії / В. Б. Авер'янов // Право України. – 2003. – № 5. – С. 117–122.
2. Мельник Р. С. Адміністративно-господарське право як структурний елемент системи адміністративного права : зарубіжний досвід та національні особливості / Р. С. Мельник // Право і Безпека. – 2010. – № 2. – С. 55–59.
3. Венгер В. В. Державне регулювання природних монополій в Україні : напрями вдосконалення / В. В. Венгер // Економіка і прогнозування. – 2006. – № 3. – С. 65–79.
4. Про Національну комісію з питань регулювання електроенергетики України : Указ Президента України від 8 грудня 1994 року № 738/94 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=738%2F94>.
5. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 року №1682-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 30. – Ст. 238.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг : Закон України від 7 липня 2011 року № 3610-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 60. – Ст. 2404.
7. Про державне регулювання у сфері комунальних послуг : Закон України від 9 липня 2010 року № 2479-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 49. – Ст. 571.
8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
9. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
10. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні : Закон України від 30 жовтня 1996 року № 448/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 51. – Ст. 292.
11. Про електроенергетику : Закон України від 16 жовтня 1997 року № 575/97 // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 1. – Ст. 1.
12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 // Офіційний вісник Президента України. – 2010 р. – № 32. – Ст. 1026.
13. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
14. Питання Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права : Указ Президента України від 9 грудня 2010 року

№ 1116/2010 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95. – Ст. 3379.

15. Питання організації виконання Закону України "Про громадянство України" : Указ Президента України від 27 березня 2001 р. № 215/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 13. – Ст. 533.

16. Кодекс Української РСР про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122 (з наступними змінами та доповненнями).

17. Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг Украї-

ни : Указ Президента України від 4 квітня 2003 року № 292/2003 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 15. – Ст. 650.

18. Про затвердження Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2010 року № 157 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 12. – Ст. 580.

19. Анохіна І. Поняття та правовий статус органів державного регулювання суб'єктів природних монополій / І. Анохіна // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 8. – С. 32–35.

Мельник Р. С., Петров Е. В. К вопросу о правовом статусе национальных комиссий регулирования естественных монополий.

Статья посвящена установлению места национальных комиссий регулирования природных монополий в системе органов государственной власти.

Ключевые слова: природные монополии, национальная комиссия, публичная администрация, органы исполнительной власти.

Melnyk R., Petrov E. On the Question of the Legal Status of National Commissions On Regulating Natural Monopolies.

The article is devoted to the establishing of the place which national commissions on regulating natural monopolies holds in the system of the State agencies.

Keywords: natural monopoly, national commission, public administration, executive authorities.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2012

*Хилько Іван Юрійович,
кандидат юридичних наук,
слухач Інституту підготовки професійних суддів
Національного університету "Одеська юридична академія"*

ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВИХ ОСНОВ ПРОТИДІЇ НЕЗАКОННОМУ ВИКОРИСТАННЮ ТА РОЗПОВСЮДЖЕННЮ ПРОГРАМНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено правовим основам протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення. Надано характеристику основних національних нормативно-правових актів у сфері протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення та вказано шляхи їх удосконалення.

Ключові слова: законодавство, правові основи, програмне забезпечення, протидія, незаконне використання, незаконне розповсюдження.

З набуттям Україною незалежності активно розпочався процес удосконалення вітчизняного законодавства у сфері інтелектуальної власності, про що свідчить не лише впровадження найбільш важливих міжнародних норм у цій сфері, але й прийняття низки національних законів. Існуюча в Україні система національного законодавства у сфері інтелектуальної власності та програмного забезпечення, хоча і відповідає міжнародним нормам, проте не може повністю забезпечити правовласників та користувачів від незаконного його використання та розповсюдження. Тому постає необхідність у науковій розробці національних правових основ протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення з метою удосконалення.

Правові основи протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення певною мірою досліджувалися у працях вітчиз-

няних та зарубіжних авторів: О. І. Горєва, В. В. Жукова, Ю. М. Капіци, О. А. Кузьміна, Б. Л. Куркіна, С. В. Петренка, М. В. Синькової, Л. П. Тимофієнка та інших.

Метою цієї статті також є розробка рекомендацій щодо удосконалення правових основ протидії незаконному використанню та розповсюдженню програмного забезпечення.

Слід нагадати, що правову основу регулювання правовідносин у сфері інтелектуальної власності в Україні складають Основний Закон держави та інші нормативно-правові акти. Конституція України у ч. 4 ст. 13 встановила загальні засади захисту прав власності та рівності громадян перед законом; ч. 1 ст. 54 – гарантування свободи літературної, художньої, наукової творчості та захист інтелектуальної власності, авторських прав та інтересів, що виникають у зв'язку із створеними відповідними об'єктами. Звернемо увагу на ч. 2 ст. 54, за якою кожен

громадянин має право на результати своєї інтелектуальної діяльності і без його згоди ніхто не має права використувати або поширювати їх [1].

Захист авторських об'єктів у сфері інтелектуальної власності, у тому числі програмного забезпечення, від протиправних посягань здійснюється нормами Цивільного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального кодексу України, Господарського кодексу України, а також нормами спеціального законодавства та підзаконних актів.

Попередження та запобігання правопорушенням у зазначеній сфері передбачені Цивільним кодексом України, який ст. 432 встановлює захист права інтелектуальної власності судом. Суд у випадках та у порядку, встановлених законом, може постановити рішення, зокрема, про: застосування негайних заходів щодо запобігання порушенню права інтелектуальної власності та збереження відповідних доказів; зупинення пропуску через митний кордон України товарів, імпорт чи експорт яких здійснюється з порушенням права інтелектуальної власності; вилучення з цивільного обороту товарів, виготовлених або введених у цивільний оборот з порушенням права інтелектуальної власності та знищення таких товарів; вилучення з цивільного обороту матеріалів та знарядь, які використовувались переважно для виготовлення товарів з порушенням права інтелектуальної власності або вилучення та знищення таких матеріалів та знарядь. Відповідно до пунктів 5 та 6 цієї статті до правопорушників як міра

відповідальності застосовується грошове стягнення та здійснюється опублікування у засобах масової інформації відомостей про порушення [2].

Цивільно-процесуальний кодекс України ч. 4 ст. 151 встановлює спеціальні правила забезпечення позову щодо запобігання порушенню права інтелектуальної власності. До заяви додаються документи та інші докази, які підтверджують, що саме ця особа є суб'єктом відповідного права інтелектуальної власності і, що її права можуть бути порушені у разі невжиття заходів забезпечення позову. До такої заяви додаються копії відповідно до кількості осіб, щодо яких просять вжити заходи забезпечення позову. Такими заходами, наприклад, може бути накладення заборони на незаконне тиражування та розповсюдження програмного забезпечення [3].

Запобіганням та попередженню правопорушень у сфері інтелектуальної власності сприяють також норми Митного кодексу України, зокрема розділу X "Контроль за переміщенням через митний кордон України товарів, що містять об'єкти прав інтелектуальної власності". Стаття 257 Митного кодексу України встановлює призупинення митного оформлення товарів, що містять об'єкти права інтелектуальної власності та є контрафактними, що встановлюється на основі даних відповідного реєстру, який ведеться спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади. Такі товари підлягають розміщенню на складах тимчасового зберігання або на складах митних органів. Якщо протягом встановленого строку контрафактність

товарів підтверджується, митний орган порушує справу про порушення митних правил, а товари, – безпосередні предмети правопорушення – вилучаються у передбаченому законом порядку [4].

Охорона та захист правомірного використання програмного забезпечення забезпечується також статтями 51–2, 164–9 Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України. Стаття 176 Кримінального кодексу України встановлює кримінальну відповідальність за незаконне відтворення, розповсюдження творів науки, літератури і мистецтва, комп'ютерних програм і баз даних, ст. 216 – за незаконне виготовлення, підроблення, використання або збут незаконно виготовлених, одержаних чи підроблених марок акцизного збору, або контрольних марок для маркування упаковок примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних чи голографічних захисних елементів [5].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2002 року № 247-р. затверджено Концепцію легалізації програмного забезпечення та боротьби з нелегальним його використанням, яка визначила основи урядової політики у зазначеній сфері [6]. Її метою встановлювалося визначення наукових та практичних заходів, спрямованих на вдосконалення нормативно-правової бази у зазначеній сфері; розроблення рекомендацій щодо підвищення ефективності застосування відповідного законодавства; створення механізму протидії. У спеціальній літературі підкреслюється значущість

урядових дій щодо припинення фактів неправомірного використання програмного забезпечення, в першу чергу, в державних установах. С. В. Петренко підкреслює, що придбання державними установами ліцензійних версій програмного забезпечення реалізується із залученням коштів держбюджету, є інвестицією у розвиток ІТ-індустрії інших держав [7, с. 62].

На виконання Концепції постановою Уряду від 10 жовтня 2003 року №14333 "Про затвердження Порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади" передбачено щорічне проведення інвентаризації програмного забезпечення, можливість здійснення раптових перевірок його використання, визначено обов'язки користувачів комп'ютерів та інші механізми, які дозволять здійснювати поточний контроль за дотриманням авторських прав на програмне забезпечення [8]. У 2004 році міжвідомчою робочою групою було прийняте рішення про легалізацію операційних систем і офісних додатків виробництва компанії "Microsoft", що найбільш поширені у державних органах і використовуються для забезпечення виконання функціональних обов'язків працівників більшості органів виконавчої влади. Зазначені програми були об'єднані в один пакет, оптимальний за своїм складом і за найбільш пільговою ціною пропозицією. Між Міністерством освіти і науки України і компанією "Microsoft" було укладено 19 травня 2005 р. Договір про легалізацію комп'ютерних програм виробництва цієї компанії, відповідно до якого набула чинності спеціальна

Програма ліцензування для органів державної влади України. За її умовами державним органам була надана можливість привести у відповідність з чинним законодавством на пільгових умовах використання програмного забезпечення у своїй діяльності шляхом заміни неліцензійних примірників програм на ліцензійні [9].

Авторським колективом у складі В. І. Жукова, Ю. М. Капіци, Б. Л. Курікіна, М. В. Синькова, Л. П. Тимофієнка та іншими розроблена Концепція правової охорони комп'ютерних програм в Україні [10] як основа для майбутнього формування відповідних законів та інших нормативно-правових актів. Вона містить виклад міжнародного досвіду (Великобританії, Італії, Німеччини, Франції, США, Канади, Японії, інших країн) щодо захисту програмного забезпечення, переваг та недоліків захисту авторським та патентним правом, пропозиції щодо внесення змін до Закону України "Про авторське право та суміжні права" та іншого законодавства. Заслужують на увагу положення щодо необхідності державної реєстрації комп'ютерних програм, вільного використання законно придбані програми з метою передання копії не з комерційною метою, реалізації комплексного підходу до їх правової охорони.

До базових законів України у сфері авторського та патентного права, що є основними щодо захисту програмного забезпечення, варто віднести закони "Про авторське право і суміжне право", "Про охорону прав на винаходи та корисні моделі", "Про розповсюджен-

ня примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних", "Про охорону прав на знаки на товарів та послуг", "Про оподаткування прибутку підприємств" та інші.

Найбільш широко протидія правопорушенням у сфері інтелектуальної власності передбачена базовим Законом України "Про авторське право і суміжні права", зокрема, ст. 52 Закону передбачає право особи при порушенні її авторських прав: вимагати заборону дій, що порушують авторське право чи створюють загрозу їх порушенням; звертатись до суду з позовом про повнення порушених прав та припинення дій, що порушують авторське право; вимагати припинення підготовчих дій до порушення авторського права, у тому числі припинення митних процедур, якщо є підозра щодо їх контрафактності; брати участь в інспектуванні виробничих приміщень, складів, технологічних процесів і господарських операцій, пов'язаних з виготовленням об'єктів інтелектуальної власності, якщо є підозра про порушення чи загрозу порушення авторського права. Зазначені правові норми є дієвими у разі необхідності припинення правопорушення щодо незаконного використання та розповсюдження програмного забезпечення [11].

Аналіз відповідної світової практики свідчить, що правове регулювання суспільних відносин у сфері програмного забезпечення здійснюється двома шляхами: або внесенням суттєвих відповідних змін до національного законодавства (Австралія, Велико-

британія, Іспанія, Канада, Японія), або прийняттям спеціального закону (Бразилія, Норвегія, Південна Корея, Швеція). У спеціальній літературі з цього питання ведеться дискусія. Найбільш повно її розкриває у дисертації О. О. Кузьмін, аналізуючи досвід європейських та інших країн. Він зазначає, що окремі автори (А. Б. Гель, І. Е. Маміофе) вважають можливою охорону програмного забезпечення методами патентного права з внесенням відповідних змін до нього, інші (Г. М. Анісов, В. М. Бакастов, Є. П. Гаврилов) вказують на необхідність прийняття спеціального закону [12, с. 27]. На наш погляд, прийняття спеціального закону дозволяє більш комплексно та повно регулювати зазначені правовідносини та забезпечити захист програмного забезпечення.

Спроба прийняття відповідного спеціального закону мала місце і в Україні. Проект Закону про використання Відкритого (Вільного) програмного забезпечення в державних установах та державному секторі господарства був розроблений народним депутатом України Б. І. Олійником та поданий до законодавчого органу в 2002 році. Відзначимо, що перехід на програмне забезпечення вільного використання здійснюється у Німеччині, Індії, Перу, країнах Скандинавії; у США (NASA і Військово-морський флот адаптує програмне забезпечення вільного використання), у Китаї (вільне програмне забезпечення використовується не тільки в урядових установах, а й серед інших суб'єктів господарювання). Таким чином, можливий перехід, принаймні українських

урядових установ, на вільне програмне забезпечення є актуальним завданням [7, с. 64].

Аналіз зазначеного законопроекту дозволяє виділити наступні позитивні аспекти, а саме:

1) визначення сфери застосування (виконавча, законодавча, судова влада та органи місцевого самоврядування, підприємства, у яких держава володіє контрольним пакетом акцій, які використовують програмне забезпечення або програмні бібліотеки в їхніх системах та інформаційному забезпеченні);

2) вказівку на зміст ліцензії, за якою може використовуватися програмне забезпечення (використання програми для будь-якої мети, безперешкодний доступ до програмного коду або (та) набору інструкцій; будь-яке вивчення механізмів (принципів) функціонування програми; можливість використання механізмів функціонування та частин коду програми для створення інших програм та (або) адаптації до потреб користувача; вільне виробництво і поширення копій програми);

3) випадки застосування закритого комерційного програмного забезпечення (на базовому вільному програмному забезпеченні не існує рішень, які задовольняють специфічні потреби, немає програм зазначеної категорії тощо);

4) авторизація, інформування та страхування ризиків у разі використання рішень, побудованих на основі виняткових дозволів (поповнення ззовні програмного забезпечення за обнародування усіх безпосередніх та потенційних ризиків приєднання користувачів для його використання);

5) приведення у відповідність до зазначеного закону інших законодавчих актів у зазначеній сфері [13].

На наш погляд, представлений законопроект підлягає детальному та серйозному доопрацюванню внаслідок його значної недосконалості щодо повноти охоплення регулювання відповідних суспільних відносин; вказаного об'єкта закону, відсутності навіть спроби вдосконалення діючого законодавства щодо захисту програмного забезпечення, відсутності координування норм з чинним законодавством у сфері інтелектуальної власності, гармонізації із зарубіжними нормативно-правовими актами, юридичних погрішностей (порядок розміщення норм, їх найменування, структура, нечітке визначення термінів тощо).

Зазначений законопроект зазнав гострої критики Інститутом законодавства України, Асоціацією виробників програмного забезпечення, Міністерством освіти і культури. Лише окремі науковці вказали, не дивлячись на його недосконалість, на бажаність та своєчасність прийняття такого акта. Так, російський вчений О. І. Горєв переконаний, що перехід на вільне програмне забезпечення є економічно виправданим; буде сприяти підвищенню кваліфікації програмістів, дозволить їм співпрацювати з розробниками програм на світовому рівні, сприятиме розвитку власної української програмної продукції; застосування вільного програмного забезпечення в державних органах і в державному секторі господарства значно знизить рівень контрафактності програмного забезпечення [14, с.112].

В Україні необхідність прийняття закону "Про захист програмного забезпечення від незаконного використання та розповсюдження" зумовлена тим, що поширення загальних норм авторського права на програмне забезпечення не вирішує всіх проблем у цій сфері. Крім того, слід зауважити декларативність окремих норм кодексів. Так, наприклад, у Господарському кодексі України у ст. 155 зазначено, що комп'ютерні програми є об'єктом права інтелектуальної власності у сфері господарювання, але правомочностей щодо неї, як наприклад, щодо винаходу, корисної моделі, промислового зразку (ст. 156), чи щодо використання торгівельної марки (ст. 157) у господарському обігу не окреслено [15].

Узагальнюючи вищезазначене, слід наголосити, що завдяки правовому регулюванню суспільних відносин у сфері використання та розповсюдження програмного забезпечення здійснюється захист інтересів держави і суспільства, юридичних та фізичних осіб як правовласників програмного забезпечення шляхом встановлення нормативно-правових норм щодо його охорони від несанкціонованого використання та розповсюдження. Вдосконалення правового регулювання у сфері програмного забезпечення здійснюється на різних напрямках: у загальнотеоретичних дискусіях щодо змісту форм охорони; на законодавчому рівні шляхом внесення змін відповідно до вітчизняної практики та рекомендацій міжнародних конвенцій та договорів. Норми права у сфері програмного забезпечення створюють певну систему, яка має ієрархічний характер – це конституційні норми,

що мають найвищу юридичну силу та значення; міжнародно-правові стандарти, відображені у міжнародних договорах та конвенціях, до яких приєдналась Україна; поточне законодавство у сфері інтелектуальної власності, в якому знайшли відображення конституційні та міжнародні норми. Чинне законодавство з питань захисту програмного забезпечення можна також класифікувати за способом правового захисту – нормативно-правові акти у галузі цивільно-правового захисту, адміністративно-правового захисту; кримінально-правового захисту.

Аналіз українського законодавства засвідчує, що ним не враховуються повністю норми міжнародного права щодо вимог правового захисту програмного забезпечення; системи захисту програмного забезпечення не відповідають все більш досконалим способам правопорушень у цій сфері; спеціальний, базовий закон щодо захисту програмного забезпечення не розроблено, що негативно впливає на комплексність протидії правопорушенням у цій сфері.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Цивільний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.
3. Цивільний процесуальний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1618-15>.
4. Митний кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=92-15>.
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим

доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80731-10>.

6. Про затвердження Концепції легалізації програмного забезпечення та боротьби з нелегальним його використанням : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2002 року № 247-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 20. – Ст. 989.

7. Петренко С. В. Правовий захист програмного забезпечення в Україні / С. В. Петренко // Право України. – 2003. – № 6. – С. 62–65.

8. Про затвердження Порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2003 року № 14333 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 37. – Ст. 1989.

9. Щодо роз'яснення питань, пов'язаних з легалізацією комп'ютерних програм: Лист Міністерства освіти і науки України від 13 жовтня 2005 року №16-14\4613 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://uazakon.com/documents/date_9c/pg_ilguxe.htm.

10. Концепція правової охорони комп'ютерних програм в Україні, розроблена Державним агентством України з авторських і суміжних прав і авторським колективом у складі : В. В. Жукова, Ю. М. Капіци, Б. Л. Куркіна, М. В. Синькова, Л. П. Тимофійка та ін. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unicyb.kiev.ua/~vant/htdocs/konz.htm>.

11. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 року № 3792-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 13. – Ст. 64.

12. Кузьмин А. А. Проблемы правовой охраны программного обеспечения ЭВМ : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Кузьмин Александр Анатольевич. – Москва, 2001. – 198 с.

13. Про використання Відкритого (Вільного) програмного забезпечення в державних установах та державному секторі господарства : проект Закону України від 15 серпня 2002 року № 2065 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JD1LD00A.html.

14. Горев А. И. Противодействие незаконному обороту программ для ЭВМ (административно- и информационно-правовой аспекты) : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Горев Александр Иванович. – Омск, 2003. – 203 с.

15. Господарський кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=436-15>.

Хилько И. Ю. К вопросу об усовершенствовании правовых основ противодействия незаконному использованию и распространению программного обеспечения в Украине.

Статья посвящена правовым основам противодействия незаконному использованию и распространению программного обеспечения. Охарактеризованы основные национальные правовые акты в сфере противодействия незаконному использованию и распространению программного обеспечения и указаны пути их усовершенствования.

Ключевые слова: законодательство, правовые основы, программное обеспечение, противодействие, незаконное использование, незаконное распространение.

Hilko I. On the Question of Improving the Legal Framework for Combating the Illegal Use and Distribution of the Software in Ukraine.

Article is devoted to legal framework for combating the illegal use and distribution of the software. The author describes the main national legal acts in the sphere of countering the illegal use and distribution of the software and indicates the ways to improve them.

Keywords: legislation, legal frameworks, software, counter, illegal use, illegal distribution.

Стаття надійшла до редакції 08.05.2012

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

УДК 342.95

*Біла Вікторія Русланівна,
кандидат юридичних наук,
викладач кафедри управління, адміністративного права і процесу
та адміністративної діяльності
Національного університету Державної податкової служби України*

ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИКОНАННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ, ЩО ВИНИКАЮТЬ ІЗ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ

У статті розглядаються поняття, ознаки та види заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами.

Ключові слова: адміністративний договір, заходи забезпечення, виконання, розірвання.

Проведення в Україні адміністративної реформи зумовлює посилену увагу вчених юристів до публічного управління, у тому числі до питань, пов'язаних із застосуванням у ньому диспозитивних методів, відповідно, виникає нагальна необхідність у розробці нових підходів до застосування договірних форм у діяльності органів публічної адміністрації. Кодекс адміністративного судочинства України закріпив нормативне визначення адміністративного договору, проте залишив відкритою низку питань, у тому числі й проблему виконання зобов'язань за адміністративними договорами та заходів їх забезпечення.

З теоретичних позицій виконання договору має проходити належним та реальним чином. При недотриманні цієї умови договір вважається порушеним і це викликає правові наслідки. Належність та реальність є принципами виконання зобов'язання у цивільному праві і на теоретичному рівні може

бути підставою для розробки вимог до виконання адміністративного договору з урахуванням особливостей складу та регулювання адміністративних відносин [1, с. 208].

Належне виконання має здійснюватися сторонами чи іншими особами, визначеними законом або договором; у повному обсязі, за винятками, вказаними в законодавстві; у належні строки, у належному місці, порядку та належними способами виконання тощо. Реальне виконання характеризується як вияв необхідності здійснення боржником саме тих дій, які передбачені змістом договору, і неможливості заміни грошовою компенсацією чи відшкодуванням збитків [2, с. 423–424]. Це особливо актуально для адміністративного договору, оскільки метою даного договору є, перш за все, досягнення суспільно корисних результатів [1, с. 208].

Метою даної статті є дослідження ознак та видів заходів забезпечення

виконання зобов'язань за адміністративними договорами та перспектив їх вдосконалення.

Проблемі заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами у різні часи були присвячені праці вітчизняних та зарубіжних учених: Д. М. Бахраха, О. В. Дьоміна, Ю. А. Тихомирова, Ю. М. Старілова, М. І. Брагинського, Б. І. Пугинського, С. М. Бервено, К. К. Афанасьева, Ж. В. Завальної, М. М. Сібільова. Однак остаточного вирішення це питання в науці не знайшло.

Загалом до системи юридичних гарантій виконання договірних зобов'язань можна віднести: систему органів та посадових осіб, які наділені повноваженнями щодо забезпечення виконання зобов'язань, сукупність юридичних санкцій за порушення виконання, або неналежне виконання адміністративного договору, інші засоби захисту, організаційні заходи, інформаційно-технічні засоби [3, с. 458–459].

На думку Ж. В. Завальної, забезпечувальні заходи, спрямовані на виконання адміністративного договору, матимуть такі риси: обов'язковий характер та немайновий, організаційний зміст. До забезпечувальних заходів адміністративного договору вона відносить: видання адміністративного акта; здійснення заходів контролю та нагляду; створення робочих груп, комісій [1, с. 213]. Як зазначає Ю. А. Тихомиров, забезпеченість договірних зобов'язань у публічно-правовому договорі більш багатоманітна за своїми засобами та включає такі заходи, як організаційні, правові, економічні,

платіжно-розрахункові, зміну режимів та пріоритетів [4, с. 184].

До засобів забезпечення виконання адміністративно-договірних зобов'язань, крім майнових санкцій, О. В. Дьомін відносить і організаційні, адміністративні, дисциплінарні санкції, позбавлення певних квот, пільг, переваг, зупинення фінансування [5, с. 38].

Досить розповсюдженим є поділ способів забезпечення договірних зобов'язань на заходи захисту та заходи відповідальності [6, с. 123]. Деякі вчені вважають, що способи захисту можна поділити на: способи фактичного характеру, що застосовуються уповноваженою особою при самозахисті, і способи оперативного характеру (наприклад, відмова від прийняття простроченого виконання); правоохоронні способи державно-примусового характеру, які застосовують державні або громадські органи, що розглядають спір, до яких входять цивільно-правові санкції як способи цивільно-правової відповідальності та способи державно-примусового характеру, що не мають ознак цивільно-правової відповідальності (поділ майна між співвласниками, застосування наслідків недійсності правочину) [7, с. 211; 6, с. 125].

Отже, заходи забезпечення виконання адміністративного договору можна поділити на дві групи: а) заходи, оперативного характеру, що забезпечують належне виконання договору; б) правоохоронні заходи, що є реакцією на невиконання або неналежне виконання адміністративного договору.

У цивільному праві заходи оперативного впливу визначають як юридичні засоби правоохоронного характеру, які застосовуються до порушника цивільних прав та обов'язків безпосередньо уповноваженою особою, яка є стороною даних цивільних правовідносин, без звернення за захистом свого права до компетентних державних або громадських органів [8, с. 166–167].

Заходам оперативного впливу притаманний ряд ознак: виконують превентивну, запобіжну функцію, призначені забезпечити належне виконання зобов'язання; їх застосування передбачає настання несприятливих наслідків для правопорушника лише в окремих випадках [8, с. 166]. До ознак оперативних заходів забезпечення виконання адміністративних договорів необхідно віднести і їх застосування лише з боку органів публічної адміністрації.

Забезпечення виконання адміністративного договору можна здійснювати правовими та організаційними засобами. До правових засобів належить видання спільних, забезпечувальних актів, а до організаційних – проведення контрольних перевірок (взаємних та контрольних) здійснення наглядових заходів, проведення спільних засідань робочих груп, комісій для прозорості ходу виконання адміністративного договору [1, с. 213].

До організаційних оперативних засобів також можна віднести і обов'язкову письмову форму для будь-яких видів адміністративного договору, необхідність отримання дозволу третіх осіб або інших органів управління на

укладання адміністративного договору, якщо його зміст безпосередньо впливає на статус цих суб'єктів [9, с. 61], повноваження органів Державної податкової служби з оперативного контролю за виконанням договору невідладним контрагентом [5, с. 39]. Способи здійснення контрольних функцій повинні бути встановлені у договорі [9, с. 62].

Враховуючи публічно-правову природу адміністративного договору, вважаємо, що, незважаючи на примусовий характер, правоохоронні заходи забезпечення виконання зобов'язань повинні бути спрямовані на досягнення мети укладання даного адміністративного договору.

Згідно зі статтею 610 Цивільного кодексу України порушенням цивільного зобов'язання є його невиконання або виконання з порушенням умов, визначених змістом зобов'язання (неналежне виконання) [10].

Для цивільно-правових договорів невиконання умов договору може бути встановлене в законі або в договорі і мати такі наслідки: припинення зобов'язання внаслідок односторонньої відмови від зобов'язання, якщо це встановлено договором або законом, або розірвання договору; зміна умов зобов'язання; сплата неустойки; відшкодування збитків, моральної шкоди та інші [10]. Іншими словами, сторона договору, яка вважає свої права порушеними, може вимагати, у тому числі в судовому порядку, застосування до порушника перерахованих наслідків. У такому разі правові наслідки набувають ознак способів захисту прав та інтересів. При цьому важливо правильно

визначити правову природу правових наслідків порушення договору, враховуючи їх неоднорідність та встановлення законодавством різних підстав їх застосування [11, с. 49; 1, с. 208–209].

Для забезпечення належного виконання договірних зобов'язань в адміністративному договорі доцільно передбачати можливість його одностороннього розірвання чи зміни його умов як правоохоронного заходу у відповідь на порушення договору з боку контрагента. Право одностороннього розірвання договору може передбачатися також у випадку суттєвої зміни умов діяльності учасників договору. Як свідчить практика, контрагенти більш охоче йдуть на включення в договори таких умов на паритетній основі або при встановленні судового порядку зміни, або розірвання договору [12, с. 158].

Право на одностороннє розірвання договору може здійснюватись у трьох формах:

1. Часткова відмова від договору (відмова від частини договору при наявності зобов'язання, яке складається з декількох прав вимоги).

2. Тимчасова відмова від договору (призупинення виконання зобов'язань на певний час, необхідний для усунення недоліків у їх виконанні, при цьому такий вид односторонньої відмови від договору можливий у договорах лише із зустрічними зобов'язаннями) [13, с. 437].

3. Повна відмова від договору (зобов'язання сторін на майбутнє за даним договором припиняються) [14, с. 60].

У науковій літературі щодо перших двох форм реалізації повноваження на односторонню відмову від договору вказується на їх очевидний забезпечувальний та превентивний характер [14, с. 60]. Тому вважаємо, що часткова відмова від адміністративного договору та тимчасова відмова від адміністративного договору є оперативними правовими заходами, а повна відмова від договору належать до правоохоронних заходів.

Розірвання договору має відбуватись у виняткових випадках, коли неможливо іншим способом досягти результату чи захистити інтереси держави, суспільства [65, с. 214].

О. В. Дьомін вказує на те, що державний контрагент має право в односторонньому порядку без звернення до суду припинити договір у разі невиконання або неналежного виконання договору контрагентом [5, с. 38]. Підтримуючи цю думку, вважаємо, що випадки одностороннього розірвання адміністративного договору повинні бути закріплені нормативно та продубльовані у тексті договору. Наприклад, згідно з типовим договором про надання розстрочення (відстрочення) податкового боргу договір про розстрочення (відстрочення) може бути достроково розірвано з ініціативи податкового органу — з'ясовано, що інформація, подана платником податків під час укладання зазначених договорів, виявилася недостовірною, перекрученою або неповною; платник податків визнається таким, що має податковий борг із грошових зобов'язань, які виникли після укладення зазначених договорів; платник податків порушує умови погашен-

ня розстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу або відстроченого грошового зобов'язання чи податкового боргу [15].

Той же вчений висловлює переконання, що державний контрагент має право відмовитися від договору та перекласти його виконання за своїм вибором на іншу особу, якщо попередній контрагент порушує договір або не має можливості його виконати [5, с. 38].

Також дослідники вказують на право державного контрагента безпосередньо в безспірному порядку накладати стягнення на невідного контрагента в адміністративному договорі, якщо він порушує, чи не виконує закріплені у договорі зобов'язання [5, с. 38; 16, с. 463]. Крім майнових, тут можливе встановлення і інших видів санкцій (організаційних, адміністративних, дисциплінарних, позбавлення певних пільг, переваг, зупинення фінансування) [5, с. 39]. Необхідно зазначити, що дане повноваження тісно пов'язане із можливістю оперативного контролю. Оскільки саме його результати (акти перевірок, висновки експертиз) є підставою для застосування заходів відповідальності за порушення договірних зобов'язань.

Погоджуємося з Ю. М. Старіловим, який вважає, що до порушника можливо застосувати лише передбачені договором санкції [16, с. 463]. Цього питання торкаються і К. К. Афанасьєв, який вказує на необхідність законодавчого закріплення питань відповідальності учасників адміністративних договорів, у тому числі розробку право-

вого механізму притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за невиконання або неналежне виконання адміністративного договору [17, с. 14], і Ж. В. Завальна – про неможливість притягнення до адміністративної відповідальності контрагента у випадку невиконання адміністративного договору, оскільки невиконання договору не підпадає за ознаками під поняття адміністративного порушення. До того ж, притягнення до відповідальності є неефективним (наявні санкції не дають досягнення результату за договором і задоволення суспільних інтересів), у зв'язку з чим необхідно застосовувати заходи, які б давали можливість вийти зі стану порушення адміністративного договору і досягти бажаного результату іншими засобами та методами [1, с. 214].

Ми підтримуємо позицію Ж. В. Завальної про те, що застосування заходів адміністративної відповідальності неможливе за порушення умов договору. Проте вважаємо, що застосування адміністративних санкцій, штрафних фінансових санкцій є одним із наслідків розірвання договору [1, с. 214]. Лише після розірвання договору можливе застосування санкцій.

Традиційно щодо адміністративних договорів застосовується досвід Франції та Німеччини. Однак, на нашу думку, варто застосувати деякі положення заходів забезпечення виконання зобов'язань і країн англосаксонської правової сім'ї. Так, науковий інтерес становлять санкції, що застосовуються на розсуд суду за порушення виконання зобов'язань за договором: судова заборона

(injunction), специфічне виконання (specific performance), відшкодування за виконану роботу (quantum meruit).

Судова заборона полягає у вимозі за рішенням суду утриматись від вчинення певних дій [18, с. 250]. Якщо ж така дія вже була вчинена, то суд може застосувати mandatory injunction, тобто вимогу про поновлення положення позивача до порушення умов контракту відповідачем. Такий вид санкцій може застосовуватись у разі порушення адміністративно-договірних зобов'язань з боку органів виконавчої влади щодо органу Державної податкової служби, або у випадку порушення останнім умов адміністративного договору із фізичними чи юридичними особами.

Специфічне виконання полягає у вимозі суду, зверненій до відповідача, виконати зобов'язання, що виникли із договору, тобто у реальному виконанні укладеного контракту відповідно до його умов [19, с. 408–426]. Специфічне виконання застосовується також, коли немає можливості порахувати збитки [20, с. 21]. Такий вид санкцій також доцільно застосовувати за порушення умов адміністративного договору у зв'язку з тим, що, як правило, порахувати збитки, понесені внаслідок такого порушення, неможливо, оскільки предметом договору є управлінські дії, які, як правило, не мають грошового вигляду.

Відшкодування за виконану роботу носить реституційний характер. Підставою його застосування є виконання стороною, потерпілою від порушення контрактного зобов'язання її контрагентом, на момент порушення частини

свого контрактного зобов'язання. Однією із обставин застосування даної санкції є наявність договору щодо надання певних послуг, у якому відсутні умови щодо винагороди за це [21, с. 363]. Саме під такі ознаки підпадають договори про надання публічних управлінських послуг органами публічної адміністрації.

Перелічені санкції хоча й носять негативний характер, проте спрямовані на відновлення порушених прав і обов'язків сторін у адміністративному договорі. Їх значення полягає у спрямуванні поведінки сторін на виконання зобов'язань за адміністративним договором (у ширшому розумінні – на задоволення публічного інтересу) та досягнення мети договору.

Згадувана нами Ж. В. Завальна допускає існування негативної реакції у вигляді: адміністративної реституції (повернення сторін у початкове становище, відновлення становища, що існувало до укладання договору); розірвання договору, у тому числі одностороннє у випадках і порядку, передбаченому в законі (тягне припинення забезпечувального акта; припинення роботи спільних робочих груп, комісій) [1, с. 214].

Поняття реституції, як правило, застосовують за рішенням суду в цивільно-правових відносинах, коли йдеться про застосування правових наслідків невиконання зобов'язання [22, с. 694]. Юридичне поняття реституції застосовувалося ще римським правом щодо відносин повернення здійсненого за угодами, що були визнані недійсними чи не відбулись за іншими підставами,

і було спрямоване на скасування наслідків угоди чи іншого факту, тобто, по суті, мало перетворюючий, відновлюючий ефект [21, с. 214].

Реституція як спосіб захисту цивільного права застосовується лише при наявності між сторонами укладеного договору, який є нікчемним чи який визнано недійсним (п. 10) [23]. Суд може застосувати з власної ініціативи реституцію як наслідок недійсності заперечного правочину (п. 7) [23].

Необхідно зазначити, що у разі визнання адміністративним судом адміністративного договору недійсним внаслідок його нікчемності, застосування реституції є обов'язком суду, коли застосування реституції у випадку визнання недійсним оспорюваного адміністративного договору виноситься на розсуд суду.

Хоч і реституція, і розірвання адміністративного договору тягнуть за собою припинення договірних зобов'язань, проте наслідки такого припинення будуть різними. Так, згідно зі ст. 653 Цивільного кодексу України: сторони не мають права вимагати повернення того, що було виконане ними за зобов'язанням до моменту розірвання договору, якщо інше не встановлено договором або законом. Якщо договір розірваний у зв'язку з істотними порушеннями договору однією зі сторін, друга сторона може вимагати відшкодування збитків, завданих розірванням договору [10].

При невиконанні адміністративного договору повернення сторін у попе-

реднє становище тягнутиме за собою припинення забезпечувального адміністративного акта, а також фінансування, що було передане для виконання такого договору. Оскільки ці заходи відбуватимуться щодо відновлення адміністративних відносин, то пропонується вважати їх адміністративною реституцією на відміну від цивільно-правової [1, с. 218]. Адміністративна реституція може застосовуватись і у позасудовому порядку.

Звісно, викладені вище положення стосовно заходів забезпечення виконання зобов'язань за адміністративними договорами не є вичерпними та потребують подальшого наукового вивчення та нормативного закріплення з метою забезпечення законності та ефективності їх застосування.

Список використаних джерел:

1. Завальна Ж. В. Концептуальні засади договірної регулювання адміністративно-правових відносин / Ж. В. Завальна. – Суми : видавничо-виробниче підприємство ТОВ "Мрія", 2010. – 360 с.
2. Сібільов М. Договірне зобов'язання та його виконання / М. Сібільов // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 2 (33), 3 (34). – С. 414–424.
3. Административно-процесуальное право Германии / [В. Бергманн, введ., сост.] : пер. с нем. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.
4. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 1998. – 798 с.
5. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора / А. В. Демин. – Красноярск, 1998. – 93 с.
6. Бервено С. М. Проблеми договірної права України / С. М. Бервено. – К. : Юрінком Інтер, 2006. – 392 с.
7. Цивільне право України : [підручник] у 2 тт. / [В. І. Борисова (кер. авт. кол.), Л. М. Баранова, І. В. Жилінкова та ін.]; за заг. ред. В. І. Бо-

рисової, І. В. Спасибо-Фатеевої, В. Л. Яроцького. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – Т.1. – 480 с.

8. Грибанов В. П. Пределы осуществления и защиты гражданских прав / В. П. Грибанов. – М. : Изд-во МГУ, 1972. – С. 152–168.

9. Бахрах Д. Н. Очерки теории российского права / Д. Н. Бахрах. – М. : Норма, 2008. – 288 с.

10. Цивільний кодекс України : Кодекс України від 16 січня 2003 року № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=435-15>.

11. Бервено С. М. Правові наслідки порушення договірного зобов'язання (загальні положення) / С. М. Бервено // Юридична Україна. – 2006. – № 4. – С. 48–51.

12. Пугинский Б. И. Теория и практика договорного регулирования / Б. И. Пугинский. – М. : Зерцало-М, 2008. – 224 с.

13. Егорова М. А. Односторонний отказ от исполнения гражданско- правового договора / М. А. Егорова. – М., 2008. – 508 с.

14. Фещенко В. О. Проблема розмежування понять "взаємодія" та "координація" в правоохоронній діяльності / В. О. Фещенко // Юридичні читання молодих вчених : зб. мат. всеукр. наук. конф., (Київ, 23–24 квіт. 2004 р.). – К. : НПУ ім. Драгоманова, 2004.

15. Про затвердження Порядку розстрочення (відстрочення) грошових зобов'язань (податкового боргу) платників податків : Наказ Державної податкової адміністрації України : за станом на 21 січня 2011 року // Офіційний вісник України, 2011. – № 2.

16. Стариков Ю. Н. Курс общего административного права : в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Издательство НОРМА, 2002 – Т. II: Государственная служба. Управленческие действия. Правовые акты управления. Административная юстиция. – 2002. – 600 с.

17. Афанасьев К. К. Административный договор : [учеб. пособие] / К. К. Афанасьев. – Луганск, 2002. – 72 с.

18. Cartwright J. Contract Law : An Introduction to the English Law of Contract for the Civil Lawyer / J. Cartwright. – Oxford and Portland, Oregon : Hart Publishing, 2007. – 299 p.

19. Burrows A. Remedies for torts and breach of contract / A. Burrows. – Oxford and New York : Oxford university press, 2004. – P. 408–426.

20. Maurer H. Allgemeines Verwaltungsrecht / H. Maurer. – München : Beck Juristischer Verlag, 2009. – 842 s.

21. Гапало С. Ю. Види санкцій за контрактним правом англосаксонської сім'ї / С. Ю. Гапало // Держава і право. – 2009. – № 46. – С. 358–364.

22. Брагинский М. И. Договорное право / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. – М. : Статут, 2003. – [Кн. 1 : Общие положения]. – 848 с.

23. Про судову практику розгляду цивільних справ про визнання правочинів недійсними : Постанова пленуму Верховного Суду України : за станом на 6 листопада 2009 року // Вісник Верховного Суду України. – 2009. – № 1 (101). – С. 23.

Била В. Р. Меры обеспечения исполнения обязательств, возникающие из административных договоров.

В статье рассматриваются понятие, признаки и виды способов обеспечения исполнения обязательств за административными договорами.

Ключевые слова: административный договор, способы обеспечения, исполнение, расторжение.

Bila V. Measures to Ensure Fulfillment of Obligations Arising out of Administrative Contracts.

The article deals with concept, features and types of measure ensuring the fulfillment of obligations that arise from administrative contracts.

Keywords: administrative contract, measures, implementation, dissolution.

Стаття надійшла до редакції 12.06.2012

*Коломосць Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
декан юридичного факультету Запорізького національного університету,*

*Матвієнко Павло Дмитрович,
голова Запорізької обласної ради*

ПРИНЦИПИ ЯК ЕЛЕМЕНТ МЕХАНІЗМУ КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано загальнотеоретичні положення, висвітлено специфіку та перелік принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права.

Ключові слова: елемент, контроль, механізм, органи місцевого самоврядування, принципи, суб'єкти адміністративного права.

В умовах сучасних вітчизняних реформаційних процесів підвищена увага зосереджується на модернізації місцевого самоврядування, активізації ролі органів місцевого самоврядування у публічному управлінні, децентралізації влади, що, безперечно, не може не передбачати й модернізацію контролю, його механізму, правових засад за діяльністю органів місцевого самоврядування саме як суб'єктів адміністративного права. Підвищення ролі і значення органів місцевого самоврядування в системі суб'єктів адміністративного права України повинно паралельно відбуватися з переглядом феномену контролю за їх діяльністю, вдосконаленням його механізму, всіх елементів останнього, правового підґрунтя контролю. Формування оновленого законодавчого підґрунтя для активізації ролі органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, контролю за діяльністю задля забезпечення досягнення ефективного результату має ґрунтуватися на надійному науковому базисі, саме тому своєчасним

є з'ясування на підставі аналізу наявних джерел реального феномену одного із базових елементів механізму контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права – принципів, висвітлення їх специфіки, а також їх переліку, що і можна визнати метою цієї статті.

Контроль, як і будь-який різновид діяльності, має певну організаційно-правову структурованість, організаційно-правовий механізм здійснення, який, у свою чергу, складається з певної кількості елементів. Механізм як такий представляє собою певну сукупність елементів, які й забезпечують можливість здійснення певного виду діяльності, в даному випадку контролю. Одним з таких елементів, який фактично "приводить в дію весь механізм, процес" [1, с. 354], в т.ч. контроль за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, є принципи. Більш того, їх слід вважати одним із базових елементів, фундаментом всього механізму, всього контролю. Принципи контролю

привертали увагу вчених-адміністративістів як щодо розгляду принципів контролю в цілому, так і окремих його різновидів (переважно державного і громадського контролю). Так, наприклад, В. М. Гаращук зазначає, що "в юридичній науці під принципами контролю слід розуміти розроблені з урахуванням досягнень науки управління і втілені в практику організаційні та правові основи організації і здійснення контролю, що забезпечують його результативність". При цьому вчений-адміністративіст підкреслює комплексний характер відповідних принципів, завдяки тому, що вони поєднують у собі ознаки фундаменту, базису контрольної діяльності, правових вимог, що мають загальнообов'язковий характер, а також ознаки фундаменту форми державного управління. Саме таке органічне поєднання вищезазначених властивостей і свідчить, на думку В. М. Гаращука, про комплексний характер принципів контролю [2, с. 99]. О. Ф. Андрійко, присвятивши свої дослідження проблематиці державного контролю, зазначає, що "в літературі існують різні підходи до розуміння принципів контролю та критеріїв їх систематизації. Однак домінуючим є підхід, згідно з яким виділяють загальні засади контролю, що є похідними від принципів управління державою, та спеціальні, пов'язані з особливостями власне контролю" [3, с. 20]. П. С. Лютіков, аналізуючи наявні наукові тематичні джерела, досить слушно зазначає, що, у більшості своїй, у роботах робиться акцент на принципах контролю як "на керівних ідеях" [4, с. 68]. На підтвердження своїх міркувань вчений-адміністративіст наводить поло-

ження фундаментальних праць вчених-адміністративістів, які вийшли друком у різні історичні періоди. Так, зокрема, В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов зазначають, що у принципі контролю закладена основна ідея, яка є "найвищою концентрацією теорії та практики, свого роду синтез роздумів та досвіду" [5, с. 73], О. В. Шоріна вважає принципи контролю "організаційними та правовими основами організації та здійснення контролю, що забезпечують його результативність" [6, с. 61]. Як певний підсумок, П. С. Лютіков констатує, що принцип виступає "загальнообов'язковою вимогою... відіграє роль регулятора суспільних відносин... є самостійним структурним елементом права" [4, с. 69]. При цьому як уточнення подається, що "визначальною для принципу є функція загальнонормативного орієнтиру з наступною конкретизацією у відповідних правових нормах", що і дозволяє П. С. Лютікову запропонувати авторське визначення принципів контролю як "вихідних, керівних, основоположних ідей, що концентрують у собі досягнення науки та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності... спрямовані на вдосконалення та ефективність такої діяльності" [4, с. 69]. В. Ю. Кобринський пропонує визначення принципів контролю, подібне до варіанта, сформульованого І. І. Троханенко, щоправда із уточненням, що такі засади "застосовуються у теоретичній та практичній контрольній діяльності" [7, с. 9].

Узагальнюючи всі вищезазначені положення та з урахуванням специфіки

об'єкта контролю, можна запропонувати наступне визначення принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини та практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загально-нормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності.

Варто одразу ж зазначити, що відповідна контрольна діяльність базується на значній кількості різноманітних принципів, які взаємопов'язані між собою. У правовій доктрині питання розмаїття та класифікації принципів контролю до цього часу є дискусійним. Вчені-адміністративісти, які досліджують проблематику контролю, у різні періоди виділяли різні варіанти переліків його принципів та їх класифікацій. Так, наприклад, В. М. Гарашук пропонує виділяти серед принципів контролю (щоправда, контролю у державному управлінні): законність, коректність, централізм або субординацію у службових відносинах, планову організацію діяльності контролюючих органів, фахову спеціалізацію, професіоналізм, зрозумілість, науковість, відповідність заходів впливу, що застосовуються до порушників, здійсненням правопорушенням, реальність, об'єктивність (об'єктивну істину), повноту, комплексність, суттєвість, корисність (одну із сторін суттєвості),

неупередженість, доброзичливість (коректність), універсальність, систематичність, дієвість, оперативність, результативність, гласність, офіційність, принцип взаємодії спеціалізованих контролюючих органів між собою та з правоохоронними органами, командний, раціонального розподілу контрольних повноважень між контролюючими органами, концентрації, допомоги підконтрольній структурі у виправленні помилок (наведенні порядку на об'єкті), збирання доказів, відповідальності контролюючого органу перед державою і підконтрольною структурою за об'єктивність контролю, раптовість [2, с. 99–105].

О. Ф. Андрійко виокремлює принципи державного контролю: законність, системність, дієвість, об'єктивність, всебічність, неупередженість, гласність [3, с. 20–30]. Автори підручника з адміністративного права за загальною редакцією Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй пропонують серед принципів контролю виокремлювати: універсальність, систематичність, безсторонність, реальність, дієвість, оперативність, результативність, гласність [8, с. 255]. Автори підручника з адміністративного права України за загальною редакцією С. В. Ківалова, у свою чергу, роблять акцент на: об'єктивності, дієвості, систематичності (регулярності), гласності, при цьому їх вважають "основними принципами контролю" [9, с. 296–298]. Намагається відійти від перерахування принципів контролю й запропонувати певний варіант їх класифікації В. Ю. Кобринський, а саме, з урахуванням критерію діяльності, він виді-

ляє три групи принципів контролю: загальні принципи діяльності суб'єкта контролю, міжгалузеві принципи, галузеві принципи контролю [7, с. 9]. При цьому принципи державного контролю у сфері національної безпеки як різновиду т.зв. галузевих принципів контролю він пропонує розглядати як "систему", яка включає п'ять груп – складових елементів: загальноправові принципи (верховенство права, неухильне дотримання вимог законодавства, підзвітність, відповідальність суб'єкта контролю за його ефективність, судовий захист прав суб'єктів контролю), інформаційні (прозорість, відкритість інформації про діяльність суб'єктів контролю, відповідальність посадових осіб за своєчасність, повноту і достовірність інформації, що надається, та за належне реагування на звернення громадян, громадських організацій, виступи у ЗМІ), управлінські (взаємодія та відповідальність суб'єктів контролю за реалізацію його завдань, належне ресурсне забезпечення, чітке розмежування контрольних функцій між суб'єктами контролю), фінансово-економічні (ефективність контролю за використанням ресурсів), приватні (деполітизація і деідеологізація контролю) [7, с. 9–10]. Перелік виглядає дещо деталізованим стосовно одних груп і дещо узагальненим по відношенню до інших. Окрім того, вказівка на систему принципів передбачає зосередження уваги не тільки на самих принципах, а й на зв'язках між ними, чого, на жаль, В. Ю. Кобринський не висвітлює. Враховуючи суттєву роль у контролі за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права

України громадського контролю, варто зупинитися і на його принципах, тим більше, що і сам громадський контроль є специфічним, а, відповідно, певні особливості є характерними і для його принципів. Погоджуючись із С. Ф. Денисюком у тому, що "діяльність суб'єктів громадського контролю назвати контролем можна лише умовно, оскільки в роботі багатьох з них відсутні обов'язкові ознаки контролю – право втручатися в оперативну діяльність того, кого контролюють, право самостійно притягувати винних до юридичної відповідальності" [10, с. 49], варто зазначити, що ця обставина впливає і на формування принципів громадського контролю взагалі і щодо діяльності вищезазначених суб'єктів адміністративного права зокрема, які є складовою частиною принципів контролю в цілому за діяльністю цих органів. Так, цілком логічними виглядають принципи громадського контролю, сформульовані С. Ф. Денисюком, серед яких: верховенство права, об'єктивність, систематичність, дієвість, оперативність, відкритість (прозорість) [10, с. 83] і їх цілком можна враховувати при формулюванні переліку принципів контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України.

Беручи до уваги, що здійснення контролю за діяльністю вищезазначених суб'єктів адміністративного права України є певною адміністративною процедурою, відповідно варто було б також врахувати принципи адміністративної процедури, а, оскільки адміністративно-процедурне право, покликане врегульовувати засади вищезаз-

начених процедур, є частиною адміністративного права в цілому, доцільно брати до уваги і принципи адміністративного права України (особливо із урахуванням сучасних реформаційних процесів та їх наслідків). Увагу слід зосередити на новітніх доктринальних положеннях, безпосередньо пов'язаних із проблематикою принципів адміністративного права України, оновленими пріоритетами їх формулювання й враховувати, що серед таких принципів вітчизняні вчені-адміністративісти сучасності виокремлюють: "законність, рівність перед законом, відповідність до законної мети, пропорційність, об'єктивність та неупередженість, привселюдність (гласність), доступність, допомогу тощо" [11, с. 35–37], верховенство права (в т.ч. і щодо "втручальних" адміністративних процедур, різновидом яких є контроль) [12, с. 230], принципи європейського адміністративного простору, фундаментальними з яких є: юридична визначеність (надійність та передбачуваність), відкритість, прозорість, відповідальність, ефективність, результативність [13, с. 26] тощо. О. І. Миколенко, ґрунтовно досліджуючи феномен адміністративного процедурного права (саме таку назву він пропонує), виокремлює загальні принципи права, принципи адміністративного процедурного права (галузеві) й принципи, які характерні для окремих інститутів чи окремих адміністративних проваджень (спеціальні) [14, с. 283–284]. До галузевих принципів, які у будь-якому випадку впливають при формулюванні принципів і контролю як різновиду адміністративної процедури, О. І. Миколенко вважає за доцільне віднести: пе-

регляд прийнятого рішення, об'єктивної істини, обов'язковості виконання прийнятого рішення, оперативності, забезпечення правової допомоги, застосування до порушників відповідних заходів примусу, публічності, прийнятної мови процедури, поєднання реалізації конфліктних та неконфліктних матеріальних правовідносин, доступу до інформації тощо [14, с. 283–286].

Узагальнюючи все вищезазначене та враховуючи специфіку діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, яка є об'єктом контролю, можна запропонувати серед принципів такого контролю наступні:

1) верховенство права, тобто забезпечення примату прав, законних інтересів та свобод людини і громадянина у суспільстві, у взаємовідносинах органів місцевого самоврядування (представницького органу, наділеного адміністративною правосуб'єктністю) з контролюючими органами, забезпечення рівності усіх суб'єктів адміністративного права перед законом, верховенство закону в системі актів законодавства України, передбачуваність законів та дій органів державної влади, перш за все, контролюючих суб'єктів, та "низки інших принципів (засад), що визнані істотними елементами дотримання принципу верховенства права у рішеннях Європейського суду з прав людини тощо" [15, с. 69]. Принцип є відносно новим для вітчизняної адміністративно-правової науки, однак таким, який вважається "засадничим принципом адміністративного права" [15, с. 66], всіх його складових, всіх адміністративних процедур. Він вважа-

ється базовим, основним і стосовно контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України;

2) законність, тобто діяльність контролюючих суб'єктів по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права повинна ґрунтуватися виключно на засадах, визначених діючим законодавством. Лише останнє визначає відповідні засади, у разі ж відсутності такого закріплення контрольна діяльність є незаконною. О. Ф. Андрійко слушно зазначає, що "принцип законності щодо контролю має свій прояв у тому, щоб чинне законодавство, яким визначаються функції і повноваження контролюючих суб'єктів, було "відповідно задіяним", чітким і визначеним стосовно контрольної діяльності" [3, с. 21]. Ситуація дещо ускладнюється за рахунок наявності множинності та розмаїття законодавчих та підзаконних актів, які визначають засади контролю стосовно діяльності органів місцевого самоврядування з боку окремих суб'єктів, несистематизованістю такого законодавства, а у ряді випадків і суперечливістю їх змісту;

3) об'єктивність, зміст якого, на думку вчених-адміністративістів (наприклад, В. М. Гарашука, П. С. Лютікова, К. В. Шоріної та ін.), є комплексним й полягає, "з одного боку, в наданні достовірної інформації підконтрольним об'єктом, а, з іншого боку, – в об'єктивності результатів контролю. Саме цей принцип виражає кінцеву стадію контролю" [4, с. 72]. Враховуючи специфіку діяльності органів місцевого самоврядування саме як суб'єктів адміністративного права, її розмаїття

форм зовнішнього прояву, змістовне наповнення, можливість делегування повноважень та функцій, ретельного опрацювання потребує вся інформація (у будь-яких формах) відносно такої діяльності із потрібними заслуговуваннями пояснень зацікавлених осіб, проведенням необхідних розрахунків, витребуванням документів, залученням у разі потреби фахівців "певної вузької спеціалізації" із подальшим узагальненням отриманих результатів без будь-якого суб'єктивного підходу як до контролю в цілому, так і його результатів. "Об'єктивність контролю забезпечує реальне відображення фактів і явищ, убезпечує підконтрольних суб'єктів від волонтаризму та неправомірних дій з боку контролюючих суб'єктів" [3, с. 23]. Найкращому з'ясуванню змістовного наповнення цього принципу сприяє й можливість використання його іншої назви, а саме "принцип об'єктивної істини контролю" [2, с. 101];

4) обґрунтованість, що передбачає наявність чітко визначених для контрольних дій по відношенню до діяльності органів місцевого самоврядування у законодавстві підстав, його цілком можливо розглядати як протипагу "втручання" у діяльність зазначених органів, гарантією дотримання прав останніх. Специфіка правового статусу, правової природи органів місцевого самоврядування обумовлює мінімізацію втручання у їх діяльність з боку інших органів, однак наявність певних владних повноважень у галузі публічного адміністрування передбачає потребу дотримання ними певних правових вимог, відповідність діяльності цих органів правовим приписам, усунення будь-яких проявів можливого протиправного

діяння з боку вищезазначених органів, усунути що й дозволяє контроль, який базується на чітко визначених законодавством підставах як з боку державних органів, так і громадськості;

5) систематичність, що означає постійний характер контролю, оскільки лише за умови систематичності вести мову можна про з'ясування реального стану справ, виявлення можливих порушень, їх причин, передумов. У жодному разі разові дії реальної картини справ виявити не можуть. Слід підтримати П. С. Лютікова, що саме систематичність є "необхідною умовою ефективності здійснення... контролю" [4, с. 74]. В. М. Гарашук уточнює, що контроль повинен проводитися постійно, "за визначеною схемою". Цей принцип тісно пов'язаний із принципом плановості організації контролюючих органів, з тією різницею, що, на відміну від плановості, робить акцент "не на внутрішню (технічну) роботу контролюючих органів, а на стратегічну політику у ... цьому питанні" [2, с. 103]. Систематичність, безперечно, обумовлює і реалізацію принципів раціональності, результативності, ефективності контролю, однак не означає тотальності втручання у діяльність органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України. Саме тому на законодавчому рівні повинні закріплені бути періодичність контролюючих заходів, які можуть здійснюватися як і по відношенню до будь-яких суб'єктів адміністративного права, і щодо вищезазначених органів.

6) системність, тобто послідовне, комплексне, організаційне-функціональне структурування контролю. Це цілком важливий принцип контролю,

враховуючи те, що коло суб'єктів останнього, які мають повноваження контрольного змісту стосовно діяльності органів місцевого самоврядування, є доволі широким, включає різні державні органи та представників громадськості, відповідно контроль повинен здійснюватися без дублювань, прозоро, без надмірного, деталізованого втручання у діяльність вищезазначених органів. Певні елементи плановості також виступають як складовий елемент змістовного наповнення принципу системності (важливим є не тільки структурне наповнення, а й зв'язки між елементами системи, що й дозволяє досягти результату контрольної діяльності);

7) гласність, відкритість контролю й доведення отриманої підсумкової інформації до громадськості та зацікавлених осіб. О. Ф. Андрійко, П. С. Лютіков звертають увагу на те, що "при здійсненні контролю гласність сприяє формуванню громадської думки та звертає увагу ... на виявлення порушення, спонукає ... до здійснення відповідних заходів з попередження неправомірних дій" [3, с. 28–29]. Можна вести розмову про певну трансформацію зазначеного принципу у т.зв. принцип публічності, дослідженню якого у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині приділяється чимало уваги. Він передбачає достатньо активне залучення громадськості до контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України, широке висвітлення результатів (поточних, підсумкових) у ЗМІ, надання певної інформації, у разі потреби, зацікавленим особам;

8) науковість, використання у контрольній діяльності сучасної техніки, ін-

новаційних технологій, досягнень доктрини задля досягнення ефективного результату. "Наявність розвиненої наукової бази значно спрощує практичний бік контрольної діяльності" [4, с. 76];

9) професіоналізм, здійснення контролю особами з високим рівнем фахової освіти, що і дозволяє уникнути можливих зловживань, поверхового підходу до контролю, створює умови для досягнення позитивного результату контрольної діяльності. Від рівня професійної підготовки суб'єкта контролю залежить результативність контролю в цілому. В. М. Гаращук уточнює, що цей принцип є "запорукою об'єктивності і реальності контролю" [2, с. 101] й робить акцент на його зв'язок із принципом "фахової спеціалізації контролю (В. М. Гаращук вважає за доцільність виокремити цей принцип, хоча можна було б розглядати і як складову частину професіоналізму)" [2, с. 100], який, на думку вченого-адміністративіста, передбачає організацію контролю та побудову контролюючих органів за окремими напрямками контролю (це цілком є прийнятним для державного контролю);

10) неупередженість, здійснення контролю незацікавленими у результатах особами, що є цілком логічним й таким, що обумовлює результат контролю. Цей принцип є "видимим продовженням принципу законності, тісно пов'язаний із принципами об'єктивності та реальності" [2, с. 102]. За жодних обставин діяльність органів місцевого самоврядування не можуть перевіряти особи, безпосередньо "пов'язані" з діяльністю цих органів, або ж із їх посадовими особами, чи які будь-яким іншим чином перебувають із цими орга-

нами у відносинах. О. Ф. Андрійко досить влучно зазначає, що "завдання контролю покладаються на суб'єкта, який не має підстав бути зацікавленим в певних його результатах" [3, с. 24–25];

11) цілеспрямованість, "встановлення відповідності реальної дійсності загальним вимогам законодавства" [4, с. 74], яка безпосередньо пов'язана із діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України;

12) результативність, той підсумковий результат, на досягнення якого спрямовується діяльність контролюючих суб'єктів, полягає у виявленні реального стану справ у діяльності органів місцевого самоврядування, можливих правопорушень, усунення як останніх, так і їх причин та передумов, окреслення шляхів подальшого функціонування цих органів. О. Ф. Андрійко уточнює, що "контроль не повинен здійснюватися лише заради контролю" [3, с. 22]. Саме тому в якості складової змістовного наповнення цього принципу можна розглядати дієвість контролю (в окремих наукових працях пропонується її виокремлення як самостійного принципу) [3, с. 22–23], що знаходить прояв у попередженні протиправних діянь, виявленні тих процесів, які сприяють виникненню причин та умов вчинення протиправних діянь, подоланні будь-яких перешкод задля правомірної діяльності органів місцевого самоврядування, наданні останнім реальної допомоги, можна навіть запропонувати виокремлювати як складову принципу результативності контролю (т.зв. якість його). У цьому аспекті можна було б акцент зробити і на тому, що ефект від результату контр-

олу повинен бути відчутним, навіть "корисним" (економний, соціальний ефект від використання отриманої інформації повинен перекивати витрати на її отримання) [2, с. 102]. Більш того, навіть можна вести мову про ефективність контролю як синонім результативності, на що звертали увагу свого часу Н. Г. Саліщева, О. В. Шоріна [16, с. 19–25];

13) всебічність, повнота, охоплення контролем всієї діяльності органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, навіть не зважаючи на певну спеціалізацію діяльності окремих суб'єктів контролю, зібрана інформація повинна бути повною і об'єктивною, реагування за результатами контролю теж має бути щодо всіх виявлених недоліків, прогалин, навіть, якщо їх виявлення не передбачалося під час контрольних заходів (виявлення цих порушень відбулося під час перевірки інших ділянок роботи). Контроль не повинен бути тотальним, тим більш, якщо мова йде про діяльність органів місцевого самоврядування, однак і не звуженим, окремо спеціалізованим, повинен мати ознаки всебічності, із т.зв. об'єднуючим фактором;

14) оперативність, динамічне проведення контрольних заходів, які не повинні мати термінові характеристики, які дорівнюють тривалим періодам, тим самим не заважаючи діяльності органів місцевого самоврядування. Строки проведення контрольних заходів повинні бути чітко визначеними на нормативному рівні й бути оптимальними, щоб, з одного боку, забезпечити динамічність контролю, а, з іншого, усунути можливість спрощення, поверховості, формальності його.

У вітчизняній адміністративно-правовій доктрині інколи виокремлюється принцип концентрації, сутність якого полягає у тому, що "контролююча структура повинна намагатися завершити контрольні дії якомога скоріше (зрозуміло, без зниження якості контролю), оскільки вони певною мірою відволікають підконтрольну структуру від роботи" [2, с. 104]. Хоча принцип оперативності як принцип адміністративної процедури в цілому охоплює і елемент концентрації, тому сенсу у його виокремленні немає;

15) економність, контроль не повинен передбачати істотних витрат, оскільки в даному випадку акцент буде зміщено з результативності на затратність контролю. Витрати повинні бути мінімальними, враховуючи подібність контролю до решти адміністративних процедур. Ці два останні принципи "мають на меті забезпечити ефективність всієї системи суб'єктів контролю..., оскільки орієнтують на високу динаміку контрольного процесу та його низьку витратність" [4, с. 76]. Цілком можна підтримати В. М. Гаращука, що ефект від контролю повинен перекивати витрати на її отримання [2, с. 102]. При цьому засади нарахування та сплати витрат повинні бути визначені нормативно, бажано у систематизованому акті. У цьому аспекті певну зацікавленість викликає доцільність врегулювання відповідного питання в Адміністративно-процедурному кодексі України в окремій складовій його частині при регламентації засад контролю як різновиду адміністративної процедури;

16) відповідність заходів впливу, що застосовується до порушників, ре-

альним порушенням (адекватність реакції), що передбачає адекватність реагування з боку суб'єкта контролю по відношенню до об'єкта у разі виявлення порушень законодавства, застосування заходів реагування із тим, щоб реагування не було занадто суворим і занадто спрощеним, малим, забезпечуючи, тим самим, співрозмірність вчиненого правопорушення й отриманого реагування з боку суб'єкта контролю. На жаль, правові засади застосування заходів примусу контролюючими органами розпорочені у численних нормативно-правових актах, мають різний характер, що суттєво ускладнює правозастосування, інколи не узгоджується із завданнями контролю (заходи дещо суворі у порівнянні із порушенням), що й вимагає певних реформаційних змін;

17) принцип взаємодії суб'єктів контролю між собою, раціонального розподілу контрольних повноважень, що означає певну узгодженість дій контролюючих суб'єктів по відношенню до органів місцевого самоврядування, взаємну допомогу, обмін отриманої інформації задля спрощення контролю, усунення дублювань, стану "постійного контролю", зосередження зусиль контролюючих суб'єктів на різних аспектах діяльності вищезазначених органів, причин можливих і реальних порушень, шляхів їх усунення;

18) принцип допомоги з боку суб'єкта контролю підконтрольному у виявленні порушень, усуненні їх причин "(наведенні порядку на об'єкті)", означає те, що "основним завданням контролюючого органу є ... допомога підконтрольному... в подоланні виявлених недоліків у роботі" [2, с. 104]. Контроль за діяльністю органів місце-

вого самоврядування, в кінцевому результаті, передбачає підтримання (повнення) законності і дисципліни у такій діяльності, саме тому суб'єкт контролю, перш за все, повинен виявити, допомогти виявити позитивні і негативні аспекти діяльності вищезазначених органів, з'ясувати причини таких негативних дій, актів, надати допомогу в усуненні цих недоліків. Саме тому такі дії суб'єкта контролю є найбільш пріоритетними у контрольній діяльності, домінуючими, не знижуючи ролі і значення і т.зв. "репресивних" заходів, які слід розглядати другорядними. Як зазначають Д. М. Лук'янець, О. Д. Крупчан із посиланням на праці О. Ф. Андрійко, "основною метою реалізації результатів контролю... не є застосування каральних засобів, якими є юридична відповідальність. Це – вимушений захід, який слід розцінювати як об'єктивну необхідність, зумовлену наявністю правопорушення. Тому відповідальність... застосовується за умови, коли вичерпано всі інші заходи впливу" [17, с. 465]. Більше того, Д. М. Лук'янець, О. Д. Крупчан уточнюють, що юридична відповідальність є наслідком "свідомого порушення вимог нормативно-правових актів при правильному їх розумінні, у разі ж... неправильного розуміння... суб'єкт контролю... має вжити заходів щодо офіційного тлумачення такої норми і доведення відповідного документа до всіх зацікавлених суб'єктів" [17, с. 465–466]. Це у повній мірі узгоджується й з оновленим розумінням сутності, значення контролю у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, й з оновленим підходом до розуміння змісту, призначення адміністративного пра-

ва в цілому, новою ідеологією останнього, відходом від "карально-адміністративного" й переходом до "обслуговуючо-сервісного", "людиноцентристського" змістовного наповнення адміністративного права. Застосований у минулому підхід – "виявити і покарати за допомогою контролю", підхід, який був основним при здійсненні контрольної діяльності, – повинен поступитися місцем контролю спрямовуючому. Його проведення дає можливість отримати через зворотній зв'язок інформацію, на підставі якої можна зробити висновки (припущення) стосовно стану чи ситуації, що виникли внаслідок здійснення управлінських функцій чи виконання поставлених завдань, і приймати рішення, відстежувати ситуацію та скеровувати її [17, с. 432];

19) принцип відповідальності суб'єкта контролю за свої дії, рішення, що є цілком виправданим, оскільки відбувається втручання у діяльність органів місцевого самоврядування із зовні, відповідно, таке втручання повинно узгоджуватися із вимогами законодавства та рештою принципів контролю. У разі ж порушень з боку суб'єкта контролю останній несе відповідальність в порядку, визначеному законодавством. Дії, рішення суб'єкта контролю можуть бути оскаржені, визнані неправомірними, незаконними і винна особа – суб'єкт контролю підлягає відповідальності.

Всі принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування взаємодоповнюють один одного, перебувають у взаємозв'язках, що і дозволяє вести розмову про їх систему. Окрім того, більш детальному з'ясу-

ванню їх реального потенціалу сприяє класифікаційний розподіл, про який, враховуючи комплексний характер контролю, мова може йти лише умовно. Так, наприклад, всі принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України можна розподілити на: а) засадничі та процедурні; б) структурні, процедурні і принципи результату контролю. У будь-якому випадку розподіл на групи є умовним, кожен із принципів має достатньо змістовний потенціал, взаємодіє із рештою принципів, в цілому забезпечує максимальне використання ресурсу відповідного контролю.

Отже, принципи контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права України – це вихідні, основоположні засади, ідеї, що концентрують у собі досягнення доктрини і практики, виражають соціальні ідеї, виконують функцію загальнонормативного орієнтиру здійснення контрольної діяльності з боку державних органів, громадськості за діяльністю органів місцевого самоврядування як суб'єктів адміністративного права, спрямовані на вдосконалення та забезпечення ефективності такої діяльності. Вони взаємодоповнюють один одного, перебувають між собою у зв'язках, формують систему.

Список використаних джерел:

1. Ожегов С. И. Словарь русского языка / [под ред. Н. И. Шведовой]. – [23-изд., испр.]. – М. : Русский язык, 1991. – 916 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія / В. М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

3. Андрійко О. Ф. Державний контроль в Україні : організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко. – К. : Наукова думка, 2004. – 301 с.
4. Коломоєць Т. О. Державний контроль в галузі чорної металургії в Україні : організаційно-правовий аспект / Т. О. Коломоєць, П. С. Лютиков. – Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2009. – 216 с.
5. Горшнев В. М. Контроль как правовая форма деятельности / В. М. Горшнев, И. Б. Шахов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 176 с.
6. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 301 с.
7. Кобринский В. Ю. Державний контроль у сфері національної безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право" / В. Ю. Кобринський. – К., 2008. – 20 с.
8. Адміністративне право : [підручник] / [за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй]. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
9. Адміністративне процесуальне України : [підручник] / [за заг. ред. С. В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.
10. Денисюк С. Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні / С. Ф. Денисюк. – Х. : ТД "Золота миля", 2010. – 368 с.
11. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : [навч. посібн.] / А. М. Школик. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
12. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики / [ред. кол. : Ю. С. Шемшученко (голова)] : у 2-х кн. – Кн. 2. Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві. – К. : Конус-Ю, 2008. – 314 с.
13. Пухтецька А. А. Європейський адміністративний простір і принцип верховенства права / А. А. Пухтецька. – К. : Видавництво "Юридична думка", 2010. – 140 с.
14. Миколенко О. І. Теорія адміністративно-процедурного права / О. І. Миколенко. – Х. : Бурун Книга, 2010. – 336 с.
15. Демократичні засади державного управління та адміністративне право : [монографія] / [кол. авт.: Ю. С. Шемшученко, В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, І. О. Кресіна, В. П. Нагребельний та ін.], [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Юридична думка, 2010. – 496 с.
16. Салищева Н. Г. Контрольная деятельность: практический опыт и научные рекомендации / Н. Г. Салищева, Е. В. Шорина // Советское государство и право. – 1965. – № 11. – С. 19–25.
17. Виконавча влада і адміністративне право / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Видавництво Дім "Ин-Юре", 2002. – 668 с.

Коломоєць Т. А., Матвиенко П. Д. Принципы как элемент механизма контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

В статье сделан анализ общетеоретических положений, освещается специфика и предлагается перечень принципов контроля над деятельностью органов местного самоуправления как субъектов административного права в аспекте элемента организационно-правового механизма контроля.

Ключевые слова: элемент, контроль, механизм, органы местного самоуправления, принципы, субъекты административного права.

Kolomoets T., Matvienko P. Principles as an Element of the Control Mechanism over the Activity of Local Authorities.

The article deals with analysis of the general theoretical provisions, description of specific issues and proposal of principles of control over the activity of the local authorities which act as subjects of the Administrative law. These principles are represented as an element of the State legal and organisational control mechanism.

Keywords: element, control, mechanism, local governments, principles, subjects of administrative law.

Стаття надійшла до редакції 18.05.2012

Колпаков Валерій Костянтинович,
доктор юридичних наук, професор,
завідуючий кафедрою конституційного і адміністративного права
Юридичного інституту Національного авіаційного університету

ПОНЯТТЯ ФОРМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

У статті розкриваються форми публічного адміністрування, їхня сутність. Досліджено юридичну природу адміністративного акту.

Ключові слова: форма, публічне адміністрування, адміністративний акт.

У загальнонауковому розумінні "форма" – це зовнішнє вираження змісту. Різні довідкові джерела подають її визначення як: а) упорядкованість внутрішніх зв'язків, б) предметний прояв матеріального середовища; в) упорядкованість змісту, г) зовнішня конфігурація внутрішньої структури.

Яскраві сентенції щодо категорій "форма", "зміст", "матерія" ми знаходимо у роботі Аристотеля "Фізика" [1]. Вони інтегруються у висновок, що матерія не пізнавана, поки не має форми. Форма робить матерію предметом дійсності, перетворює в конкретну річ, забезпечує їй існування і розвиток.

Відповідно до цього, під формами публічного адміністрування розуміють зовнішнє вираження (зовнішнє оформлення) діяльності суб'єкта публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції.

Їх регламентація здійснюється нормами різної юридичної сили. Так, Закон від 11 вересня 2003 року "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" [2] визнає форми регулювання адміністративних відносин важливим

критерієм щодо встановлення адекватності рішень, які приймаються відповідними суб'єктами, господарським потребам. Регламент Кабінету Міністрів України [3] відносить до форм адміністрування проведення нарад, консультацій тощо.

Водночас, нормативний матеріал не дає відповідей на такі питання як системність форм адміністрування, їх зв'язок з категорією "метод адміністрування", розподіл форм на види, критерії такого розподілу і таке інше. Ця проблематика утворює сферу наукових досліджень і є невід'ємною складовою частиною доктрини адміністративного права. Відповідно до неї домінуючим зовнішнім вираженням діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції є їх акти.

До розуміння сутності категорії "акт" відомо декілька підходів, але найбільше розповсюдження отримали дві точки зору. За першою – це владні, обумовлені правом, рішення, дії, вчинки. За другою – це різновид документів, які виходять з відповідних органів.

Наукові дискусії з цього приводу завершилися висновком про те, що у філософсько-теоретичному вимірі тер-

мін "акт" має два значення: а) значення юридичного факту – рішення, дії, вчинки суб'єкта публічного адміністрування; б) значення офіційного документа, чи іншого "місця перебування" юридичних норм, пристосованого для вираження і закріплення результатів "опрацювання" юридичних фактів. Крім документів, таким "місцем перебування" норм можна вважати електронні носії, "хмарові" технології, конклудентні дії, вербальні заяви [4].

Обидва поняття акта знаходяться у нерозривному зв'язку і у практичній діяльності не розмежовуються. Так, прийняття норм права (юридичний факт) супроводжується виданням постанов, рішень, правил, які узагальнюються у понятті "нормативний акт". Юридичний факт прийняття особою присяги державного службовця (ст. 18 Закону України від 17 листопада 2011 року "Про державну службу") закріплюється наступними нормами: а) виголошенням присяги у присутності державних службовців самостійного структурного підрозділу; б) підписанням тексту присяги із зазначенням дати її складення; в) приєднанням підписаного тексту до особливої справи державного службовця; г) вчиненням запису у трудовій книжці державного службовця.

За необхідності відмежувати у публічному адмініструванні акти-дії (юридичні факти) від актів, у яких виражаються і закріплюються результати "опрацювання" дій (юридичних фактів), вбачається доречним застосування термінів: а) акт-дія; б) місце перебування юридичних норм.

У той же час процес накопичення знань про акти публічного адміністрування як головну форму зовнішнього вираження змісту функціонування відповідних структурних утворень свідчить, що акти-дії і акти-перебування юридичних норм знаходяться в інтегративних зв'язках і їх окреме застосування у практичній діяльності неможливе.

З цього приводу доречно повернути увагу до позиції професора Оксфордського університету Д. Галлігана, який свого часу зазначив, що конкретні адміністративні дії (за нашою термінологією – "акти публічного адміністрування") є загальним поняттям для актів (у нашому випадку – "місце-перебування юридичних норм") і рішень (у нашому випадку – "юридичні факти" або "акти-дії") [5, с. 95].

Таким чином, рівень інтеграції актів-дій і місце-перебування юридичних норм дозволяє визнати: а) їх системну єдність і б) двоєдину правову природу актів публічного адміністрування.

Суттєве значення для ефективного наукового пошуку у зазначеній сфері та опанування наявного емпіричного і теоретичного матеріалу має термінологічне забезпечення накопичених знань.

У нормах права, наукових і навчальних джерелах використовується декілька термінологічних конструкцій щодо розуміння актів публічного адміністрування. Крім терміна "акт публічного адміністрування", їх позначають як акти публічної адміністрації, акти органів публічної адміністрації, акти суб'єктів публічного права, акти орга-

нів суб'єктів публічного права, акти адміністративних органів, адміністративні акти тощо.

Цілком природно, що у такій ситуації виникло питання про співвідношення існуючих термінів і відповідних понять. З низкою застережень і уточнень можна вважати, що терміни: 1) акт публічного адміністрування; 2) акт публічної адміністрації; 3) акт органу публічної адміністрації; 4) акт суб'єкта публічного права; 5) акт органу суб'єкта публічного права; 6) акт адміністративного органу – позначають близькі за сутністю і змістом поняття.

Деяко інша ситуація з терміном "адміністративний акт". Перш за все зазначимо, що він не є новелою для сучасного адміністративного права. Ним оперують у своїх дослідженнях такі відомі адміністративісти, як В. М. Гессен (1908), А. І. Єлістратов (1914), М. Д. Загряцков (1925), Д. М. Бахрах (1996), Ю. М. Старілов (2007) та інші.

Аналіз їх поглядів дає підстави для двох висновків. Перший: вони однаково розуміють під адміністративним актом – дію, рішення, юридичний факт. Другий: вони не спромоглися досягти монотипного розуміння предмета такої дії (адміністративного акту). З цього питання встановлено існування двох точок зору.

Відповідно до першої, "адміністративний акт" – це будь-який акт у межах компетенції адміністративного органу (А. І. Єлістратов), узагальнена назва індивідуальних і нормативних актів

(Д. М. Бахрах), управлінське рішення, юридичний факт управлінського змісту (Ю. М. Старілов). Відповідно до другої (В. М. Гессен, М. Д. Загряцков) – це акт, яким врегульовано конкретний одиничний випадок.

Звернення до зарубіжного досвіду показує, що у законодавстві країн Західної Європи термін "адміністративний акт": а) є загальноживаним, б) позначає різні за змістом поняття.

У Франції під адміністративним актом розуміється все те, що виходить від адміністрації й має публічний характер. Вони можуть бути односторонніми, двосторонніми чи багатосторонніми, індивідуальними та нормативними. До адміністративних актів законодавство цієї країни відносить і адміністративні угоди [6, с. 62].

Законодавство Німеччині визнає адміністративним актом будь-яке розпорядження, рішення або інше владне діяння адміністративного органу, яке спрямоване на врегулювання одиничного випадку в галузі публічного права і має прямі правові наслідки зовнішнього характеру. Адміністративними актами визнаються також загальні розпорядження, які звернені до відповідного кола осіб (облаштування зупинки транспорту, перейменування вулиці, встановлення дорожніх знаків) [7, с. 35].

Що стосується українських нормативних джерел, то привертає увагу два випадки використання терміна "адміністративний акт". По-перше, він присутній в Адміністративному кодексі УСРР 1927 року. За наведеним у цьому

документі змістом поняттям "адміністративний акт" охоплюються інструкції, обіжники і обов'язкові постанови. Тобто кодекс вважає адміністративними актами документи нормативного і індивідуального характеру.

По-друге, термін "адміністративний акт" застосовано в Законі України "Про адміністративні послуги". Відповідно до його норм "адміністративний акт" – це рішення (ліцензія, дозвіл, висновок, свідоцтво, відмітка в документі, витяг з реєстру тощо) індивідуальної дії, прийняте відповідно до закону адміністративним органом на підставі звернення фізичної або юридичної особи та спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків такої особи. Такий акт супроводжує адміністративну послугу, приймається за зверненням фізичної або юридичної особи, спрямовується на реалізацію та захист її прав і законних інтересів та (або) на виконання нею визначених законом обов'язків.

У цьому випадку "адміністративний акт" це дія, спрямована на вирішення конкретної індивідуальної справи.

Таким чином, акти публічного адміністрування – це юридична форма, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації. Приймаються такі акти на виконання Конституції та законів України і в межах компетенції відповідного органу – суб'єкта публічного права¹.

Акти публічного адміністрування відрізняються від цивільно-правових правочинів², актів цивільного стану³, угод у сфері кримінального права, актів громадських організацій.

На відміну від них, важливою особливістю актів публічного адміністрування є односторонні владні волевиявлення конкретних суб'єктів публічного права та їх посадових осіб.

¹Цивільний кодекс України (ст. ст. 2, 81) відносить до суб'єктів публічного права державу Україна, Автономну Республіку Крим, територіальні громади, а також юридичних осіб, які створюються розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування (юридичні особи публічного права).

²Поняття правочину детально розглядає гл. 16 Цивільного кодексу України. Відповідно до ст. 202 правочином є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Ст. 203 розрізняє односторонні правочини і договори (двосторонні чи багатосторонні правочини). Одностороннім правочин визнається у разі, якщо для виникнення, припинення або іншої видозміни цивільних прав і обов'язків достатньо волевиявлення однієї сторони (наприклад, волевиявлення спадкодавця-заповідача при складанні заповіту). Двосторонній або багатосторонній правочин є договором. Договір – це домовленість двох або більше сторін, спрямована на встановлення, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків (ст. 626). Договір є укладеним, якщо сторони в належній формі досягли згоди з усіх істотних умов договору (ст. 638). Цивільний кодекс України регламентує такі договори: договір приєднання, публічний договір, попередній договір, договір на користь третьої особи, договір про управління цим майном, засновницький договір, договір про збільшення позовної давності, договір поруки, договір застави, договір купівлі-продажу.

³Актами цивільного стану є народження фізичної особи, встановлення її походження, набуття громадянства та вихід з нього, досягнення відповідного віку, надання та обмеження дієздатності, шлюб, розірвання шлюбу, усиновлення, позбавлення та поновлення батьківських прав, зміна імені, інвалідність, смерть тощо.

Важливою особливістю системи актів, як загальної форми публічного адміністрування, є її поліструктурність. Вона виражається у тому, що ця система складається з декількох підсистем. Кожна підсистема – сукупність однотипних актів, які утворюють відносно самостійні форми публічного адміністрування.

Адміністративно-правова наука відповідно до потреб практики функціонування розгалуженої системи публічної адміністрації створила класифікаційні групи цих форм на підставі двох критеріїв.

Перший критерій – наслідки (правовий ефект) застосування тієї чи іншої форми. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: а) правові форми і б) неправові форми. До правових належать форми, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків. Це, наприклад, прийняття нормативних і індивідуальних актів перебування правових норм, укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До неправових належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають. Це, наприклад, проведення ревізії, нарада, консультація тощо.

Другий критерій – спосіб реалізації методів публічного адміністрування. За цим критерієм форми публічного адміністрування поділяють на: 1) прийняття нормативних актів, або встановлення норм права, або адміністративна правотворчість; 2) прийняття

ненормативних актів, застосування норм права, прийняття індивідуальних актів, прийняття актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво; 3) укладання адміністративних договорів; 4) вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій; 5) здійснення організаційних дій; 6) виконання матеріально-технічних операцій.

У літературних джерелах форма прийняття нормативних актів називається по-різному: встановлення норм права, видання нормативних актів, адміністративна правотворчість, адміністративна нормотворчість. Її основним призначенням є виконання законів, а також інших актів, для реалізації яких потрібні додаткові положення нормативного характеру.

Так, Закон "Про дорожній рух" від 30 червня 1993 року визначає правові основи створення безпечних і комфортних умов для учасників руху. З цією метою він надає Кабінету Міністрів України право визначати єдиний порядок організації та безпеки дорожнього руху (ст. 4). Одночасно Закон встановлює, що питання організації руху та його безпеки регулюються Правилами дорожнього руху, що затверджуються Кабінетом Міністрів (ст. 41).

Як правило, повноваження суб'єктів публічної адміністрації щодо встановлення загальнообов'язкових адміністративно-правових приписів (норм права), тобто повноваження щодо самостійності (на основі законів і на виконання законів) правотворчості, за-

кріплюються у відповідних нормативних документах. Так, положення про будь-яке міністерство містить норми, які передбачають, що воно в межах своїх повноважень видає накази, організує та контролює їх виконання. Більш того, у передбачених законодавством України випадках рішення міністерства можуть бути обов'язковими для виконання іншими центральними органами виконавчої влади, підприємствами і установами. В разі потреби міністерство видає спільні разом з іншими органами влади акти.

За допомогою такої нормотворчості конкретизуються і деталізуються загальні норми законів без зміни їх смислу. Забезпечуються умови для найбільш гнучкої й ефективної реалізації передбачених законами правил, з урахуванням особливостей місця і часу їх виконання.

Встановлення у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності норм підзаконного характеру виражається у виданні нормативних актів. Такі нормативні акти, як правило, встановлюють конкретні права, обов'язки, і відповідальність учасників суспільних відносин, містять обмеження і заборони, передбачають юридичні гарантії забезпечення законності і дисципліни, регламентують взаємодію різних (господарюючих, правоохоронних та інших) суб'єктів.

Прийняття ненормативних актів. Індивідуальні акти публічної адміністрації (видання індивідуальних актів, застосування норм права, видання не-

нормативних актів, адміністративне розпорядництво) посідають важливе місце у забезпеченні діяльності публічної адміністрації. Саме за допомогою юридичних актів індивідуального характеру загальні юридичні норми застосовуються до конкретних обставин суспільного життя.

Отже, застосування норм адміністративного права – це видання індивідуального юридичного акта, що вирішує конкретну справу, персонально визначає поведінку адресата, видається уповноваженим органом у встановленому порядку.

Індивідуальні акти публічної адміністрації мають такі ознаки:

- 1) вони носять індивідуальний характер. Індивідуальність виявляється, по-перше, в тому, що такий акт розв'язує цілком визначене й конкретне питання; по-друге, в ньому вказується конкретний адресат, який має додержуватися вміщеного в акті припису;
- 2) ці акти мають юридичну природу. Про це свідчить, по-перше, те, що їх видання породжує правові наслідки; по-друге, те, що їх видання є часткою компетенції відповідних суб'єктів, яка нормативно регламентована; по-третє, те, що вони є обов'язковим для всіх, кому адресовані.

Слід зазначити, що такі акти не завжди містять владні приписи особі, до якої звернена норма безпосередньо. Тобто сам акт може бути звернений до однієї особи, а приписи, що містяться в ньому, – до іншої. Наприклад, наказ про нагородження цінним подарунком безпосередньо звернений до однієї

особи, яка таким подарунком нагороджена. Водночас вміщені в ньому владні приписи стосуються органу, що зобов'язаний цей подарунок видати;

3) такі акти завжди видаються в односторонньому порядку. Вони виходять від компетентного органу (посадової особи) – суб'єкта застосування норм адміністративного права. Ця обставина залишається в силі й у разі якщо акт виступає результатом погодження волі усіх учасників правовідносин. Наприклад, акти про призначення пенсії, надання відпустки, матеріальної допомоги;

4) акт застосування норм адміністративного права спричиняє виникнення, зміну, припинення адміністративних правовідносин.

За своєю сутністю індивідуальний акт застосування норм права – це оформлене у вигляді індивідуального припису рішення компетентного суб'єкта з приводу конкретної життєвої обставини.

Прикладами таких актів є: укази про присвоєння рангу державного службовця; присудження премій, почесних звань тощо; призначення і переведення суддів; накази про призначення на посаду, звільнення з посади, надання відпустки, допомоги, пільг, зарахування до резерву на висунення, документи про утворення управлінських структур, постанови про вирішення справ щодо адміністративних правопорушень, розгляду скарг громадян тощо.

Укладання адміністративних договорів. Адміністративний договір – це система взаємних зобов'язань між на-

званими в акті публічної адміністрації суб'єктами, виконання яких вирішує державне завдання.

Розуміння сутності адміністративного договору дає його порівняння з класичним цивільно-правовим договором. У цивільному праві договірні відносини формуються на підставі вільного волевиявлення сторін. Кожна із сторін сама вирішує питання доцільності прийняття на себе відповідних зобов'язань. Прийняти або не прийняти пропозиції щодо встановлення договірних відносин є правом кожної зі сторін.

Зовсім інша ситуація виникає в умовах адміністративного договору. Головною діючою особою такого договору є держава. Вона визначає предмет договору і учасників договірних відносин. З цього приводу приймається адміністративно-правовий акт. Визначені у такому акті сторони домовляються щодо засобів, які б дали змогу об'єднаними зусиллями вирішити завдання, поставлені перед ними державою.

Таким чином, в адміністративному договорі інтегруються функції держави і функції сторін.

До функцій держави належать: а) визначення завдання; б) вибір виконавців; в) прийняття управлінського акта, яким сторони зобов'язуються до вступу у договірні відносини; г) встановлення відповідальності сторін за відмову від участі у договірних відносинах; д) оцінка діяльності сторін і юридичне визнання того, що поставлене завдання вирішене.

Функціями сторін є: а) вибір засобів, необхідних для ефективного вирішення поставленого завдання; б) розробка механізму спільного використання цих засобів; в) визначення ролі та місця кожної зі сторін у цьому механізмі; г) прийняття на себе зобов'язань діяти у встановлених межах і за узгодженою схемою; д) встановлення відповідальності за невиконання прийнятих зобов'язань; е) юридичне оформлення договірних відносин.

У 2005 році ця форма публічного адміністрування отримала нормативне закріплення. Норми щодо адміністративних договорів з'явилися у Кодексі адміністративного судочинства України. Так, стаття 3 містить визначення адміністративного договору: "Адміністративний договір – дво- або багатостороння угода, зміст якої складають права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень, який є однією із сторін угоди".

Вчинення реєстраційних та інших юридично значущих дій. До цієї форми насамперед слід віднести різні реєстрації. Наприклад, реєстрація й облік автомобільного транспорту, реєстрація винаходів і відкриттів, суб'єктів підприємницької діяльності, нормативних актів тощо.

Донині сутність та юридична природа реєстраційних дій повністю не з'ясована. Деякі дослідники вбачають у реєстрації тільки елемент технічного обліку. Проте державна реєстрація має не лише інформаційне значення, її

роль головним чином полягає у тому, щоб підтвердити юридичні факти.

Очевидним є те, що акт реєстрації – це рішенням компетентного органу, що вказує на юридичний стан суб'єкта. Реєстраційні дії мають юридичні наслідки. Так, незареєстровані транспортні засоби не можна експлуатувати, незареєстрований нормативний акт не може бути опублікований і розісланий тощо. До інших юридично значущих дій належать: прийняття присяги, службове атестування тощо.

Здійснення організаційних дій. Організаційні дії – це різноманітні заходи, які проводяться з метою вдосконалити роботу персоналу публічної адміністрації, підняти рівень організації праці і виконавчої дисципліни, втілити позитивний досвід і новітні технології. Водночас вони можуть використовуватися для певного впливу на громадські структури і громадян. Ці дії безпосередньо не спричиняють юридичних наслідків. До таких дій можна віднести різні інструкування, наради, семінари, збори, конференції, надання практичної допомоги, розповсюдження позитивного досвіду, проведення контрольних заходів, вивчення громадської думки, розробка заходів щодо впровадження новітніх досягнень науки і техніки тощо.

Виконання матеріально-технічних операцій. Виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовані на утворення нормальних умов

для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці.

Список використаних джерел:

1. Аристотель. Физика / Аристотель [пер. В. П. Карпова]. – М. : Соцэкгиз, 1936. – 228 с.
2. Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.
3. Постанова Кабінету Міністрів України від 9 листопада 2011 року № 1156 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 88. – Ст. 3199.
4. Брэбан Г. Французское административное право: под ред. и со вступ. сл. С. В. Боботова / Г. Брэбан – М. : Прогресс, 1988. – 488 с.
5. Галлиган Д. Административное право : история развития и основные современные тенденции / Д. Галлиган. – М. : Юристъ, 2002. – 410 с.
6. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України : [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.
7. Административно-процессуальное право Германии : пер. с нем. / [В. Бергман, введ., сост.]. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 288 с.

Колпаков В. К. Понятие форм публичного администрирования.

В статье раскрываются формы публичного администрирования, их сущность. Исследовано юридическую природу административного акта.

Ключевые слова: форма, публичное администрирование, административный акт.

Kolpakov V. Concept of Forms of the Public Administration.

In this article the concept and the essence of the forms of public administration are being revealed. The author also studies the legal nature of the administrative act.

Keywords: form, public administration, administrative act.

Стаття надійшла до редакції 22.06.2012

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

УДК 346.546 (477)

*Пономарьов Олександр Валерійович,
кандидат юридичних наук,
завідуючий кафедрою
Приватного вищого навчального закладу
"Кримський інститут економіки та господарського права"*

ВИЗНАЧЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЙ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ

Проаналізовано проблеми визначення функцій Антимонопольного комітету України, означено коло проблемних питань та шляхи їх подолання.

Ключові слова: Антимонопольний комітет України, функції, компетенція.

Необхідність дослідження проблемних питань, пов'язаних із визначенням функцій Антимонопольного комітету України, ґрунтується на потребі уточнення правового становища цього органу у структурі органів виконавчої влади. Адже дотепер у працях вчених-адміністративістів питання щодо змісту функцій Антимонопольного комітету України належною мірою не вивчене.

Аналіз функцій державних органів здійснювали провідні фахівці у галузі адміністративного права – В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, І. Л. Бачило, Л. Р. Біла, А. М. Глібов, Н. М. Корчак, С. А. Кузьміна, Г. І. Петров, О. П. Рябченко, К. Ф. Шеремет, О. Л. Чернелевська, І. А. Шумило, О. М. Олещенко та інші.

Метою цієї статті є аналіз проблеми визначення функцій Антимонопольного комітету України та їх вдосконалення у сучасному етапі реформування конкурентного законодавства.

Насамперед варто наголосити, що питання про зміст функцій Антимонопольного комітету України (далі – Комітет) в адміністративному праві вивчені мало, здебільшого його діяльність досліджувалася представниками науки господарського права (В. К. Мамутов [1], Н. О. Саніахметова [2], Н. М. Корчак [3], С. А. Кузьміна [4], О. Л. Чернелевська [5], І. А. Шумило [6]); аналізувалася в основному компетенція Комітету у господарській сфері.

Безперечно, функції органу виконавчої влади є визначальними щодо характеру його прав та обов'язків [7, с. 247]. Закон України "Про Антимонопольний комітет України" від 26 листопада 1993 року № 3659–XII [8] визначає мету діяльності Комітету (ст. 1) та відповідні завдання (ст. 3), основні принципи діяльності (ст. 4), повноваження (ст. 7), його територіальних відділень (ст. 12), посадових осіб (ст. 9–11, 15, гл. III), встановлює виключну компетенцію Комітету і його адміністра-

тивних колегій (ст. 13, 14). Зазначений Закон встановлює умови наявності особливостей спеціального статусу Комітету. Ними, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону, є: завдання та повноваження, у тому числі роль у формуванні конкурентної політики, особливий порядок призначення та звільнення посадових осіб, надання соціальних гарантій, охорона особистих і майнових прав працівників Комітету, в умовах оплати праці; також визначено особливості контролю діяльності Комітету, він підконтрольний Президенту України та підзвітний Верховній Раді України.

Для виділення функцій Комітету слід звернутися до теоретичних положень науки адміністративного права щодо функцій державного управління та провести узагальнення положень чинного законодавства. Так, термін "функція" застосовують для позначення діяльності будь-яких державних органів, незалежно від їх мети. Функція є і обов'язок, і коло діяльності, й призначення. Функція управління як поняття – це певний напрям спеціалізованої діяльності виконавчої влади, зміст якої характеризується однорідністю та цільовою спрямованістю [9, с. 125]. Функції державного управління не можна ототожнювати із функціями її окремих державних органів, які є частиною апарату держави і відображаються у компетенції, у предметі відання, у правах і обов'язках, закріплених за ними [10, с. 47]. Функції – це окремі періоди (стадії), напрямки управлінської діяльності, пов'язані між собою єдиною кінцевою метою, заради досягнення якої здійсниться процес управління. Такий підхід обґрунтували

І. Л. Бачило, А. М. Глібов, Г. І. Петров, виділяв О. М. Бандурка [11, с. 27–28].

Спільним для усіх теоретичних положень щодо змісту функції є визначення її як певного напрямку управлінської діяльності, який характеризується однорідністю і цільовою спрямованістю. Водночас, функції органів виконавчої влади визначають як відносно самостійні та якісно однорідні складові діяльності цих органів, які характеризуються цільовою спрямованістю [12, с. 262].

На підставі зазначених теоретичних положень можна сформулювати ознаки функцій органу виконавчої влади: 1) основні напрямки діяльності, 2) кожен напрям діяльності є самостійним та однорідним, тобто таким, що виконує власні завдання у межах загальних завдань діяльності органу виконавчої влади, 3) здійснюється з певною метою, що є частиною загальної мети діяльності органу виконавчої влади, 4) у функціях знаходить вираз і конкретизацію призначення органу виконавчої влади, 5) їх реалізація здійснюється відповідними притаманними їй методами, визначеними чинним законодавством. У такому розумінні зазначені у ст. 3 Закону України "Про Антимонопольний комітет України" положення можна назвати функціями, адже кожне положення являє собою однорідні за змістом та цілями напрями діяльності Комітету. Разом з тим, ці функції можна узагальнити, враховуючи, що окремі з них реалізуються спільними методами. Наприклад, здійснення державного контролю за дотриманням законо-

давства про захист економічної конкуренції включає і контроль за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання.

У діяльності Комітету доцільно виділити два напрямки – внутрішній та зовнішній. Внутрішній (внутрішньо-організаційний) напрямок діяльності пов'язаний із упорядкуванням відносин усередині Комітету органу виконавчої влади, тобто певної управлінської структури. Зовнішній напрямок управлінської діяльності Комітету полягає в упорядкуванні відносин поза межами Комітету і пов'язаний із реалізацією завдань, покладених на нього чинним законодавством. Зовнішня діяльність Комітету, порівняно з внутрішньою, значна за обсягом повноважень і є основною. Враховуючи зазначене, можна класифікувати функції за ознакою напрямку управлінського впливу: внутрішні та зовнішні.

До внутрішніх функцій доцільно віднести планування, організацію, координацію, функцію забезпечення, обліку та контролю. Внутрішні функції за складом характерні для будь-якого органу виконавчої влади. Різниця визначається предметом управлінської діяльності конкретного органу виконавчої влади. Зовнішні функції являють собою групи дій, за допомогою яких Комітет упорядковує конкурентні відносини відповідно до визначеного чинним законодавством призначення його діяльності. Конкретно до зовнішніх функцій віднесені: нормотворча, організаційна (управлінська), регулятивна, контрольна, правоохоронна, інформаційна.

Світовий досвід діяльності антимонопольних органів (наприклад, Німеччини, Великої Британії, Російської Федерації) дає підстави говорити про спільну для антимонопольних органів усіх країн мету діяльності, проте відмінність їх завдань, функцій та відповідної компетенції. Наявність нескхожості ґрунтується на декількох умовах: ступінь економічного розвитку певної держави, державна політика у сфері підприємництва, правова система та суспільна мораль. Оскільки у країнах із розвиненим ринком конкурентне середовище, економічна ситуація, антимонопольне законодавство хоча й не є сталими, але частих принципів змін не зазнають, то і діяльність антимонопольних органів спрямована, в основному, на підтримання балансу у конкурентному середовищі, захист прав споживача. Конкурентне законодавство постсоціалістичних країн зазнає постійних змін відповідно до суспільних та економічних змін, які характерні для країн із демократією, що перебуває на стадії становлення. Тому антимонопольне законодавство спрямоване на розвиток конкуренції і, відповідно, таке саме спрямування має діяльність їх антимонопольних органів. При цьому про захист прав споживача у конкурентних відносинах взагалі не йдеться.

Підводячи підсумок здійсненого аналізу, можна зробити висновок, що функції діяльності Антимонопольного комітету України можуть бути систематизовані за ознакою напрямків діяльності – внутрішні і зовнішні. Світовий досвід урегулювання функцій антимонопольних органів дозволив ви-

значити, що Комітету доцільно надати окремі повноваження у сфері захисту прав споживачів, як це має місце у діяльності антимонопольних органів країн із розвиненими ринковими відносинами, а також повноваження стосовно контролю за дотриманням законодавства про іноземні інвестиції суб'єктами господарювання, адже це має стратегічне значення для забезпечення безпеки держави та появи повноважень щодо контролю за дотриманням законодавства про рекламу.

Список використаних джерел:

1. Мамутов В. К. Кодифікація хозяйственного законодательства Украины в новых экономических условиях / В. К. Мамутов // Государство и право. – 1994. – № 6. – С. 77–87.
2. Саниахметова Н. О. Гармонізація антимонопольного законодавства України із законодавством Європейського Союзу / Н. О. Саниахметова // Гармонізація українського законодавства : проблеми і перспективи. – К., 1999. – С. 328–333.
3. Корчак Н. М. Правові питання антимонопольного регулювання підприємницької діяльності: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / Корчак Наталія Миколаївна. – К., 1996. – 206 с.
4. Кузьміна С. А. Захист інтересів суб'єктів господарювання від недобросовісної конкуренції : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 "Господарське

право; господарсько-процесуальне право" / С. А. Кузьміна. – Донецьк, 2000. – 18 с.

5. Чернелєвська О. Л. Конкуренція законодавство України: формування, зміст та розвиток : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 "Господарське право; господарсько-процесуальне право" / О. Л. Чернелєвська. – К., 2006. – 22 с.

6. Шумило І. А. Відповідальність за порушення законодавства про захист конкуренції : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.04 "Господарське право; господарсько-процесуальне право" / І. А. Шумило. – Донецьк, 2001. – 18 с.

7. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Видавничий Дім "Ін-Юре", 2002. – 668 с.

8. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26 листопада 1993 року № 3659-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50. – Ст. 472.

9. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. М. Харашук, О. В. Дьяченко та ін.; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком-Інтер, 2005. – 544 с.

10. Скаун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.

11. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України / О. М. Бандурка. – Х. : Вид. Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 780 с.

12. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 тт. : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Вид-во "Юридична думка", 2004. – 584 с.

Пономарев А. В. Определение и совершенствование функций Антимонопольного комитета Украины.

Проанализированы проблемы определения функций Антимонопольного комитета Украины, очерчен круг проблемных вопросов и пути их разрешения.

Ключевые слова: Антимонопольный комитет Украины, функции, компетенция.

Ponomarev O. Determination and Improvement of the Functions of the Antimonopoly Committee of Ukraine.

The article deals with the problems of determining the functions of the Antimonopoly Committee of Ukraine, problematic issues and ways of their overcoming.

Keywords: Antimonopoly Committee of Ukraine, functions.

Стаття надійшла до редакції 09.05.2012

АДМІНІСТРАТИВНЕ ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

УДК: 346.5:339.9

Вовчук Марина Миколаївна,

помічник судді Васильківського міськрайонного суду Київської області

МЕТОДИ І ПРОЦЕДУРИ КЛАСИФІКАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Проаналізовано систему методів і процедур класифікації адміністративних правопорушень. Зроблено узагальнення про їхній зміст і сутність.

Ключові слова: метод, класифікація, адміністративне правопорушення.

Класифікаційні методи і процедури широко застосовуються в наукових дослідженнях для вирішення різноманітних пізнавальних завдань. Коректно проведена класифікація, як показує історія науки, одночасно підсумовує попередні здобутки відповідної галузі пізнання і відкриває нову сторінку її розвитку. Така класифікація має велику евристичну силу, дозволяючи передбачити існування невідомих раніше об'єктів або розкрити нові зв'язки і залежності між уже відомими об'єктами. Досить згадати, наприклад, класифікацію хімічних елементів, здійснену Д. І. Менделєєвим на основі відкритого ним періодичного закону. Вона не тільки дозволила передбачити існування і властивості хімічних елементів, а й послужила підставою для подальших досліджень, які поглибили наші уявлення про їх природу [1, с. 257].

У класифікації, таким чином, чітко проявляється діалектичний характер наукового пошуку: а) процес отримання нового знання в певній мірі детермінується вже наявним знанням, б) нове знання не зводиться до старого як більш глибоке, більш організоване, більш впроваджене, більш структуроване тощо.

Сферою класифікаційних процедур є об'єкти всіх наукових дисциплін, а також і сама система наук у цілому. З цього приводу привертає увагу оцінка значення класифікацій, яку висловив німецький філософ-логік Христоф фон Зігварт (Christoph von Sigwart). За його словами, класифікація всієї сукупності того, що містить всесвіт, була би вершиною знання, останнім і підсумковим результатом емпіричних досліджень [2, с. 273].

Можна, звичайно, погодитися з такою високою оцінкою значущості класифікаційної процедури, хоча навіть у досяжному майбутньому напевно чи можна розраховувати на наближення до такої всеохоплюючої класифікації. Поки ж, повторимо, класифікація є ефективним засобом щодо вирішення широкого кола пізнавальних завдань. І зовсім не випадково спостерігається обмін класифікаційними прийомами між різними сферами знань, все більш широко впроваджуються у практику класифікації різні методи логіки і математики.

Аналіз поглядів на сутність категорії "класифікація" показує, що значних розходжень щодо його розуміння се-

ред фахівців різних наукових галузей, як правило, немає.

Так, фінансово-економічний словник визначає класифікацію як розподіл об'єктів, понять, назв за класами, групами, розрядами, за яким до однієї групи відносять об'єкти, що мають певні спільні ознаки [3]; економічна енциклопедія – як розподіл об'єктів, понять, назв за класами, групами, розрядами, за якого в одну групу потрапляють об'єкти, що мають певні загальні ознаки. Наприклад, класифікація товарів (споживчі товари довготермінового і поточного користування, продовольчі і промислові тощо), класифікація податків (прямі, непрямі) [4]; філософський енциклопедичний словник – як багатоступеневий, послідовний поділ обсягу поняття з метою систематизації, поглиблення і отримання нових знань щодо членів поділу. Результатом класифікації є система співпорядкованих понять: подільне поняття є родом, а нові поняття (члени поділу) є видами цього роду, видами видів і таке інше. Розрізняють штучну і природну класифікації [5, с. 283]; у юридичному енциклопедичному словнику під класифікацією розуміється система субпідрядних понять (класів об'єктів) тієї або іншої галузі знань чи діяльності людини, що використовується як засіб для встановлення зв'язків між цими поняттями чи класами об'єктів. Далі зазначається, що наукова класифікація виражає систему законів, властивих відповідній галузі дійсності. У сфері юриспруденції найвідомішими є класифікації галузей законодавства і права, законів та інших нормативних актів, органів державної влади, галузей юридичної науки тощо [6, с. 115]; сучас-

на правова енциклопедія щодо класифікації договорів у цивільному праві зазначає, що нею є поділ договорів на види за різноманітними підставами [7, с. 150].

Звідси випливає, що класифікація адміністративних правопорушень – це їх поділ на групи (категорії) в залежності від того чи іншого критерію [8, с. 213]. Метою такого поділу є їх систематизація і отримання нових знань щодо властивостей: а) конкретних правопорушень, б) споріднених груп правопорушень. Класифікації передують виходу наукових досліджень на рівень систематики або таксономії, створюють умови для кодифікації нормативних актів.

На значення класифікацій у сфері юриспруденції звертали увагу юристи минулого. Так, ще у XIX ст. російський вчений М. С. Таганцев підкреслював необхідність детермінації правопорушень за ознакою караності [9, с. 274]. Іноземні дослідники С. Мен, Г. де Трада, М. Вебер вбачали у класифікаціях важливий інструмент раціоналізації, спеціалізації та еволюції права [10, с. 112].

У сучасних дослідженнях українських фахівців Н. В. Александрової [11], І. Л. Зінченко [12], С. А. Кириченко [13], М. П. Короленко [14], О. К. Маріна [15], І. О. Федорова [16] та інших класифікації постають важливим підґрунтям, на якому базуються кодифікації законодавства, у тому числі й законодавства про адміністративну відповідальність. Кодифікації, у свою чергу, призводять до системної упорядкованості нормативного матеріалу шляхом усунення повторів, суперечностей, ліквідації прогалин у законодавстві. Вони також є

основою для підвищення ефективності правозастосовчої практики органів виконавчої влади та їх посадових осіб.

Величезне розмаїття і значне поширення адміністративних правопорушень обумовлюють важливість їх наукової класифікації і, на її підґрунті, здійснення наукового пошуку щодо їх властивостей.

Водночас необхідно зауважити, що дослідницькі зусилля у цій сфері не задовольняють соціальні потреби, не пропонують бездоганних висновків щодо ефективних критеріїв структуризації адміністративних деліктів і побудови системних підходів у боротьбі з ними. Для порівняння зауважимо, що у кримінальному праві при класифікації злочинів у першу чергу враховується ступінь суспільної небезпеки діянь як вихідна, матеріальна ознака злочину. У кримінально-виконавчому праві вихідна ознака класифікації злочинів, як правило, походить від класифікації злочинців і звичайно здійснюється залежно від особливостей організації виконання покарання і виправлення засуджених. Залежність цього на практиці виявляється у тому, що за вчинення винним тих або інших злочинів йому призначається судом, відповідно до конкретних відповідних норм кримінального закону, відбування покарання у відповідному виді виправної установи. У криміналістиці класифікація злочинів залежить, головним чином, від особливостей тактики і методики розслідування злочинів і деяких інших специфічних ознак. У кримінально-процесуальному праві класифікація злочинів залежить у першу чергу від таких ознак, як підслідність і підсудність.

Офіційна класифікація адміністративних правопорушень міститься у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [17]. Він поєднує проступки у такі класифікаційні групи: 1) адміністративні правопорушення в галузі охорони праці і здоров'я населення (порушення вимог законодавства про працю і правил охорони праці; порушення санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил і норм та інше) (гл. 5 КУпАП); 2) адміністративні правопорушення, що посягають на власність (порушення права державної власності на надра; ухилення від відшкодування майнової шкоди, заподіяної злочином підприємствам, установам, організаціям; дрібне розкрадання державного або колективного майна й інше) (гл. 6 КУпАП); 3) адміністративні правопорушення в галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури (порушення правил використання земель, знищення межових знаків, порушення вимог щодо охорони надр; порушення правил водокористування та інше) (гл. 7 КУпАП); 4) адміністративні правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів (марнотратне витрачання паливно-енергетичних ресурсів; порушення, зв'язані з використанням газу; порушення законодавства під час планування і забудови територій й інше) (гл. 8 КУпАП); 5) адміністративні правопорушення в сільському господарстві та порушення ветеринарно-санітарних правил (потрава посівів, зіпсуття або знищення зібраного врожаю сільськогосподарських культур, пошкодження насаджень ко-

лективних сільськогосподарських підприємств, інших державних і громадських чи селянських (фермерських) господарств порушення правил щодо карантину тварин та інших ветеринарно-санітарних вимог й інше) (гл. 9 КУпАП); 6) адміністративні правопорушення на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку (порушення правил по охороні порядку і безпеки руху на залізничному транспорті; порушення правил безпеки польотів; пошкодження таксофонів і інше) (гл. 10 КУпАП); 7) адміністративні правопорушення в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства і благоустрою (порушення правил користування жилими будинками і жилими приміщеннями; порушення правил благоустрою територій міст та інших населених пунктів і інше) (гл. 11 КУпАП); 8) адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності (порушення правил торгівлі і надання послуг працівниками торгівлі, громадського харчування та сфер послуг, громадянами, які займаються підприємницькою діяльністю; дрібна спекуляція; торгівля з рук у невідновлених місцях і інше) (гл. 12 КУпАП); 9) адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації (випуск і реалізація продукції, що не відповідає вимогам стандартів; порушення встановленого порядку видачі сертифіката відповідності і інше) (гл. 13 КУпАП); 10) адміністративні правопорушення, що посягають на громадський порядок і громадську безпеку (дрібне хуліганство; доведен-

ня неповнолітнього до стану сп'яніння; невиконання батьками або особами, їх що замінюють, обов'язків щодо виховання дітей і інше) (гл. 14 КУпАП); 11) адміністративні правопорушення, що посягають на встановлений порядок управління (злісна непокоря законному розпорядженню або вимозі працівника міліції, члена громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, військовослужбовця; прояв неповаги до суду; умисне зіпсуття паспорта або втрата його з необережності і інше) (гл. 15 КУпАП); 12) адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (порушення порядку ведення державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків; порушення права громадянина на ознайомлення з відомостями державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі; порушення порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації; порушення обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму; ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу; порушення порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і

проведенням виборів, референдуму та інше) (гл. 15-А КУпАП).

Дана класифікація видів адміністративних правопорушень, на думку деяких фахівців, дозволяє посадовим особам і громадянам більш чітко й предметно орієнтуватися у всьому різноманітті правових заборон та обов'язків у сфері публічного адміністрування, порушення або невиконання яких тягне адміністративну відповідальність [18], і на цій основі забезпечити подальше поліпшення роботи з охорони правопорядку і посилення боротьби з адміністративними правопорушеннями [19]. Інші пропонують подальше удосконалення класифікації адміністративних деліктів, спираючись на дослідницькі результати.

Саме пропозиції, спрямовані на подальше удосконалення класифікації адміністративних правопорушень, становлять підстави для пошукових класифікацій складів адміністративних правопорушень.

Так, О. Ф. Фрицький пропонує в основу класифікації покласти предметну ознаку відносин, що охороняються адміністративним законодавством. На думку І. О. Склярова, ознаками класифікації адміністративних правопорушень одночасно можуть бути родовий об'єкт посягання і сфера державного управління, де вони вчиняються. М. С. Студенікіна вважає доцільною класифікацію лише на підставі поділу складів правопорушень на матеріальні та формальні [20, с. 71–78], Д. М. Бахрах – на підставі поділу складів на загальні, родові, конкретні,

основні, кваліфіковані, казуїстичні та узагальнені [21, с. 21].

На думку Л. Л. Попова, через величезну розмаїтість і значну поширеність адміністративних правопорушень єдиного критерію їх класифікації не існує. Ним виступає комплексний критерій, що поєднує сукупність ознак, які характеризуються єдністю правового регулювання, відносною стійкістю і повторюваністю правопорушень [22, с. 129]. Інші прихильники цієї позиції визначають комплексний критерій класифікації адміністративних правопорушень як системне поєднання а) родового об'єкта посягання (наприклад, суспільний порядок, порядок управління) і б) галузеву спрямованість делікту, тобто конкретну галузь державного адміністрування (наприклад, промисловість, сільське господарство, транспорт і т.д.).

Принципово нову позицію у цьому питанні займає В. К. Колпаков. Він доводить, що підстави класифікації необхідно відшукувати у критеріях, за якими діяння визнається адміністративним проступком [23, с. 12]. Такі критерії необхідно розцінювати як одну з ефективних гарантій реалізації конституційних норм щодо прав людини і взаємовідносин громадянина та держави у сфері адміністративно-деліктного права.

На нашу думку, до критеріїв, за якими діяння особи доцільно визнавати адміністративним правопорушенням, необхідно віднести: а) наявність у діянні суспільної небезпеки та її ступінь; б) порушення діяннями особи публічних ін-

тересів; в) відсутність у діянні такої ознаки як порушення фактично існуючих договірних зобов'язань.

Стосовно адміністративної відповідальності юридичної особи, одним із критеріїв повинна стати неможливість притягнення до відповідальності фізичної особи при наявності складу правопорушення.

Наявність у діянні суспільної небезпеки та її ступінь як критерій визнання діяння адміністративним правопорушенням використовується і нині. Так, стаття 9 КУпАП встановлює, що адміністративна відповідальність настає, якщо порушення не тягнуть за собою відповідно до закону кримінальної відповідальності. Дослідження зазначеного критерію, на нашу думку, мають бути спрямовані на встановлення співвідношення суспільної небезпеки і публічних інтересів як гносеологічних соціально-правових категорій.

Наступний критерій — порушення діяннями особи публічних інтересів. Ми вважаємо, що визнавати адміністративним правопорушенням і включати до КУпАП необхідно лише такі діяння, які порушують саме публічні інтереси. Порушення інтересів суб'єктів правовідносин без ознаки їх публічності не повинні вважатися діяннями, що тягнуть адміністративну відповідальність. Як правило, це інтереси недержавних підприємств, об'єднань, установ, інших колективних суб'єктів. Такі інтереси повинні захищатися насамперед їх носіями з допомогою організаційних заходів.

Важливим, на нашу думку, є третій критерій – відсутність у діянні такої ознаки, як порушення фактично існуючих договірних зобов'язань. Так, особа, яка на законних підставах отримала право на користування транспортним засобом (припустимо, придбала квиток на літак), фактично вступила у договірні відносини з відповідним перевізником і прийняла на себе зобов'язання дотримуватися встановлених правил. Недотримання таких правил є порушенням договірних зобов'язань і відповідальність у таких випадках має бути цивільно-правовою, якщо не порушені публічні інтереси.

Урахування наведених теоретичних позицій дозволяє по-новому висвітлити офіційну класифікацію проступків, зафіксовану у КУпАП.

По-перше, це стосується Особливої частини КУпАП. Вона побудована аж ніяк не за родовим об'єктом посягання і має багато недоліків. Наприклад, Г. В. Корчевний, критикуючи структуру розділу 6 КУпАП, обґрунтовує необхідність виділення в Кодексі окремої глави про адміністративну відповідальність за порушення прав інтелектуальної власності [24]. У своєму дисертаційному дослідженні К. Л. Бугайчук вказує на такого роду недоліки гл. 14 КУпАП. Він вважає, що дана глава містить не один, а два родових об'єкта посягання: 1) громадський порядок і 2) громадську безпеку [25].

По-друге, інакше можуть бути класифіковані екологічні правопорушення. Якщо в основу класифікації екологічних правопорушень буде покладено

вид відповідальності, характер застосованих санкцій, то можна розрізнити кримінальні злочини, адміністративні проступки, дисциплінарні і цивільно-правові правопорушення. Наявність такої класифікації пов'язана з тим, що екологічне право як самостійна галузь права не містить усього комплексу правових санкцій, які застосовуються до суб'єктів екологічних правопорушень. Тому для боротьби з цими правопорушеннями воно використовує ті санкції, які містяться в інших галузях сучасного права, зокрема у кримінальному, цивільному, адміністративному, трудовому та інших. Проте для застосування зазначених санкцій необхідно, щоб порушення екологічного законодавства одночасно виступало і як порушення правових норм відповідних галузей права. Перелік екологічних правопорушень досить широкий. В узагальненій формі екологічні правопорушення сформульовані і закріплені в ст. 68 Закону України "Про охорону навколишнього природного середовища". Але цей перелік не вичерпує усієї різноманітності екологічних правопорушень, які трапляються на практиці або потенційно можливі. Кожен вид екологічних правопорушень характеризується притаманними йому специфічними ознаками і властивостями. Так, з урахуванням суб'єктного складу можна виокремити три види екологічних правопорушень: 1) вчинені власниками природних ресурсів; 2) вчинені природокористувачами; 3) вчинені особами, які не є власниками природних ресурсів або природокористувачами.

Окреме місце належить екологічним правопорушенням, пов'язаним, напри-

клад, з порушенням суб'єктивних прав власників природних ресурсів (права володіння, права користування і права розпорядження) та із завданням шкоди, збитків самим об'єктам права власності. Найпоширенішим правопорушенням першого різновиду є незаконні угоди з природними ресурсами, а також самовільне їх використання. Серед другого різновиду екологічних правопорушень перше місце як критерій має посісти стан об'єкта природи (його знищення, псування, погіршення).

Класифікувати екологічні правопорушення можна за об'єктом посягання на земельні, водні, гірничі, лісові та ін. Така класифікація характеризується практичною спрямованістю і може слугувати вдосконаленню напрямків правової охорони навколишнього середовища.

У разі ж виділення за об'єктом посягання групи однорідних екологічних правопорушень і конкретизації видів правової поведінки має місце подальша класифікація. Такий поділ, доповнений іншими ознаками, наприклад предметом посягання, дає змогу виокремити узагальнені екологічні правопорушення: 1) протиправне знищення і пошкодження природних ресурсів (наприклад, забруднення і засмічення вод, знищення або пошкодження лісу, лісових культур, пошкодження сільськогосподарських та інших земель); 2) погіршення об'єктів навколишнього природного середовища (наприклад, вибіркова розробка багатих родовищ корисних копалин, яка призводить до необґрунтованих втрат балансових запасів корисних копалин тощо); 3) порушення

правил передачі у власність, надання в користування природних об'єктів, пов'язаних з можливим заподіянням шкоди довкіллю (наприклад, введення в експлуатацію підприємств та інших об'єктів без споруд, які запобігають забрудненню і засміченню вод); 4) бездіяльність, невиконання правил (скажімо, невиконання правил охорони надр); 5) використання природних ресурсів з корисливих мотивів (незаконне збирання дикорослих рослин тощо).

По-третє, значний інтерес викликає аналіз глав 8 (правопорушення в промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів); 9 (правопорушення в сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил); 10 (правопорушення на транспорті, в галузі дорожнього господарства і зв'язку) КУпАП.

Адміністративні правопорушення на транспорті за кількістю протиправних проявів є найбільш розповсюдженими серед всіх інших адміністративних правопорушень. Тільки за порушення правил дорожнього руху щорічно в Україні притягається до відповідальності близько 9 млн осіб. Особливістю застосування інституту адміністративної відповідальності в транспортній сфері є те, що диспозиції багатьох правових норм, як і в кримінальному праві, є бланкетними, тому при їх застосуванні необхідно звертатися до різних положень та джерел технічного характеру, до змісту окремих технічних норм, які встановлюють правила експлуатації та користування тими чи іншими видами транспорту. Зауважимо також, що у цій

сфері діють і змішані, так звані техніко-юридичні норми. На наш погляд, використання цих обставин як критеріїв класифікації має практичне і теоретичне значення.

По-четверте, ступінь суспільної небезпеки є критерієм не тільки поділу правопорушень на злочини і проступки. Вона лежить і в основі поділу самих адміністративних правопорушень. Наприклад, куріння в автобусі (ч. 3 ст. 119 КУпАП) і пошкодження внутрішнього обладнання та скла автобуса (ч. 1 ст. 119 КУпАП) відрізняються між собою ступенем суспільної небезпеки, за що законодавець і встановив різні за суворістю заходи адміністративного стягнення, у першому випадку передбачивши відповідальність у виді попередження або накладення штрафу від 0,5 до одного неоподаткованого мінімуму доходів громадян, а в другому – штраф у розмірі одного до трьох неоподаткованих мінімумів доходів громадян. Якщо порівнювати куріння в автобусах і дрібне хуліганство (ст. 173 КУпАП), то відмінність у ступені суспільної небезпеки цих діянь очевидна. Також необхідно відзначити, що в основу класифікації включати такий критерій, як розмір адміністративного штрафу, на нашу думку, не слід, оскільки законодавець поки що не виробив чітких підходів у визначенні розмірів штрафів при встановленні адміністративної відповідальності за вчинення правопорушень. Наприклад, викликає здивування санкція ст. 512 КУпАП, що передбачає стягнення у вигляді штрафу в розмірі від десяти до двохсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян.

Залежно від ступеня суспільної небезпеки адміністративного правопорушення можна виділити: а) адміністративні правопорушення підвищеного ступеня суспільної небезпеки – це правопорушення, за які передбачено адміністративне стягнення у вигляді адміністративного арешту; б) адміністративні правопорушення із середнім ступенем суспільної небезпеки – це правопорушення, за які передбачено всі інші адміністративні стягнення, крім попередження та адміністративного арешту; в) адміністративні правопорушення з незначним ступенем суспільної небезпеки – це правопорушення, за які передбачено адміністративне стягнення у вигляді попередження.

Таким чином, класифікація адміністративних правопорушень являє собою наукову проблему, розв'язання якої дасть можливість дійти оновленого розуміння адміністративного правопорушення, запровадження науково обґрунтованих засад для їх кодифікації, вироблення пропозицій щодо ефективних заходів боротьби з ними.

Список використаних джерел:

1. Беленький М. Д. Менделеев. Жизнь замечательных людей / М. Д. Беленький. – М. : Молодая гвардия, 2010. – 480 с.
2. Зигварт Х. Логика. Т. 2. Вып. 2. Учение о методе / Х. Зигварт. – СПб. : Майер, 1909. – 368 с.
3. Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. – К. : Знання, 2007. – 1072 с.
4. Економічна енциклопедія : у 3 тт. / Б. Д. Гаврилишин (гол. ред.). Т. 2 : К. : Видавничий центр "Академія", 2001 – 848 с.
5. Філософський енциклопедичний словник : довідкове видання / В. І. Шинкарук (гол. редколегії). – К. : Абрис, 2002. – 744 с.

6. Класифікація // Юридична енциклопедія : в 6 тт. – К. : Видавництво "Українська енциклопедія" імені М. П. Бажана, 2001. – Т. 3. – 792 с.

7. Сучасна правова енциклопедія / О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко [та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.

8. Колпаков В. К. Адміністративно-деліктний правовий феномен / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 528 с.

9. Таганцев Н. С. Русское уголовное право : в 2 тт. / РАН, Институт государства и права. Т. 1. / Н. С. Таганцев. – М. : Наука, 1994. – 380 с.

10. Кабрияк Р. Кодифікації / пер. с фр. Л. В. Головки / Р. Кабрияк. – М. : Статут, 2007. – 476 с.

11. Адміністративне право України. Академ. курс [підруч. : у 2 тт.] Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – 584 с.

12. Зінченко І. Л. Система принципів кримінального процесу та проблема їх класифікації: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 "Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність" / І. Л. Зінченко. – Х., 2010. – 20 с.

13. Кириченко С. А. Сутність і класифікація доказів та їх джерел у кримінальному судочинстві : генезис і можливості вдосконалення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 "Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність" / С. А. Кириченко. – Запоріжжя, 2009. – 20 с.

14. Короленко М. П. Проблеми кваліфікації і класифікації злочинів за ступенем їх тяжкості / М. П. Короленко. – К. : Науковий світ, 2000. – 11 с.

15. Марін О. К. Класифікація злочинів при конкуренції кримінально-правових норм / О. К. Марін. – К. : Атіка, 2003. – 224 с.

16. Федоров І. О. Кодифікація адміністративно-деліктного законодавства України : монографія / І. О. Федоров. – Запоріжжя : "ВПО Запоріжжя", 2006. – 144 с.

17. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

18. Грянка Г. В. Адміністративно-процесуальний примус (за Кодексом України про адміністративні правопорушення) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управ-

ління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / Г. В. Грянка. – К., 2010. – 18 с.

19. Волох О. К. Попередження адміністративних деліктів органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. К. Волох. – Дніпропетровськ, 2009. – 19 с.

20. Студеникіна М. С. Состав административного проступка / М. С. Студеникіна // Ученые записки ВНИИСЗ. – 1968. – №15. – 134 с.

21. Бахрах Д. Н. Состав административного проступка / Д. Н. Бахрах. – Свердловск : Изд-во Свердл. ун-та, 1987. – 49 с.

22. Попов Л. Л. Административное право и административная деятельность органов вну-

тренних дел / Л. Л. Попов. – М. : Академия МВД СССР, 1990. – 429 с.

23. Колпаков В. К. Становлення і розвиток законодавства про адміністративну відповідальність / В. К. Колпаков // Науковий вісник Київського нац. ун-т. внутр. справ : науково-теоретичний журнал. – 2010. – № 2. – С. 8–16.

24. Корчевний Г. В. Адміністративна відповідальність за порушення авторських та суміжних прав : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Корчевний Геннадій Валерійович. – Одеса, 2002. – 178 с.

25. Бугайчук К. Л. Адміністративні проступки : сутність та організаційно-правові заходи їх профілактики : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Бугайчук Костянтин Леонідович. – Х., 2002. – 243 с.

Вовчук М. М. Методы и процедуры классификации административных правонарушений.

Проанализировано систему методов и процедур классификации административных правонарушений. Обобщено их содержание и сущность.

Ключевые слова: метод, классификация, административное правонарушение.

Vovchuk M. Methods and Procedures of the Classification of the Administrative Offense.

The author analyzes the system of methods and procedures of administrative offense classification and makes an overview of their content and nature.

Keywords: method, procedure, classification administrative offense.

Стаття надійшла до редакції 06.05.2012

*Стрельченко Оксана Григорівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративно-правових наук та менеджменту
юридичного факультету Науково-навчального інституту права і психології
Національної академії внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

У статті розкрито суть контролю як засобу забезпечення законності у сфері охорони здоров'я. Охарактеризовано три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.

Ключові слова: контроль як засіб забезпечення законності, система органів державного контролю у сфері охорони здоров'я, контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.

У системі засобів забезпечення законності у публічному адмініструванні державний контроль посідає важливе місце, оскільки його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, сумлінне і якісне виконання, раціональне використання посадовими особами та державними службовцями, усім складом працівників наданих їм прав та відповідальне ставлення до виконання своїх обов'язків у відносинах з громадянами.

Тож, метою статті є розкрити суть контролю як засобу забезпечення законності у сфері охорони здоров'я, охарактеризувати основні об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я.

Загалом контроль використовується для перевірки відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим приписам, у рамках і межах яких вони мають діяти. З допомогою

контролю, який у науці управління часто називають "зворотним зв'язком", суб'єкт публічного адміністрування отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів. Маючи таку інформацію, можна оперативно втрутитися, привести ваджелі адміністрування у відповідність з умовами, що виникають, та попередити небажані наслідки.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції у суспільстві. Адже вона наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається і на засоби контролю. Отже, державний контроль є важливим видом діяльності держави, що здійснюється публічною адміністрацією, посадовими особами і спрямований на забезпечення законності й дисципліни.

Сутність державного контролю у досліджуваній сфері полягає у спостереженні та перевірці розвитку системи охорони здоров'я й усіх її елементів відповідно до визначених напрямів, а також у запобіганні та виправленні можливих помилок і неправомірних дій, що перешкоджають такому розвитку. Контроль тісно пов'язаний з іншими видами державної діяльності й може входити до їх складу як певна частина. Водночас як самостійна функція управління контроль має специфічний характер. Тому контроль як певний вид діяльності можна розглядати як самостійне явище або як складову інших видів діяльності держави та функцій її органів.

Поряд з контролем органи публічної адміністрації здійснюють такі близькі до нього види діяльності, як нагляд і моніторинг у сфері охорони здоров'я. З огляду на це необхідно відзначити відмінності між названими явищами. Так, найбільш характерними особливостями нагляду є наступне:

1) нагляд здійснюється органами публічної адміністрації щодо об'єктів публічного адміністрування сфери охорони здоров'я, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується організаційно підпорядкованих суб'єктів публічного адміністрування сфери охорони здоров'я (хоча в окремих випадках він здійснюється і щодо не підпорядкованих об'єктів);

2) у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і дисциплінарні заходи;

3) адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідни-

ми суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль — за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами. Отже, нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, застосування якого при виявленні порушень може супроводжуватися заходами впливу державно-владного характеру.

З розуміння суті контролю в публічному адмініструванні як здійснення перевірки відповідності діяльності керованого об'єкта приписам керуючого суб'єкта та усунення виявлених недоліків випливає, що контроль є самостійною функцією публічного адміністрування, зокрема і у сфері охорони здоров'я.

Функція контролю перебуває у тісному зв'язку з іншими функціями публічного адміністрування у сфері охорони здоров'я, вона полягає в оцінці відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять у цілому перед системою управління. Контроль дає можливість не лише коригувати управлінську діяльність у сфері охорони здоров'я, а й допомагає передбачити перспективи подальшого розвитку та досягнення конкретного результату.

У сучасних умовах виникла потреба у нових підходах до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Існування такої системи пояснюється тим, що в перехідний період у суспільстві не поменшало недоліків у сфері публічного адміністрування, а управлінські рішення не стали ефективнішими.

Розглядаючи місце і роль контролю у сфері публічного адміністрування системи охорони здоров'я, слід зазначити існування відмінностей між поняттями "система державного контролю у сфері публічного адміністрування охороною здоров'я" і "система органів державного контролю у сфері охорони здоров'я".

Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації адміністрування, призначення контролю та форми і методи його реалізації. Із засобу покарання контроль перетворився на засіб інформаційно-аналітичного характеру, став невід'ємним фактором подальшого розвитку публічного адміністрування. На рівні органів виконавчої влади контроль трансформується у функцію, яка може бути як основною їх діяльністю, так і виступати складовою ширшої діяльності.

Система державного контролю у сфері публічного адміністрування охороною здоров'я не вичерпується і не зводиться до системи органів. Вона набагато ширша, оскільки включає і органи та осіб, для яких контроль не є основною діяльністю (а таких органів набагато більше), а також різноманітні форми його проведення. Отже, система державного контролю включає органи і посадових осіб, наділених державною контрольними повноваженнями щодо органів публічного управління, форми і методи контрольної діяльності та взаємозв'язки між ними.

Цілком очевидно, що система органів державного контролю у сфері охо-

рони здоров'я включає лише ті органи публічної адміністрації, для яких контроль є основною діяльністю, і здійснюється у відповідній сфері чи стосується певної функції, конкретних питань. Органи державного контролю наділяються контрольними повноваженнями, які поширюються на сферу охорони здоров'я.

Як уже зазначалося, контроль є активним втручанням суб'єкта адміністрування у діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також у визначенні шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи [1].

Поряд з широким поняттям контролю як діяльності, що має місце в роботі усіх державних органів, контроль розглядають і звужено – як діяльність органів контролю, які у межах своїх повноважень наділяються функцією контролю, що є основним видом їх роботи, і які за допомогою притаманних їм форм, методів та визначених процедур здійснюють контроль. Визначення контролю в широкому аспекті змушує згадати й те, що контроль виступає в двох основних видах: державний та недержавний, що в сукупності утворюють соціальний. Державний контр-

оль включає контролюючі дії усіх без винятку державних структур та поглинає в собі контроль у сфері публічного адміністрування. Його основною метою виступає дослідження взаємовідносин суб'єктів публічного управління з метою підтримання законності та дисципліни у публічному адмініструванні сферою охорони здоров'я.

Виходячи з вищевикладеного, контроль можна визначити як сукупність дій суб'єкта публічного адміністрування по спостереженню за функціонуванням відповідного об'єкта контролю у сфері охорони здоров'я з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про нього; застосування заходів щодо попередження правопорушень (з правом прямого втручання в оперативну діяльність об'єкта контролю); надання допомоги підконтрольній структурі у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, що сприяють порушенню вимог правових норм; прийняття заходів щодо притягнення до правової відповідальності винних осіб. Контроль слід відрізнити від близького до нього методу публічного адміністрування – нагляду, хоч у них є ряд однакових рис: єдина мета – забезпечення законності й дисципліни у державному управлінні; можуть здійснюватись в однакових формах (перевірки, вимоги звітів, пояснень тощо); контролюючі та наглядові органи мають право безперешкодно відвідувати підконтрольні та піднаглядні об'єкти; давати тим, кого перевіряють, обов'язкові до виконання вказівки. Основні відмінні ознаки контролю як методу державного управління від нагляду: контроль повсякденний та

безперервний, здійснюється як органами державної законодавчої та виконавчої влади, судами, так і численними спеціально створеними для цього контролюючими органами, контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного органу та право самостійно притягувати винних осіб до відповідальності [1, с. 210].

Держава через спеціально уповноважені органи виконавчої влади здійснює контроль і нагляд за дотриманням законодавства про охорону здоров'я, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення здорового навколишнього природного середовища і санітарно-епідеміологічного благополуччя населення, нормативів професійної діяльності у сфері охорони здоров'я, вимог Державної Фармакопеї, стандартів медичного обслуговування, медичних матеріалів і технологій.

У визначенні змісту та шляхів виконання загальнодержавних та місцевих програм охорони здоров'я, здійсненні відповідних конкретних заходів, вирішенні кадрових, наукових та інших проблем організації державної діяльності в цій галузі можуть брати участь фахові громадські організації працівників охорони здоров'я та інші об'єднання громадян, у тому числі міжнародні.

Міністерство охорони здоров'я у межах своїх повноважень організовує виконання актів законодавства і здійснює систематичний контроль за їх реалізацією. Зокрема, Міністерство охо-

рони здоров'я виконує такі функції: розроблення, координація та контроль за виконанням державних програм розвитку охорони здоров'я, зокрема профілактики захворювань, надання медичної допомоги, розвитку медичної та мікробіологічної промисловості; контроль і нагляд за дотриманням санітарного законодавства, державних стандартів, критеріїв та вимог, спрямованих на забезпечення санітарного та епідеміологічного благополуччя населення; контроль за усуненням причин і умов виникнення та поширення інфекційних хвороб, масових неінфекційних захворювань, отруень та радіаційних уражень людей.

Різноплановий характер охорони здоров'я, значний перелік напрямів медичної діяльності обумовлюють особливості підходу стосовно здійснення державного контролю та нагляду в зазначеній сфері. Життя і здоров'я людей є найважливішими соціальними цінностями, тому контроль-наглядовій діяльності у сфері охорони здоров'я повинна приділятися належна увага. Доцільно виокремити три ключових об'єкти контролю та нагляду у сфері охорони здоров'я: контроль за наркотиками; контроль за лікарськими засобами; санітарно-епідеміологічний нагляд.

Контроль за наркотиками є важливим напрямом діяльності держави у сфері охорони здоров'я. На боротьбу з наркоманією спрямовують свою діяльність правоохоронні органи, громадські організації, медичні установи тощо. Одним із ключових державних органів у цій системі є Державна служба України з контролю за нарко-

тиками, яка: формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень; здійснює державне регулювання та контроль за обігом наркотичних засобів, психотропних речовин і прекурсорів та заходів з протидії їх незаконному обігу в межах наданих повноважень [2].

Контроль за лікарськими засобами є важливою ланкою державного регулювання у сфері охорони здоров'я, оскільки значна частина ліків випускаються з порушенням діючих норм, є підробками, або такими, ефективність яких не відповідає заявленим виробниками показникам. З огляду на те, що більшість пацієнтів для лікування використовують лікарські засоби, контроль за їх обігом має бути поставлений на належному рівні. З цією метою діє Державна служба з лікарських засобів [3], основними завданнями якої щодо контролю є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері виробництва, контроль за якістю та реалізацією лікарських засобів; здійснення державного контролю за дотриманням вимог законодавства щодо забезпечення якості та безпеки лікарських засобів і медичних виробів, у тому числі тих, які закупаються за кошти державного і місцевих бюджетів, на всіх етапах обігу, зокрема під час їх виробництва, зберігання, транспортування, реалізації суб'єктами господарської діяльності, утилізації та знищення, в тому числі правил здійснення належних практик (виробничої, дистриб'юторської, зберігання, ап-

течної); здійснення контролю за дотриманням вимог технічних регламентів щодо медичних виробів; здійснення державного контролю ввозу на митну територію України лікарських засобів; здійснення державного контролю та нагляду за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні та використанні лікарських засобів, у тому числі імунобіологічних препаратів та медичних виробів, тощо [4].

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд – діяльність органів, установ і закладів державної санітарно-епідеміологічної служби з контролю за дотриманням юридичними та фізичними особами санітарного законодавства з метою попередження, виявлення, зменшення або усунення шкідливого впливу небезпечних факторів на здоров'я людей та із застосування заходів правового характеру щодо порушників.

Основними завданнями цієї діяльності є: державний санітарно-епідеміологічний нагляд та контроль за дотриманням вимог санітарного законодавства органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування, органами влади Автономної Республіки Крим, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, фізичними особами та громадянами, реалізація ними санітарних та протиепідемічних (профілактичних) заходів; нагляд за дотриманням вимог санітарних норм у стандартах; контроль за дотриманням показників вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин і інгредієнтів у тютюнових

виробах, які реалізуються на території України, та моніторингу ефективності вжитих заходів з попередження і зменшення вживання тютюнових виробів та їх шкідливого впливу на здоров'я населення; контроль і нагляд за дотриманням вимог стандартів і технічних умов при транспортуванні, зберіганні і використанні (експлуатації) нехарчової продукції; державний санітарно-епідеміологічний нагляд за застосуванням дезінфекційних засобів і проведенням дезінфекційних заходів; епідеміологічний нагляд за побічною дією імунобіологічних препаратів та їх епідеміологічною ефективністю. Метою державного санітарно-епідеміологічного нагляду є запобігання, виявлення та припинення санітарного законодавства.

Державний санітарно-епідеміологічний нагляд здійснюється вибірково-ми перевітками дотримання санітарного законодавства за планами органів, установ та закладів державної санітарно-епідеміологічної служби, а також позапланово залежно від санітарної, епідемічної ситуації та за заявами громадян. Результати перевірки оформлюються актом, форма і порядок складання якого визначаються головним державним санітарним лікарем України [5].

Отже, контроль над публічним адмініструванням сфери охорони здоров'я дозволяє створити сприятливі умови розвитку цієї галузі, зупинити її руйнування, створити умови для реального доступу населення до якісних медичних послуг, перевести галузь на якісно новий рівень та впровадити ефективно медичне страхування.

Список використаних джерел:

1. Коломоець Т. О. Адміністративне право України. – К. : Вид-во : Істина, 2012. – 458 с.

2. Положення про Державну службу України з контролю за наркотиками : Указ Президента України від 13 квітня 2011 року № 457/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/457/2011>.

3. Про затвердження Положення про Державну службу України з лікарських засобів : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 440/2011 // Офіційний вісник України. – № 29. – Ст. 1248.

4. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 року № 4004-XII (зі змінами від 17 лютого 2011 р.). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/4004-12>.

Стрельченко А. Г. Контроль как средство обеспечения законности в сфере здравоохранения.

В статье раскрыта суть контроля как средства обеспечения законности в сфере здравоохранения. Охарактеризованы три ключевых объекта контроля и надзора в сфере здравоохранения: контроль за наркотиками, контроль за лекарственными средствами; санитарно-эпидемиологический надзор.

Ключевые слова: контроль как средство обеспечения законности, система органов государственного контроля в сфере здравоохранения, контроль за наркотиками, контроль за лекарственными средствами; санитарно-эпидемиологический надзор.

Strelchenko O. Control as a Means of Ensuring the Rule of Law in Health Care.

The article reveals the essence of control as a means of ensuring the rule of law in health care. Three key objects of control and supervision in health care are being described: drug control, monitoring of medicines, sanitary and epidemiological supervision.

Keywords: control as a means of law enforcement, system of state control in health care, drug control, monitoring of medicines, sanitary and epidemiological supervision.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2012

*Мищенко Ілона Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри морського та митного права
Національного університету "Одеська юридична академія"*

НОВЕЛИ ІНСТИТУТУ МИТНОГО РЕЖИМУ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ МИТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Стаття присвячена загальній характеристиці інституту митних режимів в Україні з позиції нової редакції Митного кодексу України. Звертається увага на новації, запроваджені цією редакцією, робиться їх оцінка, висвітлюються позитивні та негативні аспекти таких нововведень з точки зору їх доцільності та впливу на ефективність реалізації митної справи в Україні.

Ключові слова: митний режим, митна справа, Митний кодекс України.

Інститут митного режиму є одним з ключових у митному праві України, оскільки кожен суб'єкт зовнішньоекономічної діяльності, переміщуючи товар через митний кордон, зобов'язаний декларувати свій товар, обираючи при цьому найбільш сприятливий йому режим залежно від мети такого переміщення. Правильний вибір митного режиму – запорука ефективного здійснення зовнішньоекономічної операції. 13 березня 2012 року Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України" (реєстраційний номер 8130-д від 12 травня 2011 року), яким фактично затверджена нова редакція головного нормативно-правового акта з питань митної справи України.

Новий Митний кодекс України втілює сучасний погляд законодавця на порядок правового регулювання відносин

у сфері митної справи, у тому числі й при застосуванні митних режимів. У цьому зв'язку вважаємо, що дослідження таких нововведень у інститут митних режимів є вчасним та актуальним.

Різноманітні аспекти митних режимів вивчалися вітчизняними та зарубіжними науковцями, серед яких Є. В. Додін, О. М. Козирін, О. О. Крест'янінов, В. В. Прокопенко, О. О. Тютюник та інші. Однак з оновленням митного законодавства актуальність та затребуваність досліджень цієї тематики лише загострилася, зокрема й через відсутність наукових розробок, які б ґрунтувалися на положеннях нового Митного кодексу України.

Легальне визначення поняття митного режиму міститься у ст. 4 нового Митного кодексу України "Визначення основних термінів і понять", п. 25 якої встановлює, що це комплекс взаємопов'язаних правових норм, які відповідно до заявленої мети переміщення

товарів через митний кордон визначають митну процедуру щодо цих товарів, їх правовий статус, умови оподаткування і обумовлюють їх використання після митного оформлення. Митна процедура за новою редакцією Митного кодексу України являє собою зумовлену метою переміщення товарів через митний кордон України сукупність митних формальностей та порядок їх виконання. У свою чергу митні формальності є сукупністю дій, що підлягають виконанню відповідними особами і митними органами з метою дотримання вимог митного законодавства [1].

Хоча зазначене вище визначення поняття митного режиму закріплено законодавчо, воно не позбавлене вад, на які слід звернути увагу. Так, легальне визначення поняття митного режиму охоплює лише товари, які переміщуються через митний кордон України. З цього можна зробити висновок, що на транспортні засоби, зокрема комерційного призначення, митний режим за наведеним визначенням не поширюється.

Яким чином має відбуватися переміщення через митний кордон України транспортних засобів комерційного призначення, тобто тих, які використовуються в міжнародних перевезеннях для платного транспортування осіб або для платного чи безоплатного промислового чи комерційного транспортування товарів, можна дізнатися лише після ознайомлення з усіма митними режимами, передбаченими Митним кодексом України. Проаналізувавши особливості кожного митного режиму, можна зробити однозначний висновок, що принаймні п'ять режимів застосовуються не тільки до товарів, але й до тран-

спортних засобів комерційного призначення. Так, згідно зі статтею 90 Митного кодексу України транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та (або)транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома митними органами України або в межах зони діяльності одного митного органу без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності.

Стаття 103 Митного кодексу України визначає тимчасове ввезення як митний режим, відповідно до якого іноземні товари, транспортні засоби комерційного призначення ввозяться для конкретних цілей на митну територію України з умовним повним або частковим звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності і підлягають реекспорту до завершення встановленого строку без будь-яких змін, за винятком звичайного зносу в результаті їх використання.

Відповідно до статті 113 Митного кодексу України тимчасове вивезення – це митний режим, відповідно до якого українські товари або транспортні засоби комерційного призначення вивозяться за межі митної території України з умовним повним звільненням від оподаткування митними платежами та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності і підлягають реімпорту до завершення встановленого строку без будь-яких змін, за винятком звичайного зносу в результаті їх використання.

Частина 8 статті 79 Митного кодексу України встановлює, що замість митної декларації для декларування у митний режим реімпорту упаковок, контейнерів, піддонів та транспортних засобів комерційного призначення використовуються документи, що підтверджують попереднє вивезення зазначених товарів за межі митної території України. Аналогічне правило, але для реекспорту, визначено ч. 9 ст. 87 Митного кодексу України [1].

Крім того, стаття 73 Митного кодексу України "Регулювання питань, пов'язаних із митним режимом" України закріплює, що умови перебування товарів, транспортних засобів комерційного призначення у відповідному митному режимі, обмеження щодо їх використання, застосування заходів тарифного та нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності визначаються цим Кодексом, іншими законодавчими актами України з питань державної митної справи та у сфері зовнішньоекономічної діяльності. На жаль, до назви цієї статті також є певні претензії. Запропоноване у Митному кодексі України формулювання аж ніяк не можна назвати бездоганим, адже правом регулюються не питання, а суспільні відносини. На жаль, і третя редакція Митного кодексу України не позбавлена таких прикрих помилок.

Отже, повертаючись до визначення поняття "митний режим", вважаємо за доцільне відобразити у ньому можливість його застосування не тільки до товарів, а й до транспортних засобів комерційного користування. Крім того, з аналізу цього визначення випливає, що правові норми, які складають мит-

ний режим, з поміж іншого, "визначають правовий статус товарів". У теорії права можна знайти різні визначення поняття "правовий статус". Наведемо лише деякі з них для наочної демонстрації хибності формулювань у дефініції "митний режим". Так, О. Ф. Скакун вважає, що правовий статус – це обумовлена законом система взаємопов'язаних прав, законних інтересів й обов'язків суб'єкта [2]. На думку С. В. Ківалова, правовий статус – це правовий стан, який характеризується комплексом прав та обов'язків. Деталізуючи це визначення, вчений виділяє наступні елементи правового статусу: правосуб'єктність та певне коло основних прав й обов'язків [3]. Навіть двох наведених визначень достатньо для того, щоб зрозуміти, що правовий статус притаманний лише суб'єктам права, а не об'єктам матеріального світу, якими, власне, і є товари у розумінні Митного кодексу України. Це можуть бути фізичні особи, фізичні особи-підприємці, юридичні особи, посадові особи, органи державної влади тощо. У жодному разі товари не можуть бути наділені правами чи обов'язками (правосуб'єктністю), відтак не можуть мати правового статусу.

Одразу ж впадає в око, навіть при побіжному ознайомленні з новим Митним кодексом України, збільшення кількості митних режимів порівняно з попередньою його реакцією, до чотирнадцяти за рахунок цілком логічного виділення тимчасового ввезення та тимчасового вивезення у два окремих митних режими. Це пов'язано з необхідністю адаптації вітчизняного законодавства до міжнародних стандартів, зокрема у зв'язку з приєднанням Украї-

ни до Конвенції про тимчасове ввезення, яка містить уніфіковані положення тільки щодо тимчасового ввезення і на яку, до речі, Митний кодекс України дає прямі посилання. Тимчасове ж вивезення товарів і транспортних засобів комерційного призначення, не підпадаючи під сферу дії цієї Конвенції, здійснюється за іншими правилами, відтак має оформлюватися у митному відношенні у відповідний митний режим.

Серед новел інституту митного режиму, запроваджених новим Митним кодексом України, слід виділити введення у митно-правовий обіг такого поняття, як митний статус товарів. Скоріше за все, саме він, замість правового статусу, мав би визначатися відповідним митним режимом. Як свідчить стаття 72 Митного кодексу України, за митним статусом товари поділяються на українські та іноземні [1]. Практичне значення визначення митного статусу товарів проявляється передусім при вирішенні питання про можливість поміщення товарів під окремі митні режими, які вимагають наявності певного (українського або іноземного) статусу. Так, приміром, згідно зі статтею 86 Митного кодексу України митний режим реекспорту може бути застосований до товарів, які при ввезенні на митну територію України мали статус іноземних. Митний кодекс України визначає, яким чином застосування кожного митного режиму впливає на митний статус поміщених під нього товарів. Наприклад, іноземні товари, поміщені у митний режим переробки на митній території, зберігають статус іноземних товарів. Продукти переробки, залишки (відходи), виготовлені (одержані) в процесі здійснення опе-

рацій з переробки іноземних товарів, мають статус іноземних товарів та вважаються такими, що поміщені у митний режим переробки на митній території. Українські товари, що використовувалися в процесі переробки іноземних товарів на митній території України, отримують статус іноземних товарів у момент вивезення продуктів переробки за межі митної території України (ст. 159 Митного кодексу України).

Не можна не помітити появу логіки та системності викладення правових норм, присвячених регулюванню відносини, які пов'язані із застосуванням кожного митного режиму, порівняно з попередньою редакцією Митного кодексу України. Остання не втілювала єдиного підходу до регламентації всіх митних режимів, а була присвячена різним аспектам того чи іншого митного режиму. Нова ж редакція тепер обов'язково містить:

- 1) визначення митного режиму;
- 2) умови поміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення у конкретний митний режим, тобто визначає ті обставини, за яких можливо застосувати даний митний режим;
- 3) окремі положення, обумовлені специфікою кожного митного режиму (зазвичай вони стосуються особливостей здійснення митних формальностей, певних обмежень конкретного митного режиму, гарантій, строків тощо);
- 4) визначення митного статусу товарів, поміщених у той чи інший митний режим;
- 5) порядок завершення митних режимів, які є триваючими, тобто, під якими товари чи транспортні засоби комерційного призначення перебувають протягом визначеного строку.

Не заглиблюючись у особливості кожного митного режиму, зазначимо, що суттєвих змін зазнали чи не всі вони. Так, тимчасове ввезення та тимчасове вивезення, які крім того, що тепер є окремими митними режимами, передбачають одностороннє переміщення товарів і транспортних засобів комерційного призначення через митний кордон України у відповідному напрямку. Їх повернення має оформлюватися як інший митний режим, зокрема, реекспорт та реімпорт відповідно. Крім того, значно розширена сфера застосування режимів реімпорту та реекспорту, скорочено і закріплено на рівні Митного кодексу України перелік товарів, які не підлягають поміщенню у режим митного складу. Кодексом закріплено також строки транзиту залежно від виду транспорту.

Це далеко не всі новації, запроваджені новою редакцією Митного кодексу України відносно митних режимів. Оновлений кодекс втілює у собі кардинально новий підхід до регулювання відносин у галузі митної справи

Мищенко І. В. Новеллы института таможенного режима в контексте реформирования таможенного законодательства.

Статья посвящена общей характеристике института таможенных режимов в Украине с позиции новой редакции Таможенного кодекса Украины. Обращается внимание на новации этой редакции, дается их оценка, освещаются положительные и отрицательные стороны таких нововведений с точки зрения их целесообразности и влияния на эффективность таможенного дела Украины.

Ключевые слова: таможенный режим, таможенное дело, Таможенный кодекс Украины.

Mishchenko I. Novels of the Institute of Customs Regime in the Context of the Customs Legislation Reform.

Article is devoted to general characteristics of the institute of customs regimes in Ukraine from the perspective of the new revision of the Customs Code of Ukraine. Attention is paid to the innovations introduced by this revision. The estimation of these innovations is made. Their positive and negative sides are described by the author in terms of their feasibility and impact on the efficiency of customs affairs in Ukraine.

Key words: customs regime, customs affair, the Customs Code of Ukraine.

України, в тому числі й пов'язаних із реалізацією митних режимів. Запроваджені зміни дадуть про себе знати трохи згодом, з упровадженням їх у життя на практиці. Суто теоретично можна констатувати, що реформування цього інституту митного права є кроком уперед на шляху до лібералізації митної справи, навіть незважаючи на певні правові проблеми. Відтак будемо сподіватися лише на позитивний вплив цих трансформаційних процесів на стан економічного розвитку, імідж української митної системи та держави в цілому на міжнародній арені.

Список використаних джерел:

1. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : проект Закону України від 13 березня 2012 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41957.
2. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник] / пер. з рос. – Х. : Консум, 2001. – 656 с.
3. Адміністративне право України : [підручник] / за заг. ред. С. В. Ківалова. – Одеса : Юридична література, 2003. – 896 с.

*Прокопенко Виктор Валерьевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры морского и таможенного права
Национального университета "Одесская юридическая академия"*

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ТАМОЖЕННОЙ СЛУЖБЫ УКРАИНЫ

Статья посвящена одному из направлений управленческой деятельности Государственной таможенной службы Украины, а именно нормотворчеству. Рассматриваются вопросы, связанные с проходящей в Украине административной реформой органов исполнительной власти. Акцентируется внимание на том, что в результате данной реформы именно Министерство финансов Украины является основным субъектом нормотворчества в области таможенного дела.

Ключевые слова: распорядительная деятельность, нормотворчество, приказ нормативно-правового содержания, приказ организационно-распорядительного характера.

Одним из важных направлений развития государства на современном этапе является дальнейшее осуществление административной реформы с целью создания эффективной и результативной системы государственного управления. Именно поэтому с целью оптимизации центральных органов исполнительной власти Верховная Рада Украины 17 марта 2011 года приняла Закон Украины "О центральных органах исполнительной власти" [1], определяющий организацию, полномочия и порядок деятельности центральных органов исполнительной власти Украины. В соответствии с нормами этого законодательного акта претерпела значительных изменений вся система центральных органов исполнительной власти, в том числе и Государственная таможенная служба Украины (далее – ГТС Украины).

В связи с чем ожидаются значительные изменения и в национальном таможенном законодательстве, связан-

ные с гармонизацией и упрощением таможенных процедур. Свидетельством тому является принятие Верховной Радой Украины 3 ноября 2011 года во втором чтении проекта закона "О внесении изменений в Таможенный кодекс Украины и некоторые другие законодательные акты Украины" [2]. Состояние прохождения документа – наложено вето Президентом Украины. По сути, за период независимости Украины принят третий Таможенный кодекс Украины (2011 г.), который объединил нормы ряда законов в области таможенного дела и подзаконных актов.

Вопросам реализации нормотворческой деятельности органами исполнительной власти в юридической и специальной литературе уделяется значительное внимание. В сфере интересов таких ученых как Ю. М. Дёмин, Е. В. Додин, С. В. Кивалов, Т. А. Коломоец, Б. А. Кормич, Д. В. Приймаченко находятся исследования различных видов деятельности ГТС Украины, в том числе и нормотворческой. Тем не

менее, возникла необходимость детального рассмотрения нормотворческой деятельности ГТС Украины в период осуществления административной реформы. В связи с чем, целью данной статьи является исследование влияния начатой в Украине административной реформы органов исполнительной власти на нормотворческую деятельность ГТС Украины.

В соответствии с действующим законодательством ГТС Украины является центральным органом исполнительной власти в области таможенного дела, причем является органом специальной компетенции.

Назначение ГТС Украины как органа исполнительной власти – управление, включает:

- 1) исполнительную деятельность – исполнение решений, принятых органами законодательной власти;
- 2) распорядительную деятельность – осуществление управления путем издания подзаконных актов (нормотворческая деятельность) и выполнения организационных действий.

Учитывая цель данной статьи, рассмотрим нормотворческую деятельность ГТС Украины в связи со значительными изменениями, произошедшими в таможенном законодательстве либо ожидаемыми.

Нормотворчество – это определенная форма государственной деятельности, направленная на создание, изменение, дополнение и отмену норм права. Причем, это деятельность не только государственных органов, но и

должностных лиц (министров, лиц, исполняющих их обязанности, до недавнего времени руководителей ведомств) – чаще всего, а реже коллегий, принимающих решение о необходимости издания нормативных актов в министерствах и ведомствах.

Согласно статье 13 действующего Таможенного кодекса Украины "...специально уполномоченный центральный орган исполнительной власти в области таможенного дела ... в пределах своих полномочий издает приказы, организывает и контролирует их выполнение" [3]. Практически тоже самое было закреплено в п. 8 Указа Президента Украины от 24 сентября 2000 года № 1022/2000, в соответствии с которым ГТС Украины в пределах своих полномочий на основе и во исполнение актов законодательства издает приказы, организывает и контролирует их выполнение [4].

Однако, как уже отмечалось выше, в марте 2011 года Верховная Рада Украины приняла закон Украины "О центральных органах исполнительной власти", согласно ст. 7 которого основной задачей министерства как органа, обеспечивающего формирование и реализующего государственную политику в одной или нескольких сферах, является обеспечение нормативно-правового регулирования [1]. Отметим, что только Министерство финансов Украины осуществляет нормативно-правовое регулирование в таможенной сфере, так как это министерство является главным органом в системе центральных органов исполнительной власти по формированию и обеспечению таможенной политики [5].

В мае 2011 года Указом Президента Украины было утверждено "Положение о Государственной таможенной службе Украины". В пункте 9 этого акта указано, что ГТС Украины в пределах своих полномочий, на основе и во исполнение Конституции и законов Украины, актов и поручений Президента Украины, актов Кабинета Министров Украины, приказов Министерства финансов Украины и поручений Министра издает приказы организационно-распорядительного характера, которые подписываются Председателем ГТС Украины [6].

В статье 545 Таможенного кодекса Украины 2011 года также содержится норма о предоставлении центральному органу исполнительной власти в области таможенного дела в пределах своих полномочий издавать приказы, организовывать и контролировать их выполнение [2].

Кроме того, в части 6 статьи 2 этого кодекса говорится, что "нормативно-правовые акты по вопросам таможенного дела, выданные таможей, вступают в силу через 45 дней после их государственной регистрации и обнародования". Другими словами, предполагается принятие нормативных (локальных) актов и таможнями.

В предложениях Президента Украины относительно принятого Верховной Радой Таможенного кодекса Украины 2011 года отмечается, что такой подход не соответствует нормам базового законодательного акта – Закону Украины "О центральных органах исполнительной власти", в соответствии

с которым "...именно министерство... определяет приоритетные направления развития, обеспечивает нормативно-правовое регулирование, вправе издавать приказы нормативно-правового содержания", а "...другие центральные органы исполнительной власти... в пределах своих полномочий издают только приказы организационно-распорядительного характера" [7].

Таким образом, именно министерство является органом, обеспечивающим формирование государственной политики в соответствующей сфере, в том числе путем издания нормативно-правовых актов, остальные центральные органы исполнительной власти таких полномочий не имеют. Иными словами, только Министерство финансов Украины имеет право издавать приказы нормативно-правового содержания в области таможенного дела, а ГТС Украины в пределах своих полномочий издает только приказы организационно-распорядительного характера.

Действительно, позицию Президента необходимо поддержать, так как практике известно много случаев, когда сознательно не регистрируются в Министерстве юстиции Украины значительное количество актов органов исполнительной власти, авторы которых понимают, что их акты вступают в конфликт с актами высшего уровня или законами. Неоднократно в средствах массовой информации освещался вопрос о злоупотреблениях, связанных с предоставлением права органам исполнительной власти толковать законы и "плодить" подзаконные акты, и получивших название "правовое рей-

дерство" [8]. К сожалению, не обошли такие злоупотребления и ГТС Украины. Например, приказом Государственного таможенного комитета Украины от 31 мая 1996 года № 237 был утвержден Порядок ведения учета субъектов внешнеэкономической деятельности в таможенных органах [9], в соответствии с которым учету в таможенном органе подлежат все субъекты внешнеэкономической деятельности, находящиеся в зоне деятельности данного таможенного органа независимо от формы собственности. Однако Министерство юстиции Украины своим решением от 12 сентября 2005 года № 12/44 регистрацию вышеуказанного приказа отменило [10].

Как показывает практика, таможенные органы при осуществлении аккредитации предприятий руководствуются практически всеми требованиями, изложенными в приказе от 31 мая 1996 года, № 237 и, по всей видимости, применяются ими уже на уровне правового обычая. До сих пор действует приказ Киевской региональной таможни от 9 декабря 2004 года № 1184, которым введена в действие Технологическая схема осуществления учета субъектов внешнеэкономической деятельности, которые расположены в зоне деятельности Киевской региональной таможни [11].

Приказом Киевской областной таможни от 24 апреля 2008 года № 16 также утвержден Порядок ведения учета субъектов внешнеэкономической деятельности Киевской областной таможни [12], причем в данном акте присутствуют нормы, затрагива-

ющие социально-экономические, личные и другие права, свободы и законные интересы граждан, а регистрацию в Министерстве юстиции Украины (главном управлении юстиции в области), к сожалению, он так и не прошел.

Возвращаясь к изданию нормативно-правовых актов в сфере таможенного дела, необходимо все же определить, что это за приказы нормативно-правового содержания, которые имеет право издавать Министерство финансов Украины, и что за приказы организационно-распорядительного характера, которые имеет право издавать ГТС Украины?

Актам Министерства финансов Украины нормативно-правового содержания присущи следующие признаки: содержат в себе общеобязательные правила поведения (нормы); направлены на регулирование наиболее типичных, массовых отношений в сфере таможенного дела; рассчитаны на постоянное либо длительное действие; не являются персонифицированными, адресуются либо ко всем, либо к неопределенно большому числу субъектов; подлежат государственной регистрации.

К приказам организационно-распорядительного характера ГТС Украины необходимо отнести акты, касающиеся организации системы управления в ГТС Украины, планирования, учета и отчетности, информационного обслуживания, кадрового обеспечения и т.д. Это могут быть акты: регулирования вопросов материально-технического обеспечения, научно-технической по-

литики, інформаційного і документального забезпечення, соціальної політики і др.; устанавлюючі штатний склад і штатну чисельність таможенного органу (штатне розписання містить перелік структурних підрозділів, посадових осіб, відомості про кількість штатних одиниць, посадових окладів, надбавок і місячній фонді зарплати); про прийом, переміщення, звільнення працівників, надання відпусток, командированні, присвоєнні звань, висношенні взысканій і поощренні працівників; визначаючі особливий порядок і послідовність виконання таможених операцій (технологічні схеми); визначаючі порядок формування, завдання, обов'язки, права, відповідальність і організацію роботи таможенного органу, структурного підрозділу (положення про митне, структурне підрозділення); устанавлюючі для посадових осіб таможених органів конкретні трудові обов'язки відповідно до займаної посади (посадові інструкції). В основному це правозастосовні акти, частина яких носить індивідуально-визначений характер.

Таким чином, з моменту вступлення в силу Закону України "О центральних органах виконавчої влади" саме Міністерство фінансів України є основним суб'єктом нормотворчості в області таможенного дела. Відносно норм Таможенного кодексу України 2011 года, передбачаючих видання приказов ГТС України, цілком підтримуємо позицію Президента о приве-

дении положений Таможенного кодекса Украины 2011 года в соответствии с основополагающими принципами организации и порядка осуществления исполнительной власти.

Список использованных источников:

1. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 року // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 385.
2. Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України : Закон України від 3 листопада 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40331.
3. Митний кодекс України від 11 липня 2002 року // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 38–39. – Ст. 288.
4. Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України від 24 вересня 2000 року № 1022/2000 (втратив чинність) // Офіційний вісник України. – 2000. – № 35. – Ст. 1477.
5. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.
6. Про Положення про Державну митну службу України : Указ Президента України № 582/2011 від 12 травня 2011 року // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1514.
7. Пропозиції Президента України щодо Митного кодексу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=40331.
8. Юлия Мостовая. Министр юстиции Александр Лавринович : "Персональная политическая ответственность лежит на президенте" // Зеркало недели. – 2011, февраль. – № 5.
9. Про затвердження Порядку ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності в митних органах : наказ Державного митного комітету України від 31 травня 1996 року № 237 (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1034.176.0>.
10. Висновок Міністерства юстиції України № 12/44 від 12 вересня 2005 року "Про скасу-

вання рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта Державної митної служби України" // Офіційний вісник України. – 2005. – № 37. – Ст. 2343.

11. Про введення в дію Технологічної схеми здійснення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які розташовані у зоні діяльності Київської регіональної митниці : наказ Київської регіональної митниці від 9 грудня

2004 року № 1184 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.8453.0>.

12. Про затвердження Порядку ведення обліку суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності Київської обласної митниці : наказ Київської обласної митниці від 24 квітня 2008 року № 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1025.14769.0>.

Прокопенко В. В. Нормотворча діяльність Державної митної служби України.

Стаття присвячена одному з напрямків управлінської діяльності Державної митної служби України, а саме нормотворчості. Розглядаються питання, пов'язані з адміністративною реформою органів виконавчої влади, що проходить в Україні. Акцентується увага, що в результаті даної реформи саме Міністерство фінансів України є основним суб'єктом нормотворення в галузі митної справи.

Ключові слова: розпорядча діяльність, нормотворчість, наказ нормативно-правового змісту, наказ організаційно-розпорядчого характеру.

Prokopenko V. Rulemaking Activities of the State Customs Service of Ukraine.

The article deals with one of the branches of the State Customs Service's management, namely rulemaking. Problems concerning the implementation of the administrative reform of the executive power bodies in Ukraine are being discussed. The accents are made to the fact that the Ministry of Finances becomes the main figure in rulemaking process in the sphere of customs in Ukraine.

Keywords: administrative activity, rulemaking, normative legal order, managerial administrative order.

Стаття надійшла до редакції 07.05.2012

*Басов Андрій Віталійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права, процесу та криміналістики
Інституту національного та міжнародного права
Міжнародного гуманітарного університету*

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

У статті здійснено аналіз наукових праць та нормативно-правових актів щодо визначення змісту забезпечення громадської безпеки, а саме: змісту громадської безпеки; системи суб'єктів її забезпечення; їх завдань та принципів діяльності; переліку загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засобів її забезпечення.

Ключові слова: громадська безпека, нормативно-правовий акт, загроза, засоби забезпечення.

Забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах життєдіяльності суспільства та держави, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій досягається шляхом проведення єдиної державної політики у галузі забезпечення внутрішньої безпеки держави, а отже і громадської безпеки, реалізацією заходів економічного, політичного, організаційного та іншого характеру, що направлені перш за все на попередження загроз життєво важливих інтересів держави та суспільства.

Соціально-політична ситуація, що склалася у державі починаючи з 2000 року, характеризується комплексом непростих, часто суперечливих процесів, тенденцій і явищ, серед яких складний фінансово-економічний стан на ринку товарів та послуг, затримка з виплатою заробітної плати у бюджетній сфері, існуючі проблеми у сфері охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю тощо.

Не менш актуальною для сучасної України є проблема попередження надзвичайних ситуацій різного походження та ліквідація їх негативних наслідків, адже ризики їх виникнення невинно зростають. Це підтверджується і офіційними даними. Так, за останні кілька років кількість надзвичайних ситуацій хоча і знизилася, проте збитки від них збільшилися у декілька разів. Наприклад, у 2009 році зареєстровано 165 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, що на 16 % менше, ніж у 2008 році (196 надзвичайних ситуацій). Проте, незважаючи на зменшення кількості надзвичайних ситуацій, кількість загиблих у них людей залишається однією з найбільших, зареєстрованих протягом 1997–2009 років [6, с. 4]. Взагалі, у 1998–2010 рр. в Україні зареєстровано 5177 надзвичайних ситуацій: 2808 техногенного, 1898 природного, 471 соціально-політичного характеру, з яких частка державного рівня становить 2,0 %, регіонального – 7,15 %, решта – місцевого та локального рівнів (відповідно 32,8

та 58,2 %). При цьому за 12 років загальна кількість постраждалих у цих ситуаціях становить близько 28,5 тис. осіб, з яких загинуло 4,6 тис. осіб; матеріальні збитки оцінюються сумою у 9,1 млрд грн. [9, с. 1].

Крім того, варто звернути увагу на той факт, що останніми роками простежується тенденція до збільшення подій, що можуть зумовити виникнення надзвичайних ситуацій соціально-політичного характеру. Так, протягом 2009 р. на території держави відбулося понад 149,1 тис. масових заходів (у 2008 р. – понад 138,5 тис.; +7,7 %) за участю понад 59,4 млн осіб (у 2008 р. – понад 58,3 млн осіб; + 0,1 %), мали місце 47 (у 2008 р. – 65 %; – 27,7 %) випадків блокування транспортних комунікацій у 18 (19) регіонах України та на території обслуговування однієї залізниці, загальною тривалістю 3,8 доби (у 2008 р. – 32,6 доби; зменшилося у 8,6 разів). У них узяла участь 64301 (у 2008 р. – 7285; зросло у 8,8 разів) особа, 16 (у 2008 р. – 11; + 45,4 %) акцій протесту у вигляді голодування загальною тривалістю 74,8 (у 2008 р. – 47,4; + 57,8 %) діб. Оголошувалися вони 56 (у 2008 р. – 50; + 12 %) особами у 11 (9) регіонах держави: у Дніпропетровській області – 3, в Автономній Республіці Крим, Луганській та Черкаській областях – по 2, у Волинській, Івано-Франківській, Київській, Кіровоградській, Харківській, Хмельницькій та Чернівецькій областях – по 1. Для забезпечення охорони громадського порядку і безпеки під час масових заходів та інших акцій залучалося понад 761,5 тис. (у 2008 р. – понад 820,5 тис., – 7,2 %) працівників органів

внутрішніх справ [10, с. 269–271]. Отже, за таких умов дуже актуальним стає питання ефективного забезпечення громадської безпеки. Тому дослідження, які спрямовані на аналіз зазначених аспектів, є вкрай актуальними.

Загальнотеоретичним питанням забезпечення громадської безпеки в юридичній науці присвячено достатньо уваги, але необхідно зауважити, що проблема забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій залишається актуальною і в наш час. Це підтверджується великою кількістю наукових досліджень з даної проблематики вітчизняних і російських фахівців: В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, І. П. Голосніченка, В. К. Колпакова, Ю. М. Козлова, О. В. Кузьменко, С. О. Кузніченка, В. М. Плішкіна, О. П. Рябченко, Ю. О. Тихомирова. Проте питання визначення змісту громадської безпеки спеціально не вивчалися. В існуючих наукових працях вказані питання розглядалися фрагментарно або в рамках широкої адміністративно-правової проблематики, що й обумовлює необхідність наукового аналізу цього питання.

Мета статті полягає у тому, щоб на підставі всебічного аналізу наукових праць та нормативно-правових актів визначити систему громадської безпеки. Наукова новизна даного дослідження полягає в удосконаленні наукових підходів щодо розуміння змісту забезпечення громадської безпеки.

В науковій літературі склалася думка, що система громадської безпеки

ки представляє собою сукупність органів державної влади, органів та служб, а також державних та недержавних організацій, окремих громадян, які в межах своєї компетенції або особистої ініціативи виконують завдання щодо забезпечення громадської безпеки [2, с. 47]. Однак таке визначення не охоплює всієї повноти елементів, що входять до змісту громадської безпеки. На нашу думку, система громадської безпеки не може обмежуватися визначенням лише суб'єктів її забезпечення, поза увагою залишились питання, що стосуються визначення завдань суб'єктів забезпечення громадської безпеки, принципів їх діяльності, класифікації загроз для громадської безпеки, засоби забезпечення тощо. Таким чином, переконані, що система громадської безпеки включає: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення. Проаналізуємо більш детально наведені елементи системи громадської безпеки.

Зміст громадської безпеки. Варто погодитись з думкою О. І. Парубова, який вважає, що зміст громадської безпеки включає в себе ті суспільні відносини, які виникають під час реалізації правових і технічних норм, що направлені на забезпечення безпеки населення, а також пов'язані з попередженням небезпечних загроз для життя і здоров'я людей [3, с. 33]. Громадська безпека у звичайних умовах життєдіяльності охоплює такі види правових відносин:

1) що виникають і складаються у процесі забезпечення суспільної злаго-

ди, спрямовані на попередження і негайне припинення дій (діянь), які можуть призвести до порушень нормальних умов життя населення, стати на заваді корисній трудовій діяльності людей, їх колективів, державних органів, організованому проведенню масових заходів;

2) що виникають і спрямовані проти громадського порядку і громадської безпеки та викликають необхідність застосування заходів адміністративного припинення протиправної поведінки;

3) у галузі фінансово-бюджетної дисципліни та торговельної діяльності;

4) що посягають на встановлений порядок управління;

5) що посягають на власність;

6) у галузі охорони природи, використання природних ресурсів, охорони пам'яток історії та культури;

7) у промисловості, будівництві та у сфері використання паливно-енергетичних ресурсів;

8) у сільському господарстві, ветеринарній санітарії;

9) на транспорті, в галузі шляхового господарства і зв'язку;

10) в галузі житлових прав громадян, житлово-комунального господарства та благоустрою;

11) в галузі громадського харчування, сфері послуг і підприємницької діяльності;

12) в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації [4, с. 19–20].

Проте в умовах виникнення надзвичайних ситуацій, крім вище зазначених суспільних відносин, у змісті громадської безпеки виникають такі специфічні види правовідносин:

1) між різними органами державної влади;

2) між органами державної влади, що відповідальні за ліквідацію надзвичайної ситуації та органами, що забезпечують громадську безпеку;

3) між органами державної влади, що забезпечують громадську безпеку та фізичними й юридичними особами, які знаходяться на території, де виникла надзвичайна ситуація та на суміжних територіях;

4) щодо захисту прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, які знаходяться на території, де виникла надзвичайна ситуація;

5) щодо притягнення до юридичної відповідальності за порушення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації;

6) щодо притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб, що перевищили наданні їм повноваження з питань забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайної ситуації.

Характеризуючи суб'єктів забезпечення громадської безпеки слід зазначити, що в теорії адміністративного права не склалася одна точка зору щодо визначення класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки. Одна група авторів вважає, що даних суб'єктів доцільно поділяти на дві групи, а саме: загальні та спеціальні. Друга група вчених стверджує, що такі суб'єкти варто згрупувати у загальні, спеціальні та спеціалізовані. Проте ми вважаємо, що суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділяти на загальні, основні та додаткові.

Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях виступає "характер їх компетенції".

Загальні суб'єкти визначають засади внутрішньої політики держави, визначають стратегію державного управління у сфері внутрішньої безпеки, і зокрема громадської безпеки, як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення різноманітних надзвичайних ситуацій, мають відповідні повноваження та вирішують конституційно та законодавчо закріплені стратегічні завдання у зазначеній сфері, а також реалізують державну політику щодо забезпечення внутрішньої безпеки та захисту населення і території від надзвичайних ситуацій. До них належать: Президент України; Верховна Рада України; Кабінет Міністрів України; Уповноважений Верховної Ради України з прав людини; Рада національної безпеки і оборони України тощо.

До основних суб'єктів забезпечення громадської безпеки в умовах виникнення надзвичайних ситуацій можна віднести органи виконавчої влади та правоохоронні органи, діяльність яких безпосередньо направлена на здійснення заходів щодо забезпечення захисту об'єктів громадської безпеки за таких умов. Ними є: Міністерство оборони України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство з надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Служба безпеки України тощо.

Думка про те, що названі суб'єкти є основними, підтверджується тим, що

головними напрямками діяльності даної групи суб'єктів є:

1) забезпечення виконання законів та інших нормативно-правових актів з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки за таких умов;

2) здійснення заходів щодо розробки та реалізації державних програм з питань захисту населення від надзвичайних ситуацій та забезпечення громадської безпеки у таких умовах;

3) реалізація системи заходів щодо забезпечення громадської безпеки в межах своїх повноважень тощо [1, с. 32].

До додаткових суб'єктів забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях належать органи, діяльність яких сприяє здійсненню заходів у даній галузі. До цієї групи можна віднести такі органи: Міністерство охорони здоров'я, Міністерство транспорту та зв'язку України тощо.

Наступним елементом системи громадської безпеки є завдання суб'єктів, що відповідальні за її забезпечення. Так, аналіз наукової літератури та чинного законодавства дозволяє виокремити такі загальні завдання: *по-перше*, розробка та реалізація необхідних нормативно-правових актів у сфері забезпечення громадської безпеки; *по-друге*, розробка та прийняття загальнодержавних програм у сфері захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру; *по-третє*, створення умов для сталого та ефективного кадрового, матеріально-технічного, фінансового, інформаційного та юридичного забезпечення діяль-

ності суб'єктів забезпечення громадської безпеки як у звичайних умовах, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези; *по-четверте*, поновлення об'єктів громадської безпеки, яким була завдана шкода внаслідок виникнення надзвичайної ситуації; *по-п'яте*, здійснення контрольно-наглядової діяльності у зазначеній сфері.

Продовжуючи аналіз особливості забезпечення громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях, доцільно визначити принципи діяльності суб'єктів, що відповідальні за її забезпечення. Саме принципи вказують на суттєві аспекти у змісті та значенні громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації, а також на сталість суспільних і державно-правових відносин у цій сфері. О. М. Бандурка з цього приводу зазначає, що принципи – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи, управління загальними процесами [5, с. 32]. Крім того, на думку вченого, принципи повинні ґрунтуватися на об'єктивних законах, закономірностях, виявлених у процесі управлінської діяльності. Зауважимо, що принципи мають суттєве значення як у звичайних умовах, так і за умов виникнення надзвичайних ситуацій. У результаті аналізу можна дійти висновку, що принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації – це основні ідеї, що відображають закономірності в суспільних відносинах, пов'язаних із процесом урегулювання надзвичайної ситуації, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

Загальний аналіз законодавства України та практики його застосування, міжнародний досвід щодо забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації дозволяє вирізнити головні принципи забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації: законність, пріоритет захисту прав людини і громадянина; дотримання прав юридичних осіб; своєчасність та адекватність реагування на загрози для громадської безпеки з боку відповідних органів публічного управління; забезпечення контролю за діяльністю органів публічного управління у сфері забезпечення громадської безпеки з боку громадськості; комплексність регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення громадської безпеки; взаємної відповідальності особи, суспільства та держави за стан забезпечення громадської безпеки; забезпечення взаємодії усіх органів публічного управління з метою ефективного використання сил та засобів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації; здійснення міжнародного співробітництва у сфері забезпечення громадської безпеки.

Наступним елементом системи громадської безпеки є визначення загроз її забезпеченню.

Аналіз фахової літератури та практичної діяльності органів публічної адміністрації з питань забезпечення безпеки держави дозволяє виокремити такі групи загроз за сферами суспільної та державної діяльності:

1) у політичній сфері: недоліки у роботі органів публічного управління з питань реалізації державної політики

у різних сферах життєдіяльності держави та суспільства; неспроможність правоохоронних органів ефективно забезпечити реалізацію заходів щодо охорони громадського порядку та громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; незаконне обмеження прав і свобод людини і громадянина; прояви обмеження прав і свобод окремої національної меншини тощо;

2) в економічній сфері: ослаблення системи державного регулювання і контролю у сфері економіки; збільшення внутрішнього боргу країни; незбалансована економічна політика, наслідком якої є зниження соціальних стандартів; нестабільність у правовому регулюванні відносин у сфері економіки, що призводить до збільшення масштабів криміналізації економіки тощо.

3) у соціальній сфері: порушення законних прав і інтересів особи у всіх сферах життєдіяльності, неспроможність держави забезпечити їх надійну та ефективну реалізацію та захист; поширення наркоманії, алкоголізму, "соціальних хвороб"; зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства тощо.

4) у техногенній сфері: виникнення великої кількості надзвичайних ситуацій техногенного характеру, використання під час технологічного процесу морально застарілого та несправного обладнання, невчасний ремонт та модернізація виробничого обладнання, недотримання технологічних стандартів та норм під час виробничого процесу тощо.

5) в екологічній сфері: значне антропогенне порушення і техногенна переважаність території України,

зростання ризиків виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характерів; застарілість та недостатня ефективність комплексів з утилізації токсичних і екологічно небезпечних відходів тощо. Необхідно зазначити, що екологічні загрози громадській безпеці виникають у зв'язку з загостренням суперечностей між розвитком виробництва, технологій та необхідністю збереження придатного для проживання суспільства навколишнього природного середовища.

Останнім елементом системи громадської безпеки є засоби її забезпечення. До засобів забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайної ситуації належить сукупність політичних, економічних, природоохоронних, правових, технічних, військових, соціальних, організаційних, примусових та управлінських заходів, що застосовуються загальними та спеціальними суб'єктами забезпечення громадської безпеки з метою підтримання достатнього рівня захищеності життєво важливих інтересів суспільства та держави.

Структура забезпечення громадської безпеки включає такі елементи, як: зміст громадської безпеки; систему суб'єктів її забезпечення; їх завдання та принципи діяльності; перелік загроз, що створюють небезпеку для громадської безпеки; засоби її забезпечення.

Зміст громадської безпеки включає в себе суспільні відносини, що виникають як у звичайних умовах життєдіяльності, так і в умовах виникнення надзвичайних ситуацій різної генези. На нашу думку, суб'єктів забезпечення

громадської безпеки у надзвичайних ситуаціях доцільно поділити на загальні, основні та додаткові. Критерієм запропонованої класифікації суб'єктів виступає характер їх компетенції.

Принципи забезпечення громадської безпеки – це основні ідеї, що відображають закономірності у суспільних відносинах, а також забезпечення належної безпеки громадян за таких умов.

Список використаних джерел:

1. Сапожников А. И. Административно-правовой режим общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Сапожников Александр Иванович. – М., 2005. – 198 с.
2. Радюшин Я. Н. Компетенция органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Радюшин Яков Николаевич. – М., 2004. – 214 с.
3. Парубов А. И. Организационно-правовое обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в региональных подсистемах предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Парубов Александр Иванович. – М., 2003. – 198 с.
4. Ольховський Є. Б. Адміністративно-правові засоби забезпечення громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук, 12.00.07 / Ольховський Євген Борисович: – Х., 2003. – 191 с.
5. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України / Бандурка О. М. – Х.: Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
6. Гуцин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях : дисс. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Гуцин Василий Васильевич. – М., 1998. – 449 с.
7. Варгузова А. А. Административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел в сфере обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Варгузова Анастасия Анатольевна. – М., 2005. – 184 с.

8. Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів резервного фонду державного бюджету у 2009 році. – К. : Рахункова палата України, 2010. – 41 с.

9. Виприцький А. О. Адміністративний примус в умовах надзвичайного стану : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове

право; інформаційне право" / А. О. Виприцький. – Дніпропетровськ, 2011. – 20 с.

10. Мінка Т. П. Адміністративно-правові режими та їх забезпечення органами внутрішніх справ : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Мінка Тетяна Павлівна. – Дніпропетровськ, 2011. – 614 с.

Басов А. В. Обеспечение общественной безопасности: понятие и содержание.

В статье проведён анализ научных работ и нормативно-правовых актов, в которых определена система обеспечения общественной безопасности, а именно: содержание общественной безопасности, система субъектов её обеспечения, их задачи и принципы деятельности, перечень угроз, которые создают опасность для общественной безопасности, способов её обеспечения.

Ключевые слова: общественная безопасность, нормативно-правовой акт, угроза, способы обеспечения.

Basov A. Securing Public Safety: Concepts and Content.

The author of the article made an analysis of scientific publications and legal regulations that deal with the definition of public safety, namely the content of public security, system of its subjects, their objectives and principles of operation, the list of threats that pose a danger to public safety, means of fulfilment the public safety.

Keywords: public safety, legal act, threat, means of fulfillment.

Стаття надійшла до редакції 04.06.2012

*Чорна Вікторія Григорівна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри адміністративно-правових дисциплін та менеджменту
Навчально-наукового інституту права та психології
Національної академії внутрішніх справ*

КОНТРОЛЬ ТА НАГЛЯД ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ПОЗАШКІЛЬНОЇ ОСВІТИ УКРАЇНИ

У статті аналізується поняття засобів адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти, контролю, нагляду, їх ознаки та особливості у сфері позашкільної освіти.

Ключові слова: засоби адміністративно-правового регулювання, позашкільна освіта, контроль, нагляд.

Метою статті є дослідження понять "контроль" та "нагляд" як адміністративно-правових засобів регулювання у сфері позашкільної освіти, їх ознак та особливостей.

Під організаційно-правовими засобами у сфері позашкільної освіти ми розуміємо сукупність правових інструментів (способів та прийомів), за допомогою яких держава впливає на суспільні відносини у сфері позашкільної освіти з метою задоволення та охорони публічних інтересів у процесі надання освітянських послуг у позашкільних навчальних закладах, а також активно-го розвитку зазначеної сфери.

В юридичній довідковій літературі контроль тлумачиться по-різному:

- 1) як виконання законів, рішень тощо [1, с. 323];
- 2) як перевірка, спостереження з метою перевірки; ті, що займаються перевіркою, контролери [2, с. 256];

3) одна із форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів [3, с. 68].

У теорії адміністративного права також можна спостерігати неоднозначне трактування науковцями поняття "контролю".

Так, зокрема, О. Ф. Андрійко зазначає, що виходячи з розуміння сутності державного контролю у сфері управління як спостереження за відповідністю діяльності керованого об'єкта тим приписам, які він отримав від керуючого суб'єкта та виконанням прийнятих рішень, він є конкретним і самостійним. Крім того, автор визначає контроль у ролі останньої фази, стадії управлінського процесу [4, с. 12].

У найзагальнішому значенні поняття "контроль" означає спостереження, нагляд за будь-чим, з метою перевірки відповідності тих або інших дій у га-

лузі виробництва, державного управління, або поведінки громадян [5, с. 368]. Під контролем прийнято також розуміти перевірку виконання прийнятих рішень чи обов'язків, покладених державою і суспільством на підприємства, установи, організації, посадових осіб і громадян, дотримання правових і соціальних норм, ліквідацію відхилень від заданих програм діяльності і нормативних вимог [6, с. 44].

Ю. П. Битяк, В. В. Зуй та С. В. Ківалов акцентують увагу на контролі як засобі виконання завдань у державному управлінні, як функції управління [7, с. 144]; В. М. Гарашук – у формі реалізації повноважень державних органів, або ж засобі у механізмі стримувань і противаг у діяльності державних органів і функціях громадянського суспільства, О. П. Полінець – у сукупності дій, які суб'єкти контролю застосовують стосовно підконтрольних об'єктів для досягнення цілей контролю з метою запобігання стагнації та руйнування системи державних функцій під впливом зовнішніх та внутрішніх чинників [8].

Отже, узагальнюючи вищевикладене, слід сказати, що контроль має багатогранний та комплексний характер, тому єдиного загальноприйнятого визначення контролю не існує.

Так, деякі вчені (В. М. Горшенєв, І. Б. Шахов, В. М. Парашук) вважають, що контроль – це форма, зовнішнє вираження діяльності державних органів та їх посадових осіб, інші вчені вважають, що контроль – це засіб, за допомогою якого здійснюється контрольна

діяльність державних органів та їх посадових осіб з метою забезпечення законності (Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, С. В. Ківалов, В. М. Карташов, В. В. Цветков, В. А. Юсупов); треті – "контроль" одна із функцій здійснення державного управління (З. С. Гладун).

З огляду на це, на нашу думку, контроль у сфері позашкільної освіти – це об'єктивно зумовлена діяльність уповноважених публічних органів (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі із використанням специфічних форм та методів, передбачає оперативне втручання уповноважених публічних органів у діяльність позашкільних навчальних закладів, полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в них, застосуванні заходів щодо попередження та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням правових норм, застосуванні заходів відповідальності до осіб, винних у порушенні діючого законодавства, наданні необ'єктивної інформації про стан суспільних відносин у зазначеній сфері, виконанні прийнятих рішень тощо.

У свою чергу, ми вважаємо, що до основних ознак контролю як засобу адміністративно-правового регулювання у сфері позашкільної освіти слід віднести наступне:

- 1) здійснюється на законних підставах лише уповноваженими державними органами та (або) посадовими особами;
- 2) здійснюється з використанням специфічних форм (атестація, нагляд);

3) державно-владна природа, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність позашкільних навчальних закладів, можливість застосування заходів примусу у разі виявлення порушень чинного законодавства;

4) у випадку виявлення порушень норм законодавства підконтрольним органом контролюючий орган має право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Провідне місце у здійсненні контролю займають його форми. На думку окремих авторів, контроль може здійснюватися у наступних формах – запит, ревізія і перевірка (планова і позапланова).

У загальній теорії права державний контроль розглядається як перевірка, нагляд за виконанням законів, завдань, якості, встановлених вимог або термінів і т.п. [9; 10; 11].

Отже, основними формами контролю в сфері позашкільної освіти є:

1) запит (звернення до керівника або уповноваженого органу позашкільного навчального закладу з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність даного закладу);

2) ревізія (дослідження фінансово-господарської діяльності позашкільного навчального закладу);

3) перевірка (проводиться з метою обстеження і вивчення лише окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, дотримання позашкільним навчальним закладом норм законодавства тощо);

4) витребування звітів про діяльність позашкільних навчальних закладів (звернення до керівника або уповноваженого органу позашкільного навчального закладу з вимогою надати звіти про діяльність даного позашкільного навчального закладу);

5) нагляд та ін.

Варто наголосити на тому, що спеціально уповноваженого органу або хоча б підрозділу, який виконує функцію контролю, на сьогодні у сфері позашкільної освіти немає. Контроль у сфері позашкільної освіти розподілений між публічними органами управління.

Так, в структурі органів публічної влади повноваження щодо здійснення контролю належать:

1) спеціально уповноваженому центральному органу виконавчої влади у галузі освіти за участю інших центральних органів виконавчої влади, у сфері управління яких перебувають позашкільні навчальні заклади, що здійснює навчально-методичне керівництво, контроль та державне інспектування позашкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування, типів і форм власності;

2) Раді Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевим органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування в межах їх компетенції, що здійснюють контроль за діяльністю педагогічних колективів позашкільних навчальних закладів, узагальнюють та поширюють досвід їх роботи.

Одним з правових векторів реалізації контролю є нагляд. Однак, у теорії права досить часто зустрічається по-

милкове, на нашу думку, ототожнення таких правових категорій як контроль та нагляд, що спричиняє плутанину у тлумаченні та розумінні цих понять.

Відмінними рисами між даними поняттями є наступне. Контроль на відміну від нагляду є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контролюючими органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – контролюючий орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контролюючі органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності. Це дозволяє зробити висновок, що контроль є поняттям родовим по відношенню до нагляду. Останній виступає різновидом контролю, похідною складовою із властивими специфічними ознаками, до яких можна віднести: перевірку дотримання норм права, спеціальних правил встановлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційну невідповідність об'єкта органа, що здійснює нагляд; при виявленні порушень законодавства у процесі нагляду органи, що його здійснюють, застосовують заходи відповідальності.

Термін "нагляд" – складова частина (елемент) управління, що забезпечує систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку і полягає у виявленні та попередженні правопорушень,

усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність піднаглядних об'єктів, зміни чи скасування актів управління.

Єдиним відомством у системі органів державної влади, який здійснює нагляд за виконанням всіх діючих в Україні законів від імені держави, є прокуратура. Прокурорський нагляд – це специфічний вид державної діяльності. Він поширюється на всю територію і на всі відносини, які врегульовані правом. Прокурорський нагляд – це регламентована прокурорським правом діяльність прокуратури щодо перевірки виконання законів і підзаконних нормативних актів державними і недержавними суб'єктами правовідносин [12; с. 66].

Суть нагляду за додержанням і правильним застосуванням законів в Україні полягає у здійсненні Генеральним прокурором та підлеглими йому прокурорськими працівниками, від імені держави, на усій її території, специфічної діяльності, скерованої на вивчення ними інформації про порушення законів, в отриманні ними та аналізі різноманітних матеріалів, статистичних даних про роботу піднаглядних об'єктів, котрі можуть містити відомості, які вказують на необхідність у проведенні перевірок своїми силами або із залученням контролюючих органів, в оцінці правових актів з позиції відповідності їх законам, а також у застосуванні заходів прокурорського реагування з метою усунення виявлених порушень, скасування незаконних рішень та притягнення

винних до встановленої законодавством юридичної відповідальності.

У відповідності зі статтею 20 Закону України "Про прокуратуру" при здійсненні прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів прокурор має право: 1) безперешкодно за посвідченням, що підтверджує займану посаду, входити у приміщення органів державної влади та органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, підпорядкованості чи приналежності, до військових частин, установ без особливих перепусток, де такі запроваджено; мати доступ до документів і матеріалів, необхідних для проведення перевірки, у тому числі за письмовою вимогою, і таких, що містять комерційну таємницю або конфіденційну інформацію. Письмово вимагати подання в прокуратуру для перевірки зазначених документів та матеріалів, видачі необхідних довідок, у тому числі щодо операцій і рахунків юридичних осіб та інших організацій, для вирішення питань, пов'язаних з перевіркою; 2) вимагати для перевірки рішення, розпорядження, інструкції, накази та інші акти і документи, одержувати інформацію про стан законності і заходи щодо її забезпечення; 3) вимагати від керівників (уповноважених органів) проведення перевірок, ревізій діяльності підпорядкованих і підконтрольних підприємств, установ, організацій та інших структур незалежно від форм власності, а також виділення спеціалістів для проведення перевірок, відомчих і позавідомчих експертиз; 4) викликати керівників та працівників

позашкільного навчального закладу, вимагати від них усних або письмових пояснень щодо порушень закону.

У свою чергу, слід сказати, що на прокурора покладена одна з пріоритетних функцій – це захист законних прав та інтересів громадян, що здійснюється через подачу громадянами до прокуратури відповідної заяви чи скарги. Так, прокурор розглядає заяви і скарги про порушення прав громадян, зокрема, і щодо надання позашкільним навчальним закладом неякісних освітніх послуг, крім скарг, розгляд яких віднесено до компетенції суду. Можливість захисту таких прав здійснюється через можливість особистого прийому прокурором громадян.

Формами реагування прокурора на встановлені у процесі нагляду порушення законодавства є протест прокурора, припис прокурора, подання прокурора, постанова прокурора.

Протест прокурора у сфері позашкільної освіти полягає у тому, що прокурор при здійсненні наглядової діяльності перевіряє зміст нормативно-правових актів, які є правовим забезпеченням названої галузі освіти на відповідність їх нормам Конституції України та іншим законам, а також перевіряє законність рішень та діяльності керівника (уповноваженого органу). У протесті прокурора ставиться питання щодо скасування акта чи приведення його відповідно до закону, а також припинення незаконної дії посадової особи, поновлення порушеного права. Разом з тим, слід сказати, що на сьогоднішній день протест прокурора

не був винесений стосовно жодного нормативно-правового акта, який регулює дану сферу.

Припис прокурора полягає у письмовому зверненні прокурора, його заступника до керівника (уповноваженого органу) позашкільного навчального закладу, які допустили порушення з вимогою негайно усунути дане порушення закону.

Подання прокурора з вимогою усунути порушення закону, причини цих порушень і умов, що їм сприяють, вноситься прокурором, його заступником до керівника (уповноваженого органу) позашкільного навчального закладу і підлягає невідкладному розглядові. Не пізніше як у місячний строк має бути вжито відповідних заходів щодо усунення порушень закону, причин та умов, що їм сприяють, а стосовно наслідків повідомлено прокуророві.

Постанова прокурора застосовується у разі порушення закону керівником (уповноваженим органом) або його працівником, залежно від характеру порушення закону, виносить вмотивовану постанову щодо дисциплінарного провадження. Провадження щодо адміністративного правопорушення підлягає розглядові керівником (уповноваженим органом) або працівником у десятиденний строк після її надходження, якщо інше не встановлено законом.

Отже, здійснюючи нагляд за загальним виконанням законів у сфері державного управління, органи прокуратури сприяють виконанню завдань, що стоять перед суспільством і державою

щодо покращення правопорядку, підвищення добробуту громадян, підвищення їх матеріального становища, забезпечення їх прав і законних інтересів тощо. Іншими словами, прокурори, здійснюючи свої повноваження у цій сфері, вирішують, разом з іншими органами та організаціями, питання політичного, державного, економічного, соціального, національного і культурного будівництва.

Таким чином, здійснюючи прокурорський нагляд у сфері позашкільної освіти, прокурор перевіряє позашкільні навчальні заклади та їх посадових та службових осіб на предмет чіткого та неухильного дотримання та виконання законів, а у випадку виявлення порушень у дотриманні норм законодавства приймає акт реагування у відповідній формі стосовно припинення діяльності закладу, робота якого суперечить законам та підзаконним нормативним актам.

Отже, на нашу думку, нагляд у сфері позашкільної освіти – це регламентована діяльність компетентних суб'єктів (інспекції, прокуратури) щодо перевірки виконання та додержання правових актів керівником (уповноваженим органом) позашкільного навчального закладу, додержання дисципліни і правопорядку в ньому з метою виявлення та попередження правопорушень, усунення їх наслідків та притягнення винних до відповідальності, без права втручатися в оперативну та господарську діяльність позашкільного навчального закладу.

Роль адміністративно-правових засобів у сфері позашкільної освіти дуже

значна. Використання інструментів забезпечує законність, що гарантується його всебічною урегульованістю, встановленням систематичного контролю за реалізацією заходів впливу. З допомогою контролю та нагляду як засобів адміністративно-правового регулювання забезпечується законність дій, прийнятих рішень, законодавчих актів у сфері позашкільної освіти.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія : в 6 тт. / [Редкол. : Ю. С. Шемчушенко (голова редкол.) та ін.] – К. : Видавництво "Українська енциклопедія" ім. М. П. Бажана – 2001. – Т. 3. – 789 с.
2. Cantillon R. Essay on the Nature of Commerce in General. Ed. H. Higgs / R. Cantillon. – London : Macmillan & Co., 1931. – 193 p.
3. Юридический энциклопедический словарь / [глав. ред. А. Я. Сухарев ; ред. кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.
4. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.07 "Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право" / О. Ф. Андрійко. – К., 1999. – 38 с.
5. Энциклопедический словарь / [под общ. ред. В. Е. Крутских] – М. : ИНФРА, 1999. – 368 с.
6. Цветков В. В. Реформування державного управління в Україні : проблеми і перспективи / В. В. Цветков – К. : Оріяни. – 1998. – 79 с.
7. Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України / Ю. П. Битяк, В. В. Зуй. – Х. : Нац. юрид. академія України ім. Ярослава Мудрого. – 1996. – 160 с.
8. Полінець О. П. Контроль в державному управлінні України : теоретико-організаційні питання : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01 / Полінець Олександр Петрович. – К., 2003. – 248 с.
9. Труш І. Упорядкування механізму проведення перевірок суб'єктів підприємницької діяльності контролюючими органами / І. Труш // Право України. – 2002. – № 4. – С. 32–35.
10. Загородний В. П. Налоги и налоговый контроль в Украине / В. П. Загородний. – К. : А.С.К., 2000. – 639 с.
11. Марченко В. Б. Поняття фінансового контролю / В. Б. Марченко // Правове регулювання економіки : зб. наук. праць. – К. : КНЕУ, 2000. – Вип. 1. – С. 137–148.
12. Прокурорський нагляд в Україні : [курс лекцій для студентів юрид. вищих навч. закладів]. – [Кол. авторів: Нор В. Т., Бернський Я. О., Когутич І. І., Котик З. Д., Гузела М. В., Павлишин А. А., Анікіна Н. П., Писарчук С. І.]. – Л. : Тріада плюс, 2002. – 280 с.

Чорна В. Г. Контроль и надзор как административно-правовые средства регулирования в сфере внешкольного образования Украины.

В статье анализируется понятие "средства административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования", определение понятий "контроль", "надзора", их признаков и особенностей в сфере внешкольного образования.

Ключевые слова: средства административно-правового регулирования в сфере внешкольного образования, контроль, надзор.

Chorna V. Control and Supervision as an Administrative and Legal Means of Regulation of Non-formal Education in Ukraine.

This article analyzes the concept of "means of the administrative and legal regulation of non-formal education", the definition of the concepts of "control", "supervision", their key features and peculiarities in the field of non-formal education.

Keywords: means of administrative and legal regulation of non-formal education, control, supervision.

Стаття надійшла до редакції 19.06.2012

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО. АДМІНІСТРАТИВНИЙ ПРОЦЕС

ТЕОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342.922 : 347.994 (477)

*Бевзенко Володимир Михайлович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

ФІКЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ Й АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

У статті названі фікції, які використовуються в адміністративному процесі, обґрунтовано їх практичне значення. Визначено види адміністративних процесуальних фікцій, сформульовано їх сутнісні ознаки й поняття.

Ключові слова: Кодекс адміністративного судочинства України, юридичні фікції, адміністративне судочинство, адміністративне правосуддя, адміністративний процес.

Галузям національного права, зокрема, й адміністративному процесуальному, притаманне використання конструкцій, категорій і понять, які у фізичному розумінні не існують і є винятково продуктом людського мислення. Такі величини отримали назву фіктивних або юридичних фікцій, тобто таких, що представляють собою вигадку, неіснуючий об'єкт. Теорія фікцій, яка, за переконанням Є. М. Трубецького, первісно була розроблена Ф. К. Савіньї, мала у дореволюційний період численних прихильників. Її сутність зводилася до такого: з одного боку, для досягнення сукупності необхідних цілей, які не можуть бути здійснені розрізненими зусиллями окремих людських індивідів, уявляється необхідним створювати установи й

корпорації, наділяючи їх майновими й іншими правами. З іншого боку, правоздатностям бракує такого реального суб'єкта, який би міг вважатися їх власником, носієм. Втім, прав безсуб'єктних бути не може: неможливо говорити про права не інакше як приписуючи їх кому-небудь. Власне цим й пояснюється необхідність використання фікцій, які передбачають створення (творення у людській уяві) вигаданої, штучної особи [1, с. 345].

За переконанням юристів Стародавнього Риму, найперша й головна риса юридичних фікцій у римському праві полягала у тому, що ці фікції зобов'язували "визнати існуючу обставину за неіснуючу й, навпаки, неіснуючу за існуючу". Римські юристи вва-

жали незрозумілі слова в заповіті написаними, повернуті речі з дефектами сприймали як їх неповернення, тобто у таких випадках вони визнавали неіснуючим те, що існувало в дійсності. Наприклад, у разі коли peregrinus (іноземець, житель римської колонії, які не мали римського громадянства) сприймався як громадянин Риму чи римлянин, який повернувся з полону вважався таким, що у полоні не перебував, римське право визнавало існуючим те, що насправді не існувало [2, с. 15].

Попри те, що вчення про юридичні фікції отримало певний розвиток у сучасній вітчизняній й зарубіжній правовій науці [2; 3; 4], наразі відсутні дослідження сутності й дії саме цього явища у адміністративному процесуальному праві України. Разом із тим, аналіз теми юридичних фікцій виглядає не лише цікавим з точки зору теоретичної процесуальної науки, але й позитивно позначається на правозастосовчій діяльності адміністративних судів, оскільки вони (фікції) створюють можливості швидкого й істинного сприйняття правовідносин, які є предметом розгляду й вирішення у адміністративному суді, захисту публічних прав, свобод, законних інтересів, ухвалення цим судом обґрунтованих й законних рішень у адміністративних справах.

Юридичні фікції (зокрема, й ті, що використовуються в адміністративному процесі та регулюються адміністративними процесуальними нормами) як продукт історичного розвитку й науково-дослідницької діяльності у сучасному вигляді постали під впливом філософії, соціології, психології,

логіки, правничої науки. Ці галузі науки, значною мірою наділені якостями абстрактності й до певної міри – невідзначеності, у процесі людської еволюції розробляли конструкції, категорії й поняття, які б мали наповнювати своєрідне "провалля" у людському суспільстві, "насиченому" правом. Будь-яке право обумовлене суспільством, тож лише передбачаючи суспільство розумних людей можна говорити про право; право є необхідною умовою будь-якого суспільства, воно – загальний порядок, якому має підкорюватися як суспільство в цілому, так і окремих його самостійний учасник [1, с. 230]. Г. Ф. Дормідонтовим було доведено, що юридична фікція є засобом людського мислення, який полягає у визнанні існування неіснуючої обставини чи, навпаки, неіснуючого – існуючим, причому такий засіб використовується для розв'язання завдань за допомогою оманливого положення (інструментарію). Важливо, що допустимість й прийнятність юридичних фікцій передбачається об'єктивним правом [2].

Юридичні фікції вже давно потрапили в обіг ділового мовлення в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, засобах масової інформації, вони стали надбанням розмовно-побутової сфери. Юридичні фікції як соціально-філософське явище поступово "переносяться" і "проникають" із теоретичної науки й покладаються в основу утворення системи національного "законодавчого", формалізованого права; фікції взаємозалежать й взаємодоповнюють одне одного, а відтак, – без них не може обійтися жодна галузь права, інші складо-

ві такої галузі – норма права, інститут галузі права, підгалузь права. Юридичні фікції, за уявленнями юристів Стародавнього Риму, виконують подвійну функцію: поширюють правові норми на неурегульовані правом суспільні відносини; слугують засобом юридичного заощадження, тобто являють собою легальні способи більш швидкого й простого вирішення різноманітних питань [2, с. 15].

Отже, вирішальна роль в обґрунтуванні, формуванні й запровадженні юридичних фікцій, безсумнівно, належить правовій науці, яка є рушійною силою творення й вдосконалення національного законодавства. Слід погодитися, що фікція як засіб (продукт) юридичної техніки характеризується такими ознаками: 1) використовується для врегулювання суспільних відносин, що характеризуються станом незаповненої невизначеності; 2) є прийомом юридичної техніки, який застосовується у випадках, коли іншими засобами досягнути цілі поставлені законодавцем неможливо; 3) юридична фікція є одним із вдалих засобів технічного оформлення правових норм за рахунок стислості і категоричності формулювання; 4) значення юридичної фікції, як прийому законодавчої техніки, полягає в тому, що вона є носієм законодавчої політики; 5) метод юридичної фікції застосовується не лише для формулювання окремої норми права, але і для утворення інститутів права [3, с. 89-90].

Втім, з огляду на причетність юридичних фікцій до різних галузей права, вони, відповідно, можуть як поєднувати ознаки різних галузей права,

так і зберігати винятково галузеві ознаки. Такий висновок цілком придатний для юридичних фікцій в адміністративному процесуальному праві України. Потреба обґрунтування сутності фікцій в адміністративному процесуальному праві України й вироблення відповідного повноцінного вчення обумовлені насамперед тією обставиною, що чинний Кодекс адміністративного судочинства України містить у собі чималу кількість таких фікцій, які, до того ж, постійно використовуються під час здійснення адміністративного судочинства, є предметом обговорення учасниками адміністративних справ. Так, вже у перших статтях Кодексу адміністративного судочинства України (зокрема, у ст.ст. 1–3) можемо спостерігати такі категорії фіктивного змісту – адміністративна справа, юрисдикція, повноваження адміністративних судів, адміністративні справи, адміністративне судочинство, юридичні особи, публічно-правові відносини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, владні управлінські функції, публічно-правовий спір, адміністративний суд, адміністративний процес, суб'єкт владних повноважень.

Глибині (розробленості) сучасного вчення про фікції в адміністративному процесуальному праві, змістовності й обґрунтованості його використання в адміністративному процесі влучно відповідає вислів Л. Й. Петражицького, – у гонитві за привидами, й у більш-менш, дотепному й ґрунтовному вигадуванні й конструюванні неіснуючих речей (за допомогою метафізичних, містичних і т.п.

гіпотез, різних неумисних вигадок чи навіть умисного прийняття неіснуючого за існуюче, з виправданням, що без цього, без так званих фікцій, неможливо вирішити проблеми) перебували й продовжують перебувати вчення юристів і філософів про право і його елементи, види тощо; до того ж з плином часу ці вчення стають не лише все більш суперечливими, багатими за кількістю протилежних тверджень, але й все більш і більш темними, заумними й протиприродними [5, с. 106].

Надто відчутними постають проблеми використання фікцій в адміністративному процесі, коли справа доходить до з'ясування у адміністративному суді зокрема таких питань як: дія і застосування принципів адміністративного судочинства й процесу, визначення адміністративної юрисдикції (підвідомості) і підсудності адміністративних справ, належної сторони у адміністративній справі, кваліфікація предмета правового спору, обчислення процесуальних строків тощо.

Так, 2010 року Вищим адміністративним судом України у процесі здійснення узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності виявлено, що у судовій практиці виникали ускладнення під час визначення судової юрисдикції [6].

Як свідчать матеріали розглянутих судами справ, у судовій практиці траплялися випадки недотримання суда-

ми вимог Кодексу адміністративного судочинства України щодо юрисдикції справ, котрі виникли за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності. Наприклад, закриваючи провадження у справах, суди виходили з того, що предметом спору у таких справах є накладення адміністративних стягнень, а тому відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України компетенція адміністративних судів на ці спори не поширюється [6].

Зазначені порушення норм процесуального права були підставою для скасування судових рішень. Прикладом є справа Миколаївського районного суду Львівської області за адміністративним позовом громадянина І. до старшого державного інспектора з охорони навколишнього природного середовища у Львівській області про визнання протиправною та скасування постанови про накладення адміністративного стягнення. Ухвалою суду першої інстанції від 2 жовтня 2007 року відмовлено у відкритті провадження у справі з огляду на те, що компетенція адміністративних судів не поширюється на публічно-правові справи про накладення адміністративних стягнень. Ураховуючи те, що позивач просить визнати протиправною та скасувати постанову про накладення адміністративного стягнення, справа не підлягає розгляду в порядку адміністративного судочинства [6]. Ухвалою Львівського апеляційного адміністративного суду від 8 липня 2008 року рішення суду першої інстанції скасовано, а справу

направлено до місцевого суду для вирішення питання про відкриття провадження у справі. Суд апеляційної інстанції зазначив, що предметом оскарження у справі є рішення суб'єкта владних повноважень, ухвалене у справі про притягнення до адміністративної відповідальності гр. І., а тому суд першої інстанції дійшов помилкового висновку про неналежність розгляду цієї справи в порядку адміністративного судочинства [6].

Дослідження норм Кодексу адміністративного судочинства України, судової практики у адміністративних справах у підсумку уможливили деякі висновки щодо сутності фікцій адміністративного процесуального права. Насамперед, впадає в око адміністративно-правове походження цих фікцій. Особливо переконливо про таке походження фікцій свідчить зміст р. І "Загальні положення" Кодексу адміністративного судочинства України, у якому закріплені й визначені основоположні публічно-правові категорії й конструкції, використовувані у наступних частинах цього кодексу. Зокрема, принциповим у вказаній частині Кодексу адміністративного судочинства України є визначення того, що діяльність адміністративного суду здійснюється у зв'язку із захистом публічних прав, свобод та законних інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, котрі перебували у публічно-правових відносинах із публічною адміністрацією. Таким чином, введенню в обіг фікцій адміністративного процесуальної якості передують законодавче закріплення фікцій дещо іншого походження – адміністративно-правового.

Отже, безперечним є те, що перед використанням адміністративних процесуальних фікцій обов'язково в обіг запроваджуються адміністративно-правові фікції, які "викликають" до існування й взаємопов'язаної взаємодії не лише процесуальні фікції, але й спонукають до формування такої цілісної й відносно самодостатньої конструкції як адміністративний процес.

Відсутність адміністративно-правових фікцій унеможливила би формування повноцінного адміністративного процесуального законодавства, вчення й практики про адміністративну процесуальну діяльність, спрямовану на судовий захист суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів суб'єктивного змісту. Таким чином, вкотре можемо засвідчити принципову взаємобумовленість й взаємозалежність науки адміністративного права й адміністративного процесуального права.

Тож певні, що сучасне наукове пізнання об'єктивних закономірностей адміністративно-правової дійсності та їх наступне й чітке відтворення у нормах чинного законодавства, теоретична розробленість й обґрунтованість конструкцій і категорій, понять публічно-правового змісту безпосередньо впливатимуть на якість і доступність адміністративного судочинства. Доконаним фактом є те, що чимало надбань й висновків сучасної науки адміністративного права відтворені у нормах Кодексу адміністративного судочинства України.

Тож, хіба, наприклад, не викликані складнощі з визначенням юрисдикції адміністративних судів тим, що досі в

українській адміністративно-правовій науці не дано чіткої відповіді щодо поняття й змісту предмета адміністративного права, співвідношення й розмежування приватно- й публічно-правових відносин? Пильний дослідник, звісно, помітить, що оновлений предмет адміністративного права, запропонований свого часу В. Б. Авер'яновим, певним чином відтворений у ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України [7, с. 87–89].

Однак неточність формулювання поняття й змісту адміністративно-правових фікцій призводить до спотвореного й неоднозначного їх використання в адміністративному судочинстві, появи процесуальних проблем і складнощів, про які йшлося на початку статті.

Цілісність Кодексу адміністративного судочинства України забезпечується взаємоузгодженим поєднанням адміністративно-правових й адміністративних процесуальних фікцій; останні мов би з'єднуються воедино завдяки первісно існуючим адміністративно-правовим фікціям. Адміністративні процесуальні фікції використовують фікції адміністративно-правові, утворюючи своєрідний механізм, спрямований на захист публічних прав, свобод, законних інтересів суб'єктивного змісту. Наскільки досконалою з часом виявиться теорія адміністративного права, адміністративного процесуального права, визнання їх самостійними галузями права, – настільки й розробленим буде вчення про фікції. Тому сучасні намагання довести належність адміністративного процесу до змісту адміністративного

права завдають шкоди не лише розробленню досконалого вчення про адміністративне процесуальне право, але й стають на заваді першорядного пізнання фікцій у адміністративному процесі.

Тепер настала черга проаналізувати фікції адміністративної процесуальної природи. Метою таких фікцій, крім забезпечення можливості судового захисту публічних прав, свобод, законних інтересів, є також "наповнення" людської дійсності процесуальними інструментами й механізмами, необхідними для практичного втілення такого захисту. Виникнення адміністративних процесуальних фікцій обумовлено існуванням в Україні довершеного інституту адміністративної юстиції, чітко унормованої послідовності розгляду й вирішення публічно-правових спорів адміністративними судами. Як явище вигадане й фізично не існуюче, адміністративна юстиція не в змозі обійтися без інших фіктивних інструментів, конструкцій, категорій і понять. Ці фіктивні явища відіграють свою, власну роль, виконують особливі функції, забезпечуючи у свою чергу досягнення конкретного суспільного результату.

Насамперед, види та зміст адміністративних процесуальних фікцій обумовлені плинністю (динамічністю) людських взаємин, розгляду адміністративної справи, а відтак, – ми можемо спостерігати почергову переміну таких фікцій. Однак незмінним у адміністративному процесі завжди лишається людина або їх спільнота.

Почергова зміна адміністративних процесуальних фікцій впливає на вмі-

шену у правові обмеження людську реальність, сприяючи або її зміні, або набуттю нею нових ознак. Так, заслуговує на увагу справа за позовом гр. Б. до державної податкової адміністрації в Автономній Республіці Крим про визнання незаконним звільнення, поновлення на роботі, стягнення середньомісячного заробітку за час вимушеного прогулу. Підставою для звільнення позивача із займаної посади став вирок районного суду Автономної Республіки Крим та ухвала апеляційного суду Автономної Республіки Крим, згідно з якими позивач була визнана винною в скоєнні злочину. Постановою міськрайонного суду Автономної Республіки Крим позов задоволено. Постановою апеляційного суду Автономної Республіки Крим постанову суду першої інстанції скасовано та ухвалено нову, якою відмовлено у задоволенні позову. Вищий адміністративний суд України у цій справі визнав правильною позицію суду апеляційної інстанції, яка полягала в тому, що позивача правомірно звільнили із займаної посади, оскільки державна служба припиняється у разі виявлення або виникнення обставин, що перешкоджають перебуванню державного службовця на державній службі у випадках, передбачених ст. 12 Закону України "Про державну службу" [8].

Адміністративний процес як різновид юридичного процесу складається з проваджень та стадій, зміст, особливості та порядок здійснення яких обумовлюється публічно-правовими відносинами, що утворюють предмет діяльності адміністративних судів. Тож

адміністративні процесуальні фікції можемо розділити на такі види:

1) адміністративні процесуальні фікції, котрі забезпечують можливість звернення фізичної особи за судовим захистом її, власне, судовий захист публічних прав, свобод, законних інтересів суб'єктивного змісту. До переліку таких фікцій належать нормативно закріплені у Розділі I "Загальні положення" й Розділі II "Організація адміністративного судочинства" Кодексу адміністративного судочинства України поняття, категорії й конструкції. Наприклад, мова може йти про завдання адміністративного судочинства, справу адміністративної юрисдикції (адміністративна справа);

2) адміністративні процесуальні фікції, які використовуються для організації та проведення підготовки адміністративної справи до судового розгляду;

3) адміністративні процесуальні фікції, необхідні для проведення судового розгляду адміністративної справи;

4) адміністративні процесуальні фікції, котрі забезпечують цілісність й логічність здійснення перегляду рішень судів першої та апеляційної інстанцій, перегляду у зв'язку з нововиявленими обставинами, примусове виконання рішень адміністративних судів.

Крім того, якщо зауважити на цілковитому призначенні фікцій, які застосовуються в адміністративному процесі й закріплені адміністративним процесуальним законодавством, то умовно їх можна поділити на дві групи:

1) фікції, які забезпечують організацію адміністративного процесу й адміністративної процесуальної діяльності (поняття адміністративного су-

дочинства, правосуддя в адміністративних справах, принципи адміністративного судочинства, юрисдикція адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, підсудність адміністративних справ);

2) фікції, котрі безпосередньо використовуються для здійснення адміністративної процесуальної діяльності адміністративного суду, учасників адміністративного процесу (відкриття провадження в адміністративній справі, підготовче провадження, судовий розгляд справи, судові дебати, закриття провадження у справі, провадження в окремих категоріях адміністративних справ, перегляд судових рішень (апеляційне провадження, касаційне провадження, перегляд судових рішень Верховним Судом України, провадження за нововиявленими обставинами)).

Отже, юридичним фікціям в адміністративному процесуальному праві притаманні такі ознаки:

1) існування фікцій в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України є об'єктивною закономірністю, викликане соціальними потребами й державними завданнями, зокрема, судовим захистом суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного змісту;

2) юридичні фікції в адміністративному процесуальному праві, виконуючи загальні функції правових фікцій, зберігаючи їхні сутнісні ознаки, характеризуються власними, особливими ознаками;

3) юридичні фікції можуть утворюватися як завдяки впливу іншої галузі права (конституційного права, адміністративного права), так і формуються винятково адміністративним процесуальним

правом. Тому в адміністративному процесуальному праві вони можуть бути як галузевого, так і міжгалузевого виду;

4) вироблення фікцій здійснюється одночасно із розвитком науки адміністративного процесуального права й законодавства, а відтак ці категорії взаємопов'язані й взаємообумовлені між собою;

5) юридичні фікції, котрі використовуються в адміністративному процесі, можуть закріплюватися як адміністративним процесуальним законодавством (Кодексом адміністративного судочинства України), так і нормами конституційного, адміністративного, кримінального, цивільного законодавства;

6) юридичні фікції в адміністративному процесі представляють собою неіснуючі величини різного порядку. Так, фіктивними в адміністративному процесі є – поняття (суб'єкт владних повноважень, позивач), категорії (склад суду, учасники адміністративного процесу), конструкції (публічно-правові відносини, апеляційне провадження), факт (порушення прав, свобод або законних інтересів особи рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень, вручення повістки);

7) поміщені у нормах Кодексу адміністративного судочинства України юридичні фікції утворюють складний, внутрішньо й зовнішньо залежний механізм, узгоджене й цілеспрямоване функціонування якого, у підсумку, забезпечує: а) можливість дієво застосувати цей законодавчий акт, б) виконання соціальних функцій – захист, поновлення або визнання суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів; в) виконання завдань Кодексу адміністративного судочинства України;

8) юридичні фікції, котрі використовуються в адміністративному процесі, містять у собі категорії, котрі можуть застосовуватися як для врегулювання матеріальних, так і процесуальних правовідносин;

9) юридичні фікції є поняттям, узагальнюючою категорією, оскільки поєднують у собі інші, більш "дрібні" поняття або ж категорії. Отже, юридичні фікції можуть представляти собою як прості – залежні (наприклад, адміністративний позов), так і відносно незалежні – складні конструкції (адміністративний процес, публічна служба);

10) юридичні фікції – поняття, категорії, котрі мають невизначені межі розуміння, внаслідок чого можуть сприйматися неоднозначно, по-різному адміністративним судом, особами, які беруть участь у справі;

11) для юридичних фікцій в адміністративному процесі притаманна якість відносної істинності й хибності. Це твердження пояснюється тим, що правові норми, які закріплюють фікції адміністративного процесу не можуть розглядатися ані як істинні, ані як хибні, оскільки вони закріплюють (фіксують) не дійсність, а лише те, що б мало бути. Априорі хибні положення, отримуючи закріплення у правових нормах, набувають характер істини. Причиною цього є загальнообов'язковість норм права. Інакше кажучи, законодавець, усвідомлюючи неможливість існування якого-небудь факту у дійсності, насправді, тим не менше, вказує на необхідність визнання його справжнього (реального) існування. Тому така вказівка законодавця набуває вигляду певної умовної істини [2, с. 53];

12) юридичні фікції в адміністративному процесі практично втілюють сьогоденне суспільне життя, певний стан суспільних відносин й становище учасників суспільства у майбутні, бажані, очікувані або належні правовідносини;

13) неоднозначне використання юридичних фікцій в адміністративному процесі може обумовити апеляційне, касаційне оскарження рішень адміністративних судів;

14) в адміністративному процесі юридичні фікції виконують особливі функції, забезпечуючи: а) цілісність, стійкість та дієвість конкретного процесуально-правового явища, котре, в свою чергу, по своїй природі також може бути фіктивного змісту; б) дієву взаємодію норм й інститутів адміністративного процесуального права.

Отже, юридичні фікції в адміністративному процесуальному праві України – це поміщені в нормах національного адміністративного процесуального законодавства, філософсько-логічні, складні поняття, категорії, конструкції й факти, котрі приводять у дію таке законодавство, забезпечують його дієвість й виконання основних завдань, захист, поновлення, визнання суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного змісту.

Здійснене нами дослідження фікцій в адміністративному процесі й адміністративному процесуальному праві України лише започатковує розкриття глибинних особливостей та природи таких фікцій; науково-дослідницька й правозастосовча дійсність потребують наступних філософських розвідок походження й закономірностей творення по-

нять, категорій, конструкцій й фактів, які виникли в людській уяві і з часом були відтворені у законодавчому праві.

Список використаних джерел:

1. Трубецкой Е. Н. Энциклопедия права // Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. – Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий ; за ред. І. С. Гриценка. – К. : Либідь, 2011. – 448 с. – (Пам'ятки правничої думки Київського університету).

2. Лотфуллин Р. К. Юридические фикции в гражданском праве / Лотфуллин Р. К. – М. : Юристъ, 2006. – 213 с.

3. Бабін І. І. Презумпції та фікції в податковому праві : [навч. посіб.] / Бабін І. І. – Чернівці : Рута, 2009. – 320 с.

4. Уляновська О. В. Фікції в правовій системі України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 "Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень" / О. В. Уляновська. – Одеса, 2010. – 19 с.

5. Петражицкий В. Л. Введение в изучение права и нравственности. Основы эмоциональ-

ной психологии. – 3-е изд. СПб., 1908 // Петражицкий В. Л. Выбранные работы : У 2 кн. : К. : Либідь, 2011. – (Пам'ятки правничої думки Київського університету. – Кн. 1 / Уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий ; за ред. І. С. Гриценка. – 448 с.

6. Довідка про результати вивчення та узагальнення практики розгляду справ за позовами фізичних осіб із приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1402&fp=11.

7. Адміністративне право України. Академічний курс : [підруч.] : у 2 тт. : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія : В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2007. – 592 с.

8. Довідка про вивчення та узагальнення практики розгляду адміністративними судами спорів з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби (частина II) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vasu.gov.ua/ua/generalization_court_practice.html?_m=publications&_t=rec&id=1266.

Бевзенко В. М. Фикции в административном процессе и административном процессуальном праве Украины.

В статье названы фикции, которые используются в административном процессе, обоснована их практическая значимость. Определены виды административных процессуальных фикций, сформулированы существенные признаки и понятия этих фикций.

Ключевые слова: Кодекс административного судопроизводства Украины, юридические фикции, административное судопроизводство, административное правосудие, административный процесс.

Bevzenko V. Fictions in the Administrative Process and Administrative Procedural Law of Ukraine.

The article studies fictions which are used in administrative proceedings, justifies their practical significance, defines types of fictions in administrative proceedings and sets forth their essential features and concepts.

Keywords: the Code of the administrative legislation of Ukraine, legal fiction, administrative proceedings, administrative justice, administrative process.

Стаття надійшла до редакції 26.06.2012

КОЛОНКА МОЛОДОГО НАУКОВЦЯ

УДК 341.231.14; 342.72/73

*Ковінько Дмитро Володимирович,
слідчий прокуратури Київського району м. Полтави*

ІСТОРІЯ ІДЕЙ ТА ОСНОВНІ ЕТАПИ РОЗВИТКУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Проаналізовано основні ідеї та концепції розвитку категорії "права людини" в історичному та правовому аспектах. Досліджується еволюція відношення держави та суспільства до прав людини в основних історичних епохах людства. Розглядаються питання кількісного збільшення обсягу прав людини та якісного їх наповнення новим змістом протягом історії розвитку людства, а також впровадження цього поняття у міжнародному праві та втілення його у життя в повному обсязі більшістю цивілізованих країн світу.

Ключові слова: права людини, держава, суспільство, історія ідей, міжнародно-правові документи.

Історія ідей про права людини бере свій початок з найдавніших часів людської історії. Ще в прадавніх міфах та віруваннях, а також у Біблії містяться положення про цінність і недоторканність людського життя, рівність людей. Подібні погляди набули поширення в античні часи у Стародавній Греції, де й розпочався розвиток ідей про природні права.

Як зазначає у своїх дослідженнях Ю. І. Крегул, погляди про рівність людей у Стародавній Греції стали законодавчим наслідком полісної форми демократії і були пов'язані переважно з поняттям громадянства, яке передбачало рівність усіх членів полісу в користуванні правами та свободами, насамперед політичними. Отже, давньогрецькі погляди про права людини сформувались у загальному руслі міфологічних уявлень про те, що поліс (місто-держава) і його закони мають божественне походження і спираються на божественну справедливість. Право

взагалі і права окремих людей – членів поліса беруть початок, згідно з цим уявленням, не в силі, а в божественному порядку справедливості [1, с. 12].

Велика ідея природної рівності людей і волі всіх людей вперше була висловлена мислителями-софістами (V–IV ст. до н. е.). В їх працях були закладені основи концепції природного права. У центр головного мірила всіх речей вони поставили не традиційне божественне начало, а людину.

Аристотель говорив про право (і природне, і волевстановлене) тільки як про політичне право, тобто таке, яке можливе і має місце лише у державі. За ним, природне право можливе тільки як політичне право, а права людини – лише як права громадянина (що є членом полісу). Особливо слід визначити послідовну позицію Аристотеля у питанні захисту права особи на приватну власність та індивідуальну сім'ю. На ці положення як хресто-

<http://law.npu.kiev.ua/images/stories/app/2012-2.pdf>

матійні пізніше посилалися прибічники прав людини.

Природно-правові ідеї давньо-грецьких мислителів про свободу і рівність всіх людей отримали подальший розвиток у Стародавньому Римі. Так, положення грецьких стоїків (Зенона, Хрісіппа та ін.) про світовий природний закон ("загальний закон" для всіх людей і народів) були використані римськими стоїками (Сенекою, Епіктетом, Марком Аврелієм) для обґрунтування універсальної концепції природного права і космополітичних ідей, згідно з якими всі люди (за своєю природою і законами світотворення в цілому) – громадяни єдиної світової держави, і що людина – громадянин Всесвіту [1, с. 17].

З природно-правових позицій стоїків впливало, що рабство не має виправдання, оскільки воно суперечить загальному закону і світовому співгромадянству людей. Зусиллями стоїків природно-правова ідея свободи і рівності всіх людей була виведена за вузькополісні етнічні межі і поширена на всіх представників людського роду як співгромадян єдиної космополітичної держави.

Аналізуючи праці римських юристів можна зробити висновок, що ними був зроблений суттєвий внесок у розвиток юридичних уявлень про права людини. Абстрактне уявлення про природно-правову справедливість було трансформовано в принцип позитивного права і стало основним критерієм дійсного права. Саме ідеєю справедливості, тобто відповідності права вимогам життя, керувались римські юри-

ти, створюючи "право юристів". Трактатування справедливості як необхідної властивості самого права і констатуючого моменту його поняття означало, що всі норми, які суперечили вимогам принципу природно-правової справедливості, не мають юридичної сили.

Слід погодитись із Ю. І. Крегулом, що важливе значення для розвитку концепції прав і свобод людини мало зроблене римськими юристами правове розуміння і тлумачення держави, правове визначення повноважень і обов'язків посадових осіб і установ [1, с. 20].

Античні ідеї свободи людей були підхоплені та далі розвинуті світськими і релігійними мислителями середньовіччя. В цей період значну роль у становленні універсальних понять прав людини стало відігравати розповсюджене в Середньовічній Європі християнство, постулати якого, зокрема, біблійні, відповідали загальнолюдським уявленням про добро, справедливість, рівність, недоторканність особистості тощо. Людина тут ототожнювалася із Божим творінням, ставилася у центр світу, однак не можна не брати до уваги відношення тогочасної офіційної церкви до людини, яка мислила всупереч встановленим канонам, або ще більше – відкрито висловлювала про це свої переконання. Не слід також забувати, що в ці часи права людини визначалися її суспільно-ієрархічним станом. Вони на цьому історичному етапі розвитку залишаються різними за змістом і обсягом правами-привілеями членів різних станів в соціальній структурі суспільства тогочасної феодальної системи права.

Для середньовічного періоду розвитку прав людини характерні певні здобутки, які виникали як компроміс та вперше закріплювалися у певній юридичній формі. Так, у середньовічній Англії протистояння короля із баронами та лицарями завершилося прийняттям у 1215 році Великої хартії вольностей, яка обмежувала абсолютну владу монарха і передусім його майнові права, закладала підвалини принципів відповідності вини і покарання, презумпції невинуватості, проголошувала право вільно пересуватися по території Англії, покидати країну та повертатись до неї тощо [2, с. 139]. В ній проголошувалися як права і свободи окремих станів, так і ті, які стосувалися широкого кола людей. Зазначена хартія традиційно вважається першим правовим документом, в якому закладено основи концепції прав людини, створено передумови для подальшого утвердження свободи і панування закону в житті суспільства.

На зміну середнім вікам прийшов Новий час, що став з історико-правового погляду епохою виникнення та утвердження буржуазної держави і права. Це був новий щабель суспільного прогресу, у тому числі і в розвитку таких загальнолюдських цінностей, як права людини і громадянина. З'являється нова, раціоналістична теорія прав людини, яка була найбільш повно розроблена у працях Г. Гроція, Б. Спінози, Дж. Локка, Ш. Монтеск'є, Т. Джефферсона, І. Канта, Ж.-Ж. Руссо, Дж.-Ст. Мілля, І. Бентама та інших мислителів. Завдяки сміливій критиці феодального ладу і обґрунтуванню нових концепцій про права і свободи особистості, про

необхідність панування права у відносинах між індивідом і державою ця теорія знайшла багато прихильників і зробила великий внесок у формування нового юридичного світогляду, в ідеологічну підготовку буржуазних революцій та правове закріплення їх результатів [1, с. 24–25].

Досліджуючи ідеї прав людини у своїх працях О. Ф. Скакун констатує, що у XVII–XVIII ст. за часів буржуазно-демократичних революцій ідея про права людини відображається в теорії природного (природженого) права, що дозволила оцінювати з позицій справедливості діюче в державі позитивне право, проводити його перетворення в напрямку гуманізму і свободи. Ідея прав людини, заснована на теорії природного (природженого) права, знаходить втілення в нормативних актах держав Європи та світу [3, с. 209]. На шляху ствердження прав і свобод людини найбільш значимими в даний період розвитку людства були англійська Петиція про права 1628 року (конкретизувала багато положень Великої хартії вольностей 1215 року) та Білль про права 1689 року (яким було встановлені процедурні гарантії особистої недоторканності особи, обмеження строків тримання під вартою, закладено основу конституційної парламентської монархії в Англії), Декларація незалежності США 1776 року (перший офіційний документ, що закріпив на державному рівні невід'ємні права людини), Конституція США 1787 року (перша офіційна демократична конституція у світі). Починаючи з перших 10 поправок до Конституції США, які дістали назву Білля про права 1791 року, права

і свободи людини і громадянина набувають конституційного авторитету.

Слід також відзначити французьку Декларацію прав людини і громадянина 1789 року, яка мала прогресивне значення стала юридичним закріпленням перемоги французької революції, прапором боротьби проти феодально-абсолютистських порядків не тільки для Франції, але й для антифеодальних виступів у інших країнах, за повсюдне визнання і захист прав людини і громадянина, була націлена на втілення практичної реалізації ідей правової держави. Декларація прав людини і громадянина 1789 року виклала "природні, невідчужувані та священні права людини": особиста свобода, власність, безпека і опір гнобленню; необмеженість сфери вияву свободи людини й обмеженість сфери дії державної влади; притягнення до кримінальної відповідальності лише на основі закону, презумпція невинуватості, свобода поглядів, думки, слова та преси, яка захищається "погрозою відповідальності за зловживання цією свободою" тощо.

З наступним ходом історії весь розвиток теорії і практики у сфері прав людини і громадянина, правової держави, верховенства права тією чи іншою мірою зазнав і продовжує зазнавати на собі благодіючий вплив цього історичного документа. Як стверджує Ю. І. Крегул, проголошені в Декларації прав людини і громадянина ідеї мали особливо значний вплив на погляди передових мислителів тих країн (Німеччини, Росії, інших країн Східної Європи), де на порядок денний була поставлена необхідність здійснення

прогресивних буржуазних перетворень, складовою яких була боротьба за права і свободи людей [1, с. 30–31].

Упродовж XVIII–XIX століть з розвитком у світі конституціоналізму і парламентаризму ідея прав людини все більше втілювалася у нормотворчу практику держав. А на початку XX ст., особливо після Першої світової війни і появи Ліги націй та Міжнародної організації праці, права людини почали виходити у сферу впливу міжнародного правового регулювання. Питання захисту прав людини виходять за національні межі і стають об'єктом регулювання міжнародного права [1, с. 33].

Рубіжним правовим актом всесвітнього масштабу, що закріпив документально ідею прав людини, стала Загальна декларація прав людини, яка була затверджена та проголошена Генеральною асамблеєю ООН 10 грудня 1948 року. Ця дата сьогодні відзначається в країнах світу як День прав людини, з цього часу почала розвиватися теорія прав людини на міжнародному рівні. Загальна декларація прав людини прискорила процес зміни характеру права, що почався раніше: основним практичним призначенням права визначено утвердження свободи і справедливості у різних державах світу. Вона містить широкий перелік як громадянських і політичних, так і соціально-економічних прав людини.

Загальна декларація прав людини була прийнята у вигляді резолюції Генеральної асамблеї ООН, і тому закріплені в ній норми мають лише рекомендаційний характер. Тобто, вони

бажані, але не обов'язкові для держав-членів ООН. Але все ж, оцінюючи юридичне значення і силу положень декларації, слід враховувати те, що в міжнародному праві поряд з договором важливу роль відіграє і звичай, який формується в результаті практики держав і поступово визнається ними правовою нормою. І саме проголошені в Загальній декларації прав людини основні права і свободи розглядаються сьогодні як юридично обов'язкові звичаєві або договірні норми. У конституціях багатьох країн світу містяться посилення на цей документ і включається низка його положень [1, с. 102].

Загальна декларація прав людини заклала фундамент для подальшого утвердження, розвитку, конкретизації, розширення переліку та деталізації механізму забезпечення прав людини і громадянина практично в усьому цивілізованому світі. Так, у 1966 році на рівні ООН були прийняті важливі документи з прав людини – Міжнародний пакт про громадянські та політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права. Названі міжнародно-правові документи називають "Хартією прав людини". Норми поведінки, що закріплені в пактах, які по суті є міжнародними договорами, вважаються обов'язковими для держав, що приєдналися до них. Засоби щодо втілення положень пактів у життя містяться як у самих пактах, так і в окремих документах – Факультативному протоколі до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права та другому Факультативному протоколі до Міжнародного пакту про громадянські та політичні права.

Слід зазначити, що права, закріплені в Міжнародному пакті про громадянські та політичні права, в процесі градації загальноприйнятих прав і свобод дістали назву "права першого покоління" (право на життя і здоров'я, на свободу та особисту недоторканність, на вільне пересування, на свободу слова, думки, совісті тощо), а права, закріплені в Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, – "права другого покоління" (право на соціальне забезпечення, на достатній життєвий рівень, на справедливі і сприятливі умови праці тощо). Якщо для реалізації "прав першого покоління" державі необхідно утримуватися під певних активних дій у взаємодії з людиною, або створювати певні умови для реалізації цих прав, то щодо "права другого покоління" різні держави поставлені у залежність від свого соціального-економічного розвитку, а тому, на жаль, далеко не всі держави можуть їх належною мірою забезпечити.

Не можна не погодитись із В. О. Котюком у тому, що еволюція правового статусу, прав і свобод людини в багатьох випадках залежить від факторів розвитку і співробітництва в цій сфері на міжнародному рівні. Під впливом міжнародного співробітництва зростає повага до прав і свобод людини [4, с. 373].

Із найважливіших міжнародно-правових документів у сфері прав людини варто назвати і прийняту Радою Європи Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року із Протоколами, прийнятими до неї, в якій закріплено всі основні визнані європейською та міжнародною спільно-

тою права людини і громадянина. Положення даного міжнародно-правового документа є обов'язковими для України, яка в 1997 році ратифікувала Конвенцію. Захист порушених прав громадян держав-учасниць Конвенції здійснюється Європейським судом з прав людини. Необхідно зазначити, що з кожним роком кількість рішень, винесених Європейським судом з прав людини проти держави Україна, збільшується, що не може не викликати занепокоєння.

Проблема прав людини завжди була предметом гострих класових війн за володіння правами або їх розширення. Здобуті ж або розширені права, у свою чергу, фіксували статус людини в суспільстві на тому чи іншому етапі його розвитку, і кожний ступінь розвитку суспільства був черговим кроком до шляху знаходження і розширення свобод, поповнення прав людини новими якостями, розширення їх на більше коло суб'єктів [1, с. 10–11].

Що ж являє собою поняття "права людини"? У теорії права існує багато підходів до розкриття його змісту. Згідно з позицією Ю. І. Римаренка, права людини – це певні можливості людини, котрі необхідні для її існування та розвитку в конкретно-історичних умовах, об'єктивно визначаються досягнутим рівнем розвитку людства і мають бути загальними та рівними для всіх людей [5, с. 88].

В. В. Копейчиков та С. Л. Лисенков зазначають, що права людини – явище історичне, тому що їх розвиток завжди передбачав спадкоємність уявлень про

право з погляду людини як учасника соціального життя. У загальному вигляді можна сказати, що ступінь і характер розвинутої прав людини визначається рівнем розвитку держави, права у певному суспільстві. Держава і право, з одного боку, та права людини і громадянина з іншого, – це не різні за сутністю, функціями і призначенням поняття, що функціонують незалежно одне від одного. Вони є принципово однопорядковими, взаємопов'язаними суспільними явищами [6, с. 70].

Аналізуючи багатосторонні міжнародно-правові угоди, можна зробити висновок, що кожна країна світу, що взяла на себе зобов'язання виконувати міжнародні конвенції, у тому числі з прав людини, повинна керуватися заходами і нормами цих угод у своєму внутрішньому законодавстві, створювати умови для здійснення і захисту прав кожної людини. Практично всі сучасні конституції демократичних держав мають норми, що у загальній формі гарантують непорушність основних прав людини. Проте, як свідчать сьогоденні реалії, в різних державах, у силу неоднаковості їх соціально-економічного і духовно-культурного розвитку, основні права людини в процесі реалізації наповнюються різним змістом.

Сучасний перелік прав людини, зафіксований у багатьох міжнародно-правових актах і в конституціях правових держав, – результат довготривалого становлення. Сучасні еталони і стандарти у сфері прав людини перш ніж стати нормою демократичного суспільства пройшли свій непростий

розвиток та тернистий шлях до втілення із ідей у повсякденну практику.

Україна визнала права і свободи людини, проголосивши їх у положеннях Конституції та інших законодавчих актах. Більш того, їх розвиток і поглиблення окреслено як зміст, орієнтир, обов'язок (моральний і юридичний) державної діяльності. Україна є стороною практично всіх багатобічних конвенцій ООН в галузі прав людини, а тому для повноцінної реалізації прав людини у нашій державі, окрім їх закріплення на законодавчому рівні, необхідно забезпечити відповідний рівень соціально-економічного розвитку держави та правової свідомості громадян.

Ковицько Д. В. История идей и основные этапы развития прав человека.

В статье проводится анализ основных идей и концепции развития категории "права человека" в историческом и правовом аспектах. Исследуется эволюция отношения государства и общества к правам человека в основных исторических эпохах человечества. Рассматриваются вопросы количественного увеличения объема прав человека и качественного их наполнения новым содержанием на протяжении истории развития человечества, а также реализации этого понятия в международном праве и внедрения его в жизнь в полном объеме большинством цивилизованных стран мира.

Ключевые слова: права человека, государство, общество, история идей, международно-правовые документы.

Kovinko D. V. The History of the Idea and the Main Stages of the Development of the Human Rights.

In this article the author makes the analysis of development the basic ideas and concepts of the category "human rights" in historical and legal aspects. The author studies the evolution of relation of the state and society to the human rights in the basic historical epochs of humanity, starting from the origin of studies about human rights in Ancient Greece and until nowadays. The article compares the quantitative increase of different recognised human rights and their qualitative filling with the new meaning during centuries of humanity history. The author praises the realization of this concept in the international law, its fulfilment in the majority of the civilized countries of the world.

Keywords: human rights, state, society, history of ideas, international legal instruments.

Список використаних джерел:

1. Крегул Ю. І. Права і свободи людини: [навч. посіб. для студентів вузів] / Крегул Ю. І., Ладиченко В. В., Орленко О. І. – К. : Книга, 2004. – 288 с.
2. Цвік М. В. Загальна теорія держави і права : [підруч. для студентів вузів] / ред. Цвік М. В., Петришин О. В., Ткаченко В. Д. – Х. : Право, 2002. – 430 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права (енциклопед. курс) : [підруч. для студентів вузів] / О. Ф. Скакун. – Х. : Еспада, 2006. – 776 с.
4. Котюк В. О. Загальна теорія держави і права : [навч. посіб.] / В. О. Котюк. – К.: Атіка, 2005. – 592 с.
5. Приватне життя і поліція: Концептуальні підходи. Теорія та практика / ред. Римаренко Ю. І. – К. : КНТ, 2006. – 740 с.
6. Копейчиков В. В. Теорія держави і права: [навч. посіб.] / Копейчиков В. В., Лисенков С. Л. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 368 с.

Стаття надійшла до редакції 14.05.2012

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

*Dr. Andrejus Novikovas,
Mykolas Romeris University, Faculty of Law,
Department of Administrative Law and Procedure, associate professor*

*Dr. Lina Novikoviene,
Mykolas Romeris University, Faculty of Law,
Department of Business Law, associate professor*

ADAPTATION EU REQUIREMENTS IN THE FIELD OF METROLOGY: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA

The aim of this research is to induct the evolution of harmonization of Europe Union legislation and the legal requirements of metrology for Lithuania Republic. The content of the article is divided into two parts. The first part of the article analyses the evolution of metrology in Lithuania, reveal the legal acts regulating metrological activities of the Republic of Lithuania, and induct international recognition of metrological surety ship of Lithuania. The second part analyses European Union's as well as national legislation regulating implementation of metrology in Lithuania and peculiarities of harmonization of national law with the European Union's legislation.

Keywords: metrology; legal regulation; harmonization; European Union, market.

Introduction. It is essential for everyone to equally understand the used concepts while transferring information and seeking for the unity of measurements. Metrology is different than any other study since many subject-matters are regulated on the basis of mutual agreement, such as measurement units, methods for assessment of inaccuracies, etc. For that reason, terms of metrology are standardized both in national and international level, particularly under current circumstances when industrial goods, appliances, foodstuff, chemical materials, gas or oil are carried among countries easily and promptly and when complex industrial equipment or domestic appliances are assembled from compo-

nents manufactured in several countries located in different continents. Naturally, such system is functional only in the case when all manufacturers are following the same standards. Technically, the validity of standards is guaranteed by measurements which have to be standardized themselves, i.e., the global unity of measurements has to be implemented.

In a globalising world, where economic cooperation is getting more intense and exchange of goods and services becoming increasingly widespread, the need of credible measuring results becomes evident almost in all the areas of human activity as they aim to protect consumers against inaccurate and false

measurement outcomes. Therefore, authorities carrying out the legal regulation in the area of metrology should emphasize the ways to ensure surety ship of measurement traceability, harmonise the actions of Lithuania in the field of metrology with other EU States; to facilitate the business establishment and development procedures as well as to reduce the State's intervention into manufacturing and use of measuring instruments.

After Lithuania joined European Union on 1 May 2004 it had to comply with the EU Acquis Communitarian, thus on 22 June 2006 the Seimas of the Republic of Lithuania adopted the Law Amending the Law on Metrology of the Republic of Lithuania. With an adoption of the Law on Metrology Lithuania has committed that its laboratories must comply with the requirements set forth for testing laboratory or supervisory authority that entered into force starting with 1 January 2012.

The experience of Lithuania integration into the European Union and the harmonization legislation at the national level could be useful for Ukraine seeks to be a full member of Europe Union in future. The aim of this research is to induct the evolution of harmonization of Europe Union legislation and the legal requirements of metrology for Lithuania Republic.

Problems of the research:

1) to reveal the development of metrology process regulation in Lithuania

2) to analyze metrology regulatory changes, harmonizing EU legislation at national level

Evolution of Metrology in Lithuania

The first law of the Republic of Lithuania regulating metrological activities has been adopted in 1996. The Law on Metrology of the Republic of Lithuania has established the fundamental principles of metrology, institutions and implementation of their activities. This Law describes legal metrology as a branch of metrology reflecting the state policy in normalisation of measurements, their methods, measuring instruments used to achieve traceability and the required accuracy of measurements [1]. It was the first Law on Metrology of the Republic of Lithuania that formed main concepts of metrology in the legal framework of Lithuania, provided for national audit for measurement units and formed definitions for measuring systems as well as legal framework to further develop and regulate metrology.

State Metrology Service has been established as an independent institution after reorganisation of the Lithuanian Standards Board into three institutions [2]. Following the resolution of the Government of the Republic of Lithuania the State Metrology Service has been also entrusted to implement the metrology policies in Lithuania, to coordinate the uniformity of measurements, as well as to organize and carry out scientific, legal and administrative activities in relation to

metrology [3]. State Metrology Service is the founder of five metrology centres. According to the resolution of the Government of the Republic of Lithuania it has been determined that the Ministry of Environment is the subject of metrological surety ship system [4], which was entrusted to implement proprietorial rights and obligations of the State Metrology Service. Pursuant to the Resolution No. 211 of 3 March 2010 of the Republic of Lithuania [5], the Ministry of Economy of the Republic of Lithuania has been entrusted to implement proprietorial rights and obligations of the State Metrology Service from 1 July 2010.

While carrying out the formation of metrology, the Government of the Republic of Lithuania, following the Resolution of 27 May 1997, has entrusted the Lithuanian Standards Board (and the State Metrology Service from 27 January 1998) to coordinate the procedures of creation, storage and use of national standards, as well as to determine the order and level of their creation according to the needs and economical capabilities of Lithuania [6]. The main purpose of the standards of measurement units was the surety ship of metrological traceability for the measurements carried out within the country. The Law on Metrology of the Republic of Lithuania provides for the areas of economic activities, where measuring instruments used are subject to legal metrological supervision, i.e., obligatory suretyship of met-

rological traceability, the transfer of standard values of measurement units to the guiding standards and measuring instruments in such areas as: in health protection during verification of measuring instruments; in veterinary during assessment of ecological condition and its exposure; in occupational safety; during assessment of quality of goods and raw materials; during assessment of quantity and value of goods, energy and services; during banking, taxing, customs and postal operations; during measurements carried out on request of State governing and supervisory institutions [1]. It was basis of standards that was started in 1997 under decentralized structure of metrology, when both scientific institutes and other competent economy subjects with certain technical framework, premises and qualified workers have become the developers of the program.

International recognition of metrological suretyship in Lithuania has taken place while participating in the activities of regional metrological organizations. Lithuania has joined the European Regional Metrology Organization¹ in 1999. After joining the EURAMET Lithuania has been obliged to implement the main membership criteria, such as identification and metrological traceability chain with the SI system's units and execution of the chain for at least three years. National Metrology Institute had to submit a proof of its participation in international matching and EURAMET metro-

¹Hereafter the EURAMET.

logical projects, and to demonstrate that the metrological traceability is guaranteed by the laboratories with an active quality management system. Lithuania has satisfied these requirements and that has let the State Metrology Service, as a manager of virtual national metrology institute, to sign a Multilateral Recognition Arrangement¹ on National measurement standards and measurement certificates issued by national metrological institutes on 12 April 2001. Multilateral Recognition Arrangement has been drafted by the International Committee for Weights and Measures² following its authorization provided by the Meter Convention. The purposes of the Multilateral Recognition Arrangement is to determine parity level for national standards of measurement units; to lay ground for mutual recognition of the calibration and measurement certificates issued by NMI, and thereby provide the governments of the states with a safe technical basis for larger agreements related to international trade. Since Lithuania had a decentralized metrological system, the virtual national metrological institute upon an agreement, included and still includes the State Metrology Service along with the following institutions holding national standards: Lithuanian Energy Institute, State Research Centre for Physical Sciences and Technology, State Enterprise Vilnius Metrology Centre and UAB "Precizika Metrology". Each of the aforementioned institutions carries out activities provided for

in the Multilateral Recognition Agreement in the area of metrology according to its expertise, i.e., ensuring international unity and traceability for measurements, providing metrological services to national institutions and economic operators and representing Lithuania within international and regional metrology organizations in their area of expertise. State Metrology Service not only fulfils organization and coordination functions within the National Metrological Institute, but also coordinates development and installation of quality management system and provides for common connections among these institutions in the quality management systems, International recognition of National Metrological Institute of Lithuania in the area of quality was once again approved during the annual meeting of the Technical Committee of EURAMET that has taken place on 24-25 February 2010 in Brussels (Belgium).

Peculiarities of Legal Regulation for Metrology in the European Union and Lithuania

Regulation of legal metrology in the European Union and its harmonisation is based on the Directive 71/316/EEC of 26 July 1971, which includes the requirements for all categories of the measuring instruments, and also based on other Directives that have been issued since 1971 and covers individual categories of measuring instruments. Measuring instruments which have been of-

¹Hereafter the Multilateral Recognition Arrangement.

²Hereafter the CIPM.

ficially provided with the pattern approval of the European Economic Area and for which initial verification of the European Economic Area has been carried out can be placed on the market and used in all of the Member States without carrying out additional testing and pattern approval [7]. While seeking for free movement of goods in the separated European Union's market a new conception of technical harmonisation and standardization, including metrology, was established upon the decision of Council of Europe in 2004. It is set forth that all the Directives are mandatory for all the Member States and allow avoiding possible deviation in individual states. The main purpose of the Directive 2004/22/EC concerning harmonisation of measuring instruments is to remove technical barriers in trade, while regulating trade and use of such measuring instruments as water meters, gas meters, electrical energy meters and measuring transformers, heat meters, measuring systems for liquids except water, automatic weighing scales, taximeters, measurement systems for material measures and dimensions, odour analyser and combustion gas analyser [8]. These measuring instruments have met the main requirements. The manufacturer is obliged to determine technical details and refer to the harmonised standards of the European Union. Application of standards helps to blend in the market, i.e., when measuring instruments comply with these standards a presumption can be drawn that they will also comply with the requirements of Directives [9]. Ac-

ording to the Directive 2004/22/EC, the mandatory legal supervision of measuring instruments is carried out by each Member State individually. The requirement applied for the instruments after their introduction for use have not been harmonised under this Directive, therefore the repeated verifications, inspections and verification validity periods can be defined by the Member States in accordance with the national laws. Consumer protection may vary according to the State, thus the requirements determining the use of measuring instruments depend on national legislation. Members States can also set legal requirements for the measuring instruments that are not listed in the Directive 2004/22/EC.

The ratification of technical regulation for measuring instruments [10], which implemented the Directive 2004/22/EC of EU concerning measuring instruments, has led to the amendment of legitimation procedure on measuring instruments regarding the assessment of measurement conformity and the pre-packed products assessment services acquired from legal persons. The Directive 2004/22/EC of the European Parliament and of the Council concerning the measuring instruments has obliged the Member States to adopt laws and other legislation necessary to comply with the requirements of the Directive. Once Lithuania joined the European Union on 1 May 2004 it has been subject to the EU *Acquis Communautaire*, as well as subject to the commitments arising from the Treaty establishing the European Community (Articles

28-30, Articles 153 and 157) as well as from provisions of the Article 1 of Treaty of Accession of Lithuania relating to the free movement of goods, consumer protection, reinforcement of industry competitiveness, etc. The requirements of this provision, the EU Directive 2004/22/EB and other Directives as well as experience of EU Member States have encouraged drafting new edition of the Law on Metrology of the Republic of Lithuania that was adopted by the Seimas of the Republic of Lithuania on 22 June 2006 [11]. After adoption of the Law Amending the Law on Metrology it was necessary to replace active metrological regulation legislation with the new one.

On 5 September 2007 the European Parliament and of the Council adopted the Directive establishing the procedures for nominal quantities of pre-packed products and repealing Council Directives 75/106/EEC, 80/232/EEC and amending the Council Directive 76/211/EEC. The Directive 75/106/EEC of 19 December 1974 on the approximation of the laws of the Member States relating to the making up by volume of certain pre-packaged liquids and the Directive 80/232/EEC of 15 January 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the ranges of nominal quantities and nominal capacities permitted for certain pre-packaged products, established that for most products, national nominal quantities are allowed to exist alongside Community nominal quantities. For some products, however, Community nominal quantities are fixed to the

exclusion of any national nominal quantities, therefore changes in consumer preferences and innovations in prepacking and retailing at Community and national levels have made it necessary to assess whether existing legislation is still appropriate. The Court of Justice held in its judgment of 12 October 2000 in Case *Cidrerie Ruwet SA v Cidre Stassen SA and HP Bulmer* that Member States are precluded from prohibiting the marketing of a pre-package having a nominal volume not included in the Community range, which is lawfully manufactured and marketed in another Member State, unless such a prohibition is designed to meet an overriding requirement relating to consumer protection, applies without distinction to national and imported products alike, is necessary in order to meet the requirement in question and is proportionate to the objective pursued, and that objective cannot be achieved by measures which are less restrictive of intra-Community trade [12]. An impact assessment, including a wide consultation of all interested stakeholders, has indicated that, in many sectors, free nominal quantities increase the freedom of producers to provide goods according to consumer tastes and enhance competition as regards quality and price on the internal market. In other sectors, however, it is more appropriate, in the interests of consumers and business, to retain mandatory nominal quantities for the time being [12].

The Directive 2009/3/EC of 11 March 2009 of the European Parliament and of the Commission amended the Council

Directive 80/181/EEC concerning the approximation indications of the laws of the Member States relating to units of measurement. In order to avoid creating obstacles for Community undertakings exporting to certain third countries that require products to be marked, it is appropriate to maintain the authorisation to use supplementary [13]. EU Directive 80/181/EEC supported the smooth functioning of the internal market through the approximation level of measuring units, therefore it was appropriate that the Commission monitored market developments relating to that Directive and its implementation, notably as concerns possible obstacles to the functioning of the internal market and any further harmonisation required to overcome those obstacles.

A new edition of the Technical Regulation on Quantity of Pre-packed Products and Supervision of Measurement Vessels [14] entered into force on 11 April 2009 implementing the provisions of the Directive 2007/45/EC of the European Parliament and of the Council on nominal quantities for pre-packed products [15]. Its requirements also applies for the goods marked with an "e" symbol (it confirms that the quantity of product is constantly supervised and corresponds with the one stated on the package or label; permission from a competent authority is required) and non-marked goods, pre-packed up to 50 kg, determines allowable negative deviations of quantity which are applied in the Community. This guidance docu-

ment enhances requirements for the pre-packed goods; therefore the State Metrology Inspectorate also follows the aforementioned regulation while carrying out legal metrological supervision, since it has to perform inspection of the pre-packed products lots at the manufacturer by applying quantity average calculation methodology.

Directive of the European Parliament and of the Council relating to common provisions for both measuring instruments and methods of metrological control was adopted on 23 April 2009. This Directive has several times essentially amended the Council Directive 71/316/EEC of 26 July 1971 on the approximation of the laws of the Member States relating to common provisions for both measuring instruments and methods of metrological control [16]. The Directive provides for that in each Member State, mandatory provisions determine the technical characteristics of measuring instruments and the methods of metrological [16]. Those requirements differed from one Member State to another, therefore those differences hindered trade and could create unequal conditions of competition within the Community. One of the objectives of controls in each Member State is to give assurance to customers that quantities delivered correspond to the price paid. Consequently, the aim of this Directive should not be to abolish those controls but to eliminate differences between rules [16]. The aim is to reduce and remove such obstacles to the functioning of the inter-

nal market by initially complementing the valid national provisions and subsequently repealing the provisions, when the necessary conditions exist. Compliance with technical requirements is usually confirmed by Member States before measuring instruments are placed on the market or used for the first time, and where appropriate when they are in service, such confirmation being affected in particular by means of pattern approval and verification procedures. In order to achieve free movement of such instruments within the Community, it is also necessary to provide for mutual recognition of controls among Member States and to establish appropriate EC pattern approval and initial verification procedures for this purpose as well as EC methods of metrological control in accordance with this Directive and with the relevant individual Directives. The measures necessary for the implementation of this Directive should be adopted in accordance with Council Decision 1999/468/EC of 28 June 1999 laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission.

Lithuania has faced some significant challenges back in 2011 due to the Commission Directive [17], which entered into force in 2009. Starting with 1 June 2011 the new permissible inaccuracies close to zero should have been set for dosing devices in petrol filling stations and for the meters of hot and cold potable water, gas, active electrical energy and heat meters in order to avoid misuse of

their maximum permissible inaccuracies and systematically favour any of the parties involved in the transaction [17]. In most of the cases the inaccuracies of these measuring instruments are close maximum negative inaccuracy and are unfair in respect of consumers. Lithuanian Metrology Inspectorate supervises the compliance of the measuring instrument users and of the companies carrying out the verifications of such measuring instruments with the requirements of the aforementioned Directive.

Conclusions

1. After joining the EURAMET Lithuania has been obliged to implement the main membership criteria, such as identification and metrological traceability chain with the SI system's units and execution of the chain for at least three years. National Metrology Institute had to submit a proof of its participation in international matching and EURAMET metrological projects, and to demonstrate that the metrological traceability is guaranteed by the laboratories with an active quality management system

2. While harmonising European Union's legislation Lithuania has committed to remove technical barriers in trade, apply standards which helps blend in the market, support smooth functioning of the market by establishing approximation level of measuring units,

3. Lithuania has been obliged enhance requirements for the pre-packed goods, safeguard consumer interests by ensuring

that the quantities delivered match the paid amount and to acknowledge verifications carried out in the Member State as well as the metrological control methods applied by the European Community.

References

1. Law on Metrology of the Republic of Lithuania // Valstybės žinios. – 1996. – № 74–1768.
2. Resolution № 105 of 27 January 1998 of the Government of Republic of Lithuania On Reorganisation of the Lithuanian Standards Board Under the Ministry of Public Administration Reforms and Local Authorities // Valstybės Žinios. – 1998. – № 12–276.
3. Resolution № 321 of 20 March 1998 of the Government of Republic of Lithuania On the Partial Amendment of Resolution № 1030 of 30 August 1996 of the Government of Republic of Lithuania On the Implementation of the Law on Metrology of the Republic of Lithuania // Valstybės Žinios. – 1998. – № 29–767.
4. Resolution № 1177 of 24 November 2006 of the Government of Republic of Lithuania On the Implementation of Law on Metrology of the Republic of Lithuania // Valstybės Žinios. – 2006. – № 130–4906.
5. Resolution № 211 of 3 March 2010 of the Government of Republic of Lithuania On the Delegation to the Ministry of Economy to Implement Proprietary Rights and Obligations of the State Metrology Service // Valstybės Žinios. – 2010. – № 28–1317.
6. Resolution № 518 of 27 May 1997 of the Government of Republic of Lithuania On Procedure of Approval, Keeping and Use of State Measurement Standards and on the Approval of the List of State Measurement Standards and of State Laboratories // Valstybės Žinios. – 1997. – № 48–1164; 2003. – № 57–2540.
7. Council Directive 71/316/EEC of 26 July 1971 on the approximation of the laws of the Member States relating to common provisions for both measuring instruments and methods of metrological control.
8. Directive 2004/22/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on measuring instruments.
9. Metrology in Short [interactive]. The project of EUROMET № 595 [accessed 26-05-2012] ftp://ip-77-221-84-123.kava.lt/Knygos/Ivairus/Metrologija%20trumpai%201.pdf.
10. The Order of Director of State metrology service № V-31 06/03/2006 concerning the Approval on Technical Regulation of the Measures // Official Gazette. – 2006. – № 40–1451.
11. Amendment of Law on Metrology of the Republic of Lithuania // Official Gazette. – 2006. – № 77–2966.
12. Case C-3/99, Cidrerie Ruwet SA v Cidre Stassen SA and HP Bulmer Ltd.[2000].
13. The Directive 2009/3/EC of 11 March 2009 of the European Parliament and of the Commission amended the Council Directive 80/181/EEC concerning the approximation indications of the laws of the Member States relating to units of measurement.
14. The Order of Director of State metrology service № V-73 11/9/2008 concerning the Technical Regulation on Quantity of Pre-packed Products and Supervision of Measurement Vessels // Official Gazette. – 2008. – № 106–4076.
15. Directive 2007/45/EC Of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 laying down rules on nominal quantities for repacked products.
16. Directive 2009/34/EC of the European Parliament and of the Council of 23 April 2009 relating to common provisions for both measuring instruments and methods of metrological control.
17. Commission Directive 2009/137/EC of 10 November 2009 amending Directive 2004/22/EC of the European Parliament and of the Council on measuring instruments in respect of exploitation of the maximum permissible errors, as regards the instrument-specific annexes MI-001 to MI-005.

Новіковас А., Новіковенс Л. Адаптація вимог законодавства Європейського Союзу у сфері метрології: досвід Литовської республіки.

Метою цього дослідження є аналіз еволюції гармонізації правових вимог Європейського Союзу та законодавства Литовської Республіки в сфері метрології. Зміст статті розділений на дві частини. У першій частині статті аналізується еволюція регулювання метрології в Литві, визначаються правові акти, що регулюють метрологічну діяльність Литовської Республіки, а також загальні засади міжнародного визнання метрологічного поручительства Литви. Друга частина присвячена аналізу законодавства Європейського союзу та національного законодавства Литви, що регулює метрологічну діяльність, а також особливостям гармонізації національного законодавства Литви у зазначеній сфері із законодавством Європейського Союзу.

Ключові слова: метрологія, правове регулювання, гармонізація, Європейський Союз, ринок.

Новіковас А., Новіковене Л. Адаптація вимог законодавства Європейського Союзу в сфері метрології: досвід Литовської республіки.

Целью данного исследования является анализ эволюции гармонизации правовых требований Европейского Союза и законодательством Литовской Республики в сфере метрологии. Содержание статьи разделено на две части. В первой части статьи анализируется эволюция регулирования метрологии в Литве, определяются правовые акты, регулирующие метрологическую деятельность Литовской Республики, а также общие принципы международного признания метрологического поручительства Литвы. Вторая часть посвящена анализу законодательства Европейского Союза и национального законодательства Литвы, регулирующего метрологическую деятельность, а также особенностям гармонизации национального законодательства Литвы в указанной сфере с законодательством Европейского Союза.

Ключевые слова: метрология, правовое регулирование, гармонизация, Европейский Союз, рынок.

Стаття надійшла до редакції 25.05.2012

РЕЦЕНЗІЇ

ДЕМОКРАТИЧНЕ ПОЛІЦІЮВАННЯ ЯК СКЛАДОВА СУЧАСНОЇ ПАРАДИГМИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Реформування правоохоронної системи є одним з безумовних пріоритетів державного будівництва. Особлива увага при цьому традиційно акцентується на вичерпному визначенні правового статусу поліції (міліції), що є ключовим суб'єктом забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки, уповноваженим на виконання широкого спектра завдань. Реалізуючи винятково значущу соціальну місію забезпечення публічної безпеки і усунення загроз для суспільного та індивідуального блага, які охороняються, поліція (міліція) постійно відчуває вплив мінливих за характером і якістю внутрішніх і зовнішніх чинників. Вона завжди залишається регулятором конкретної реляції між примусом і свободою, а тому приречена на пильну увагу з боку соціуму, що водночас намагається сформулювати комплексне "замовлення на безпеку" та запобігти необґрунтованому державному втручанням в життя громадянського суспільства. Тому слід зважати, що будь-які спроби коригування філософії поліцейської діяльності і перегляду організаційно-правових засад функціонування поліції (міліції) завжди будуть викликати широкий резонанс у науковому середовищі та громадянському суспільстві.

Помітною науковою подією останнього часу став вихід у світ підготовленої інтернаціональним колективом фахівців збірки наукових статей "Демократичне поліціювання"¹. Рецензована робота має синтетичний характер, інноваційну природу та виходить далеко за межі поліцейстики. У першу чергу це об'єктивно зумовлено залученням до осмислення феномену демократичного поліціювання дослідників, які репрезентують різні галузі науки. Як наслідок, вдалося отримати об'єктивоване бачення сутності поліціювання (policing) як забезпечення правопорядку поліцією (міліцією) та іншими державними і недержавними суб'єктами поліцейської діяльності, що діють "разом з поліцією, замість поліції або навіть незалежно від поліції – згідно зі своїми службовими повноваженнями чи громадянським обов'язком" (с. 13). Іншими словами, запропоновано нову парадигму поліцейської діяльності у правовій державі і демократичному суспільстві, що ґрунтується, з одного боку, на визнанні пріоритетності націлення органів влади на забезпечення належних умов для реалізації ліберальних прав і свобод, а з іншого боку, передбачає можливість реалізації громадянами окремих повноважень у сфері публічної безпеки та публічного порядку.

¹ Демократичне поліціювання: збірка наук. праць / за заг. ред. О. М. Бандурки та Дж. Перліна, наук. редактор О. В. Тягло. – Л. : Астролябія, 2011. – 492 с.

В умовах невирішеності у вітчизняній поліцейській низки проблем методологічного характеру виключного значення, на нашу думку, набуває обґрунтування Дж. Перліним ключових положень концепцій ліберальної демократії та "обмеженого уряду", у першу чергу співвідношення індивідуальної самореалізації і соціальної відповідальності (самообмеження), виправданості втручання держави у сферу приватності (особистої автономії) винятково прагненням усунути загрози (небезпеки) для індивідуального саморозвитку, виокремлення у якості мірила правомірності інтервенції держави у приватні справи засадничого принципу "запобігання шкоди" як вияву самозахисту з метою запобігання заподіяно шкоди, визначення концепту громадянського суспільства як сукупності потенційно здатних урівноважити надмірну концентрацію влади автономних добровільно утворених приватних асоціацій з метою захисту індивідуальної свободи (с. 16–17) тощо.

До здобутків у розвитку поліцейсько-правової теорії варто віднести запропонований В. Піно та М. Д. Вятровські перелік принципів демократичного поліціювання, ієрархія яких визначалася у руслі традицій англосаксонської правової системи, що ґрунтується на визнанні пріоритетності природних і невідчужуваних прав людини та необхідності децентралізації державної влади шляхом делегування широких повноважень органам місцевого самоврядування і асоціаціям громадян. Загалом варто визнати переконливість тверджень авторів щодо націленості поліціювання на підтримку де-

мократичних цінностей і необхідності узгодження з ними будь-яких заходів у сфері публічної безпеки, а також тлумачення протиправних діянь як форми приниження свободи людини через заподіяння "фізичної шкоди, втрати власності й страху збитків" (с. 38). Тому цілком логічною виглядає сформульована ними теза щодо визнання метою демократичних заходів мінімізації фізичних і психологічних загроз безпеці, а також встановлення контролю над злочинністю та вироблення уніфікованих стандартів гуманної поведінки поліцейських. Суттєвим для розуміння структурно-системних чинників, що негативно впливають на забезпечення демократичного поліціювання, є зроблений авторами наголос на обов'язковості урахування при плануванні заходів у сфері публічної безпеки як місцевих умов і зовнішніх чинників, так й життєвих і службових проблем працівників органів правопорядку (перманентна загрози для особистої безпеки, недостатність ресурсного забезпечення, низька соціальна захищеність, не престижність професії тощо).

Глибокими є роздуми Д. Г. Бейлі щодо детермінації неправомірної поведінки поліцейських, у середовищі яких зазвичай культивується прагнення "зрізати кути закону" (с. 54), що зумовлено, у тому числі, й зневірою у можливості торжества справедливості за умови неухильного дотримання правових норм і визнаних стандартів прав людини. Кращому розумінню причин професійної деформації поліцейських сприяє запропонований автором перелік спонукальних мотивів порушення окремими працівниками

поліції норм права, до яких віднесено: емоційні переживання при спостереженні за стражданнями жертв злочинів як підстава для неналежної поведінки "заради благородної мети"; наявність повноважень на застосування заходів безпосереднього примусу; нездатність встановлювати контроль над конфліктною ситуацією ("ситуативної поваги") у разі ігнорування громадянами вимог поліцейських; прагнення до кар'єрних успіхів; почуття поліцейської корпоративності (належності) як вияв конформізму; складність законодавства, що спричиняє сприйняття закону як "артефакту"; особистість поліцейського. Означені вище чинники мають соціальну природу та обов'язково мають ураховуватися у виховній роботі з особовим складом поліції (міліції).

Виняткове значення для розуміння соціальної місії поліції (міліції) у демократичному суспільстві та поглиблення її партнерства з населенням мають також сформульовані у статтях провідних іноземних дослідників положення щодо підзвітності поліції (багатоканальності механізму контролю, багатомірності відносин подання звітності, стандартів звітності, прозорості звітності тощо), довіри у відносинах між поліцією та громадами, специфіки поліціювання у мультикультурних державах, поліцейської етики в умовах транснаціональності, реагування правоохоронної системи на випадки торгівлі людьми, поліціювання акцій протесту в демократичних державах, запобігання корумпованості поліцейського середовища тощо.

Наукова цінність збірки "Демократичне поліціювання" полягає у можли-

вості співставлення зарубіжних і вітчизняних традицій визначення ролі і місця поліції (міліції) у системі органів публічної влади. Аналізуючи сприйняті західним суспільством окремі концептуальні засади організації та діяльності органів правопорядку, можна отримати певне уявлення щодо сутності сучасної парадигми забезпечення внутрішньої (публічної) безпеки, особливостей визначення правового статусу окремих суб'єктів поліцейської діяльності та специфіки підходів до підготовки персоналу поліції. Основний висновок полягає у тому, що своєрідним рефреном будь-яких реформаторських потуг у сфері публічної безпеки є прагнення суспільства створити механізм, який би унеможливив нелегітимне порушення державою права на приватність громадян та сприяв їх залученню до участі в охороні правопорядку та здійсненню контролю за діяльністю поліції (міліції).

Водночас уважне ознайомлення зі збіркою дозволяє стверджувати, що автори не прагнули вичерпно дефініціювати категорію "демократичне поліціювання", запропонували власне визначення як своєрідний орієнтир та вихідне положення. Такий підхід є обгрунтованим, оскільки дає читачеві можливість артикуляції власного визначення з урахуванням існуючого спектра позицій. З іншого боку, відсутність уніфікованого визначення означеної вище категорії зумовлює еkleктичність сприйняття складного феномену демократичного поліціювання. На нашу думку, при з'ясуванні сутності демократичного поліціювання у широкому сенсі варто обов'язково зважа-

ти на його належність до сфери соціального управління (цілком доречною є аналогія з античними традиціями участі громадян в організації та здійсненні правоохоронної діяльності у контексті вирішення основоположних питань життєзабезпечення спільноти у цілому та територіальних громад зокрема), а також акцентувати увагу на соціальній місії поліції (міліції), що полягає у визнанні пріоритетності надання населенню якісних послуг в усуненні загроз (небезпек) для індивідуального та суспільного блага. Окремо наголосимо, що сучасна ліберальна доктрина держави – і правогенези ґрунтується на постулаті щодо делегування поліції (міліції) державою монопольного права на застосування примусу, а тому не варто перебільшувати значення громадянських формувань у забезпеченні правопорядку "... замість поліції або навіть незалежно від поліції, – згідно зі своїми службовими повноваженнями чи громадянським обов'язком" (с. 13). Зауважимо, що існуючий в окремих демократіях інститут добровільної поліцейської служби є своєрідним добровільним запрошенням для громадськості до поліцейської роботи, важливим внеском як у підвищення громадської активності, так й у покращання стану публічної безпеки. Разом з тим, західна поліцейсько-правова парадигма визнає необхідність законодавчого регулювання будь-яких виявів громадянської активності у сфері охорони правопорядку та потенційну суспільну небезпечність неконтрольованих об'єднань громадян, переконаних у спроможності самостійно піклуватися про правопорядок. Зважаючи на це, визнається

нагальність удосконалення нормативно-правового урегулювання муніципалізації (комуналізації) поліцейської діяльності і приватизації окремих завдань поліції (міліції), що сприятиме залученню широких верств громадськості до охорони правопорядку та вичерпному розмежуванню компетенції державних і недержавних суб'єктів поліцейської діяльності.

У збірці окреслено окремі методологічні проблеми взаємовідносин держави і громадянина у сфері публічної безпеки і застосування легітимного примусу суб'єктами поліцейської діяльності, визначено каталог принципів демократичного поліціювання, з'ясовано міжнародні деонтологічні засади діяльності персоналу органів правопорядку, наголошено на необхідності урахування поліетнічності (поліконфесійності) суспільства при формуванні генеральної поліцейської клаузули тощо. Одночасно варто визнати, що низка ключових проблем у сфері публічної безпеки залишилася поза увагою дослідників, що, безумовно, не сприяє цілісному усвідомленню сутності сучасних суспільних і державних пріоритетів у сфері захисту від небезпек та об'єктивно зумовлює нагальну потребу продовження розпочатої роботи. Перспективними для подальшої наукової дискусії за участю іноземних фахівців можуть бути такі питання: соціальна обумовленість напрямів реформування національних поліцейських систем; співвідношення превенції та інтервенції у діяльності поліції (міліції); перспективи реалізації концепції Community Policing як згоди між державою і те-

риторіальними громадами у сфері публічної безпеки; децентралізація управління поліцією (міліцією); покращання зовнішнього контролю за діяльністю суб'єктів поліцейської діяльності; ревізія критеріїв оцінювання ефективності діяльності поліції (міліції); впровадження концепції проактивної діяльності поліції (міліції) і шляхи поглиблення роз'яснювально-превентивної роботи; перспективи запровадження інституту добровільної поліцейської служби; гуманізація і стандартизація поліцейської освіти (з особливою акцентуацією на підготовці керівних кадрів вищої ланки); вичерпне правове регулювання і алгоритмізація дій персоналу поліції (міліції) при застосуванні заходів безпосереднього примусу; надання допомоги жертвам злочинів і соціально уразливим категоріям населення як пріоритет діяльності поліції (міліції); фемінізація поліції (міліції); дотримання принципу соціального та етнічного представництва при рекрутуванні на службу в поліції (міліції) тощо.

Резюмуючи, зазначимо, що збірка "Демократичне поліціювання" має новаторський характер та неабияке теоретичне і прикладне значення. З часів видання збірки "Реформування поліції в країнах Центральної та Східної Європи: процес та прогрес"¹ у вітчизняній науці не було комплексних видань, присвячених переосмисленню сутності феномена поліції (міліції) та визначенню цивілізованого стандарту поліцейської діяльності. Залучення до цієї роботи дослідників, які репрезентують різні національні наукові школи, дозволило виявити рівень наступності у тлумаченні основоположних проблем застосування примусу у правовій державі та виокремити тенденції еволюції інституту поліції (міліції). Сформульовані окремими авторами положення дають можливість з'ясувати загальні обриси сучасної філософії поліцейської діяльності, сутність апробованих підходів до розбудови національних поліцейських систем та теоретико-методологічних засад національного поліцейського законодавства.

Проневич Олексій Станіславович,

доктор юридичних наук, доцент,

начальник кафедри адміністративної діяльності ОВС

факультету з підготовки фахівців міліції громадської безпеки

Харківського національного університету внутрішніх справ

Рецензія надійшла до редакції 20.06.2012

¹Реформирование полиции в странах Центральной и Восточной Европы : процесс и прогресс / [П. Абрахам, Д. Бакрач, А. Бек и др.; под ред. М. Капарини, О. Маренина; предисловие А. Н. Ярмаша]. – К. : Задруга, 2005. – 296 с.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу "Адміністративне право і процес", мають відповідати таким вимогам:

- 1) актуальність;
- 2) постановка проблеми;
- 3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;
- 4) формулювання завдання дослідження;
- 5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- 6) висновки з цього дослідження;
- 7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10-12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4x5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори). Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шрифтом УДК.

Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами.

Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 "Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання", що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по батькові, науковий ступінь, вчене звання.

У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше. Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

Наукове видання



АПП

адміністративне право і процес

науково-практичний журнал

№ 2(2)/2012

Літературне редагування: *Поліна Львова, Ірина Волосенко*
Дизайн та макет обкладинки – *Павло Залізняк*

Оригінал-макет виготовлено Видавничо-поліграфічним центром "Київський університет"

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, власних імен та інших відомостей.



Формат 70x100^{1/16}. Ум. друк. арк. 10,64. Наклад 300. Зам. № 212-xxxx.
Вид. № хх. Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку хх.12.12

Видавець і виготовлювач
Видавничо-поліграфічний центр "Київський університет"
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
<http://vpc.univ.kiev.ua>
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02