

Ключевые слова: реформирование, государственная система, обеспечение пожарной безопасности, пожарная безопасность лесов, сфера гражданской защиты.

Hulak O. V. On the issue of reforming the state system of forest fire safety in Ukraine

The analysis of the functioning of the state system of forest fire safety in Ukraine is made. The state of its reformation, organizational and legal aspects of the relevant changes is investigated.

Key words: reformation, state system, fire safety assurance, forest fire safety, field of civil protection.

Стаття надійшла 30 липня 2013 р.

УДК 342.951

М. С. Дзюдзь

ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ГРОМАДЯНИНА В ПЕНІТЕНЦІАРНИХ УСТАНОВАХ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Порушуються теоретичні аспекти підвищення ефективності засобів адміністративно-правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадянина в установах Державної пенітенціарної служби України.

Ключові слова: права та свободи громадян, засоби адміністративно-правового захисту, ефективність, установи пенітенціарної служби.

Постановка проблеми. Дослідження проблеми правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян в установах Державної пенітенціарної служби України з метою удосконалення доводить, що вони найчастіше досліджується з позиції виконання державою в цілому або окремими органами та посадовими особами обов'язків із захисту прав і свободи людини та громадянина. У такому напрямі детально аналізуються нормативні засади, організаційно-правові форми та гарантії діяльності держави щодо захисту прав і свобод осіб позбавлених волі. Але оскільки в таких дослідженнях основу становить правозахисний

обов'язок держави, то природно-правові можливості людини, які функціонально і інструментально призначені саме для збереження та відновлення його прав, не залучені в науковий аналіз. Унаслідок цього ув'язнений, засуджений з приводу правового захисту, який здійснюються державно-владними правозахисними заходами, опиняється в становищі їх споживача, а його правозахисна активність – нереалізованою.

Стан дослідження. З'ясування форм і методів діяльності реалізації прав і свобод людини та громадянина у різних сферах правоохоронної діяльності в контексті адміністративного права здійснювали: О. Бандурка, Є. Додін, В. Василенко, В. Колпаков, Р. Каложний, Л. Коваль, В. Олефір, В. Ортинський, О. Остапенко, В. Петков, Ю. Римаренко та інші.

Оскільки суспільні відносини, що виникають у зв'язку із забезпеченням прав і свобод людини в діяльності Державної пенітенціарної служби України, входять до адміністративної сфери, теоретичні проблеми вдосконалення законодавства у зазначеній галузі пов'язані з системним аналізом питань співвідношення адміністративного та кримінально-виконавчого законодавства і вимагають цілісного розуміння зазначеної проблеми.

Метою статті є розроблення теоретичних підходів до визначення шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання у сфері правового захисту прав, свобод і законних інтересів громадян в умовах пенітенціарної служби України.

Виклад основних положень. Якщо взяти до уваги думку А. Рагімова, що основна загроза правовій захищеності людини надходить насамперед від держави, то стане зрозуміла причина того, чому громадяни в більшості не довіряють адміністрації пенітенціарних установ і судовій владі, бачать у них не гаранта режиму свого правового захисту, а кінцеву інстанцію затвердження режиму залежності від правозастосовних рішень держави [1]. Звідси і надмірно велика кількість звернень громадян України, позбавлених волі, до Європейського суду з прав людини за захистом своїх прав [2, с. 2].

Поряд із таким підходом у правознавстві сформувався і інший підхід – вивчення проблем правового захисту особи позбавленої волі з позицій здійснення нею свого права на захист. Перевагою цього підходу є: по-перше, позиціонування юридичних властивостей правозахисних можливостей засудженого; по-друге, виявлення і аналіз тих способів їх реалізації, за допомогою яких особа, позбавлена волі, тільки й може здійснити свою правозахисну активність і особисто долучитися до про-

цесів збереження та відновлення своїх прав. Яким би привабливим не був цей напрям дослідження правового захисту громадян у пенітенціарних установах, він все-таки неповний, оскільки не охоплює питання реалізації правозахисних обов'язків держави. Отже, в межах такого підходу за предметом дослідження залишаються проблеми виконання державою, її органами та посадовими особами покладених на них правозахисних обов'язків. Водночас реалізація громадянином в установах пенітенціарної служби свого права на захист, в умовах ухилення держави від виконання правозахисних обов'язків, практично неможлива.

Конституційні положення про права людини та громадянина входять не тільки до правової системи, а й до державної системи, всіх гілок влади, їх правотворчої, правозастосовної та правозахисної діяльності. Причому їх загально регулятивне значення підкріплено та посилено тими обставинами, що вони є безпосередньо діючими. Відтак у правовій державі є загальна правозахисна залежність людини та держави, яка виникла в результаті кореспонденції загальних прав і обов'язків, що належать їм, і, як така, існує в режимі спокою, тобто формально-юридичного закріплення. Однак за певних обставин, уявних чи реальних, які здійснились, або таких, які тільки виникають, щодо загроз правому захисту людини як суб'єкта правових відносин – стан спокою цієї залежності переривається виникненням конкретних правозахисних повноважень людини та правозахисних обов'язків держави, здійснення яких у подальшому виражається в їх предметній правозахисній діяльності, що і свідчить про виникнення та розвиток конкретних правозахисних відносин. Отож, основними рівнями сутності правозахисних відносин щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян в установах Державної пенітенціарної служби України є: перший – загальний правозахисний стан засуджених і держави; другий – зв'язок права засудженого на захист закону з правозахисним обов'язком держави в конкретному відношенні; третій – діяльність особи, позбавленої волі, та держави як індивідуально-персоніфікованих сторін правозахисних відносин.

Усі рівні сутності правозахисних відносин щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у пенітенціарних установах знаходяться в генетичних причинно-наслідкових зв'язках, межі існування та дії яких обмежуються юридичною предметністю правозахисних відносин. З чого очевидно, що перший рівень сутності правозахисних відносин щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у пенітенціарних установах образно повинен лежати на поверхні юридичної дійсності та потенційно містити можливість переходу до інших

рівнів. На кожному рівні своєї сутності правозахисні відношення щодо захисту прав і свобод становить саме адміністративно-правове відношення, у зв'язку з чим характеристика рівнів його сутності не може сягати за межі цього відношення. Розкриття першого рівня сутності правозахисних відносин щодо захисту прав, свобод і законних інтересів громадян у пенітенціарних установах передбачає встановлення основних рис правозахисних статусів осіб, позбавлених волі, і держави в площині їх загальної юридичної залежності. Перший рівень сутності правозахисних відносин характеризується не тільки існуванням, а й реалізацією спільних суб'єктивних правозахисних прав і обов'язків, що підтверджується, з одного боку, фактичним користуванням особою, яка позбавлена волі, як стороною юридичних відносин, таким благом, як міжнародний правовий захист, а з іншого – діями держави з офіційного визнання різних видів права на захист, нормативного формулювання правозахисних обов'язків держави, її органів і посадових осіб, встановлення правових основ порядку (адміністративних процедур і процесів) вирішення правозахисних конфліктів.

Другий рівень сутності правозахисних відносин становить кореспонденцію права особи, яка позбавлена волі, на захист із правозахисними обов'язками держави, що виникає з метою своєчасного і ефективного усунення загроз правам, свободам і законним інтересам і відновлення його права на захист. На другому рівні сутності правозахисних відносин:

– засуджений володіє процедурно-процесуальними можливостями користуватися процесуальним захистом у взаєминах із державою; вимагати від учасників правозахисних відносин сумлінного та повного здійснення ними процесуальних обов'язків; засобами процесуальних дій відновлювати свої права, свободи та законні інтереси; реалізувати свої процесуальні вимоги;

– держава, обтяжена процедурно-процесуальними повноваженнями: не перешкоджати особі, яка позбавлена волі, користуватися адміністративно-процесуальним захистом; своєчасно, ефективно та в установленому законом порядку, реагувати на правозахисні вимоги; сприяти у відновленні прав, свобод і законних інтересів; зазнавати впливу заходів юридичної відповідальності за вчинення винного та караного порушення права на захист.

Діалектична сутність адміністративних правовідносин щодо захисту прав, свобод і законних інтересів закономірно розвивається в діяльність його сторін, яка становить виражену в їхній поведінці суку-

пність процедурно-процесуальних дій, що реалізують правозахисні повноваження та обов'язки в безпосередній і правозастосовній формах з метою відновлення прав, свобод і законних інтересів або усунення загроз їх порушення.

Право на ефективні засоби адміністративно-правового захисту слід визначати у двох значеннях: у широкому – як єдність трьох складових: принципу правового захисту людини, гарантії захисту правового статусу особи та власне права кожного; у вузькому – як передбачену ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, гарантовану конституційною системою, правову можливість людини захистити та відновити свої права та свободи за допомогою звернення в компетентні національні або міжнародні органи і організації, а також використовувати для захисту власні, дозволені законом дії, від будь-яких правопорушень, зокрема, вчинених посадовими особами та органами держави.

У контексті фундаментальних положень Конституції України, передбачених ст. 3, ст. 13 Конвенції про захист прав людини та основних свобод, виступає критерієм ефективності існуючих у національній правовій системі засобів правового захисту та мірою оцінки діяльності правотворчих і правозастосовних органів, усього правозахисного механізму держави. Юридичні форми визнання права на ефективні засоби правового захисту, передбаченого ст. 13 зазначеної Конвенції, виражаються через групу охоронних і процесуальних норм, що забезпечують захист прав людини, закріплених у Конституції України та конкретизованих у законодавстві [3].

Поняття ефективності засобів адміністративно-правового захисту розглянуто: по-перше, як співвідношення між цілями, які містяться в нормативно-правових актах їх застосування і результатом їх дії; по-друге, це ступінь досягнення засобами правового захисту своїх цілей в процесі правозастосовної діяльності при тому, що засоби правового захисту повинні відповідати загальним критеріям ефективності: економічності, оперативності, результативності, законності, впливовості, дієвості, стабільності та гнучкості; по-третє, як механізм реалізації адміністративно-правового захисту, що становить сукупність взаємодіючих елементів – правової охорони прав і свобод людини та громадянина та правового захисту прав і свобод особистості – і є одним із найбільш динамічніших елементів механізму адміністративно-правового регулювання.

Правовий захист є самостійною правовою категорією і не тотожний правовій охороні і юридичній відповідальності. Розмежування

правової охорони та правового захисту дозволяє більш чітко дослідити заходи, спрямовані на забезпечення реальності прав і законних інтересів, запобігання посяганням на них, і заходи, метою яких є припинення посягання та відновлення прав засуджених. Правовий захист спрямовано на припинення посягань на охоронювані правом суспільні відносини, відновлення порушених відносин, а також, за наявності певних обставин, на запобігання посяганням на охоронювані правом суспільні відносини. Безпосереднім об'єктом правового захисту, на наш погляд, є суб'єктивні права і законні інтереси засуджених. Родовим об'єктом правового захисту є певні цінності та пов'язані з ними регулятивні правовідносини. Через те, що ці цінності і правовідносини виражаються в підсумку в правах і законних інтересах засуджених, безпосереднім об'єктом захисту є саме суб'єктивні права та законні інтереси. Правовому захисту підлягають і приватні, і публічні інтереси. Крім того, видається обґрунтованою позиція вчених, які вказують, що в деяких випадках захист приватного інтересу має публічний елемент, публічну основу через особливу значущість відносин, що захищаються, для суспільства і держави.

Ефективність засобів правового захисту безпосередньо пов'язана з дієвістю системи адміністративно-правового регулювання, складовими якої є: адміністративні процедури вирішення соціальних конфліктів, що виникають між засудженим і пенітенціарними установами (посадовими особами), ефективна організація, тобто адміністративно-процесуальний і адміністративно-процедурний порядок (внутрішня ефективність), або здатність пенітенціарних органів (виправних установ), їх посадових осіб, оптимізувати і організувати свою діяльність з метою підвищення кількісних і якісних показників розгляду різних категорій звернень (пропозиції, заяви, скарги); ефективне функціонування (зовнішня ефективність), що припускає здатність посадових осіб пенітенціарних органів, за безпосередньої участі інститутів громадянського суспільства, підвищити доступність, швидкість і якість розгляду звернень осіб, позбавлених волі, та ухвалення щодо них справедливих і своєчасних рішень, які відповідають чинному законодавству.

Під зверненням засуджених до позбавлення волі розуміється передбачені кримінально-виконавчими і адміністративними нормативними актами індивідуальні чи колективні пропозиції, заяви, клопотання, скарги, викладені в письмовій або усній формі з приводу передбачуваного або дійсного порушення їх суб'єктивних прав і законних інтересів чи утиску свобод, або не пов'язані з таким порушенням, а спрямовані на

проблеми реалізації наданих прав і законних інтересів засуджених та на визнання за ними певного статусу, передбаченого законодавством. Петиція як колективна форма звернень є самостійним видом звернень громадян, зокрема засуджених до позбавлення волі, що фактично передбачено п. 6 Порядку розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України [4]. Доцільне закріплення цієї форми звернень у Кримінально-виконавчому кодексі України та Правилах внутрішнього розпорядку виправних установ, їх упорядкування відповідно до статті 40 Конституції України. Доцільно також нормативне закріплення усного звернення засуджених у компетентні органи за допомогою телефонних переговорів за рахунок власних коштів (а також родичів чи інших осіб), які можуть контролюватися персоналом пенітенціарних установ, крім тих, що здійснюються з метою звернення з пропозицією, заявою, клопотанням та скаргою до органів, що здійснюють контроль і нагляд за діяльністю пенітенціарних установ.

Аналіз ст. 1 Закону України «Про звернення громадян» доводить, що законодавець в якості адресатів звернень засуджених до позбавлення волі встановлює державні органи, органи місцевого самоврядування, посадові особи, а також установи, підприємства різних форм власності [5]. Це теж доцільно закріпити в нормативно-правових актах, що регламентують право засуджених на звернення, зокрема загальних правил їх розгляду не тільки органами державної влади та місцевого самоврядування, а й іншими організаціями, підприємствами та установами. У цьому випадку доцільно встановлення диференціації термінів розгляду звернень засуджених до позбавлення волі органами, що виконують покарання, та посадовими особами пенітенціарних установ.

Дослідження причин, з яких допускаються порушення прав засуджених під час розгляду звернень, дозволяють узагальнити чинники, до яких належать: недостатній для виконання професійних завдань рівень загального розвитку особистості співробітника (з моменту вступу на службу або при переході на нову посаду, в нову сферу професійної діяльності), що не тільки робить його нездатним до вирішення складних професійних завдань, але і є передумовою для раннього розвитку професійної деформації; початкова соціальна деформація особистості людини, яка приходить на службу, що невдовзі призводить до професійних дій, які порушують права засуджених; професійна деформація співробітника (що має об'єктивні та суб'єктивні причини), яку можна розглядати як передумову порушень правових і моральних норм у роботі із засудженими та як причину різкого зниження професійного рівня в роботі; професійна неінфор-

мованість, невідповідність, невихованість співробітників; поширена правова неграмотність засуджених.

У зв'язку з цим і з метою виконання завдань з підвищення якості розгляду звернень засуджених доцільно: виявлення причин звернень засуджених, що допоможе в здійсненні персоналом пенітенціарних установ діяльності, спрямованої на усунення недоліків, що виникають у процесі виконання покарань; формування необхідного організаційного, інформаційного, ресурсного та кадрового забезпечення роботи зі зверненнями засуджених, зокрема вдосконалення отримання інформації та оформлення звернень; навчання персоналу пенітенціарних установ способом реалізації права на звернення на підставі положень, зазначених у нормативно-правових актах, у вигляді лекцій, бесід, вивчення передового досвіду інших установ, а також пенітенціарних закладів зарубіжних країн; аналіз причин і умов, що сприяють учиненню правопорушень співробітниками та розробка заходів щодо їх подальшого недопущення; правове просвітництво співробітників і засуджених у цій сфері; систематичний контроль за законністю та колегіальністю ухвалення рішень з тих чи інших питань, пов'язаних з установленим порядком виконання та відбування покарання; визначення заходів з підвищення персональної відповідальності керівників і співробітників пенітенціарних установ за недотримання закону під час реалізації права засуджених на звернення.

Висновки. Незважаючи на розмаїття прав, свобод і законних інтересів громадянина в установах пенітенціарної служби, закріплених у законодавстві, реальна можливість їх реалізація не завжди може бути забезпечена через недосконалість законодавства та велике навантаження на особовий склад пенітенціарних установ. Водночас чимало із закріплених у Конституції України положень у галузі прав людини лише декларуються. У вказаних умовах тільки шляхом підвищення ефективності адміністративно-правового захисту можливо гарантувати належний захист порушених прав і свобод.

1. Рагимов А. Т. Правозащитные отношения: вопросы теории и методологии: автореф. дис. на соискание ученой степени доктора юрид. наук: спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» / А. Т. Рагимов. – М., 2011. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.disscat.com/content/pravozashchitnye-otnosheniya-voprosy-teorii-i-metodologii#ixzz2eHtG9IKN>

2. Статистика. Страсбурзька оцінка. Закон & Бізнес. – № 7 (1097). – 16–22 лютого 2013 р. – С. 2.

3. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до

Конвенції: Закон України від 17.07.1997 № 475/97-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40. – Ст. 263.

4. Про затвердження Порядку розгляду звернень громадян у Державній кримінально-виконавчій службі України: Наказ Міністерство юстиції України від 23.07.2013 № 1475/5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/z1246-13

5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

Дзюдзь М. С. Эффективность средств административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов гражданина в пенитенциарных учреждениях: теоретический аспект

Поднимаются теоретические аспекты повышения эффективности средств административно-правовой защиты прав, свобод и законных интересов гражданина в учреждениях Государственной пенитенциарной службы Украины.

Ключевые слова: права и свободы граждан, средства административно-правовой защиты, эффективность, учреждения пенитенциарной службы.

Dzyudz M. S. The Effectiveness of Measures of Administrative Legal Protection of Rights, Freedoms and Lawful Interests of Citizens in Penitentiary Institutions: Theoretical Aspects

The article deals with the theoretical aspects of the improvement of the efficiency of the administrative and legal protection of the rights, freedoms and lawful interests of citizens in the institutions of the State Penitentiary Service of Ukraine.

Key words: human rights and freedoms of citizens, means of administrative and legal protection, efficiency, penitentiary service establishments.

Стаття надійшла 13 вересня 2013 р.

УДК 342.951: 351.112

В. З. Дитюк

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ НА ОБ'ЄКТАХ ТРАНСПОРТУ МІСЦЕВИМИ ДЕРЖАВНИМИ АДМІНІСТРАЦІЯМИ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Порушуються питання адміністративно-правового забезпечення громадської безпеки на об'єктах транспорту місцевими державними адміністраціями виконавчої влади.

Ключові слова: громадська безпека, транспорт, органи місцевого самоврядування, місцеві державні адміністрації.