

8. Зорькин В. Д. Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации / В. Д. Зорькин // Журнал российского права. – 2004. – № 12. – С. 3.
9. Бергель Ж.-Л. Общая теория права / Ж.-Л. Бергель. – М., 2000. – С. 128–456.
10. Боннер А. Т. Судебный прецедент в российской правовой системе / А. Т. Боннер // Российский ежегодник гражданского и арбитражного процесса. – 2004. – № 3. – С. 155–160.
11. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : закон України від 23 лют. 2006 р. // Відомості Верховної Ради. – 2006. – № 30. – Ст. 260.

Надійшла до редколегії 22.09.2009

Анотації

Досліджено юридичну природу судового прецеденту, його роль у процесі правозастосування. Розглянуто питання щодо можливості заповнення прогалін як однієї з недосконалостей права за допомогою прецеденту. Зроблено висновки стосовно необхідності виокремлення прецеденту правозастосування, що є відмінним за своєю юридичною природою та значенням.

Исследуется юридическая природа судебного прецедента, а также его роль в процессе правоприменения. Рассмотрен вопрос относительно возможности заполнения пробелов в законодательстве с помощью прецедента. Сделаны выводы относительно необходимости выделения прецедента правоприменения, который имеет ряд отличных признаков по своей юридической природе и значению.

Legal nature of judicial precedent and also its role in law enforcement process are researched in this article. The problem regarding the possibility of gaps filling in legislation with the help of a precedent is considered. Some conclusions about necessity of law-enforcement precedent separation which has a number of distinguishing features by its legal nature and value are made.

УДК 352:[35.078.:340.13](477)

С. М. СТОРОЖЕНКО,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

КОНТРОЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ У ГАЛУЗІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ ТА ПРАВОПОРЯДКУ

Поряд із виконанням основних завдань щодо організації управління справами на відповідній території місцеві державні адміністрації згідно з положеннями Конституції України [1] та Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [2] забезпечують законність і правопорядок та реалізацію інших повноважень, наданих державою, а також повноважень, делегованих їм обласними радами чи вищими органами виконавчої влади. Серед них важливе місце посідають контрольні повноваження, оскільки саме вони безпосередньо пов'язані з додержанням Конституції і законів України, інших нормативно-правових актів, забезпечення прав і свобод жителів відповідної області та інтересів держави.

Проблеми контролю як функції державного управління і способу забезпечення його законності протягом тривалого часу привертають увагу вчених і практиків. Разом із тим, комплексне дослідження проблем контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності та правопорядку відсутнє. Тому визначення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності і пра-

вопорядку на місцевому рівні має важливе як теоретичне, так і практичне значення.

Вагомий науковий внесок у розробку проблем державного управління, адміністративного права й адміністративної реформи зробили відомі вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, І. Л. Бачило, Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, Н. Р. Нижник, Ю. А. Тихомиров, О. Ф. Фрицький, Є. В. Шоріна, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом із тим, аналіз наявних вітчизняних джерел свідчить про те, що роботи мають переважно загальний або вузькопрофесійний характер, теоретико-методологічні основи здійснення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку розглядаються епізодично. Дискусійними є питання адміністративних аспектів контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій, що призводить до неоднозначного тлумачення основних понять навіть у нормативних актах, а це, у свою чергу, негативно впливає як на організацію контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності, так і на

здійснення контролю за реалізацією запланованих ними спільних дій та кінцеві результати роботи. Тож **метою** статті є визначення сутності контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у сфері забезпечення законності та правопорядку, а **завданням** – визначення правових приписів, які встановлюють можливість та необхідність здійснення контрольної діяльності останніми.

Законність як важливе політико-правове явище є критерієм правового життя суспільства. У найбільш загальному вигляді законність відображає правовий характер організації суспільного життя, органічний зв'язок права і влади, права і держави [3, с. 498].

Практична реалізація норм права можлива лише за наявності в державі законності, що виявляється як у дотриманні приписів закону всіма членами суспільства, так і в прийнятті законів та підзаконних актів відповідно до існуючих загальноприйнятих міжнародних норм. Законність також є показником правових можливостей особистості в суспільстві. Звідси необхідно створити об'єктивні умови для реалізації діючого в суспільстві законодавства.

Сутність змісту поняття законності не залишається статичною категорією – вона змінюється, розвивається, вдосконалюється. Стан законності визначається як рівнем розвитку демократичного законодавства, так і організацією його фактичного застосування, тобто без досконало розробленого демократичного законодавства не може бути ефективного режиму законності, та, з іншого боку, наявність лише досконалого закону автоматично не забезпечує високого рівня законності.

Правопорядок, у свою чергу, – це частина системи суспільних відносин, що врегульовані нормами права і перебувають під захистом закону та охороняються державою. Він встановлюється в результаті додержання режиму законності в суспільстві. Якщо законність – це принцип, метод діяльності, режим дій і відносин, то правопорядок є їх результатом.

Правопорядок – це стан (режим) правової упорядкованості (урегульованості і погодженості) системи суспільних відносин, що складається в умовах реалізації законності. Інакше: це атмосфера нормального правового життя, що встановлюється в результаті точного і повного здійснення розпоряджень правових норм (прав, свобод, обов'язків, відповідальності) всіма суб'єктами права.

Оскільки законність – це засіб встановлення правопорядку [4, с. 457–459], то кожен громадянин і держава в цілому надзвичайно зацікавлені в розвитку та зміцненні законності й

правапорядку на місцях. Законність характеризується станом правомірності суспільних відносин, є передумовою правопорядку, умовою його виникнення та укріплення. Правопорядок, що може існувати лише в умовах законності як її результат, відображає структурну упорядкованість, організаційність суспільних відносин, досягнуту шляхом правового регулювання, законності. В умовах правопорядку ефективно функціонує економіка, активно здійснюють свою діяльність законодавча, виконавча та судова гілки влади, гарантуються та забезпечуються права та свободи людини і громадянина. Звідси об'єктивно виникає потреба в забезпеченні законності та правопорядку, а відтак і контролю за їх дотриманням з боку місцевих державних адміністрацій.

Серед заходів забезпечення виконання поставлених завдань держави контроль як важливий вид її діяльності посідає одне з основних місць. Загалом його метою є забезпечення злагодженої, чіткої роботи органів державної влади усіх рівнів і ланок, добросовісне і якісне виконання їх завдань і функцій посадовими особами та службовцями, раціональне використання наданих їм прав та сумлінне ставлення до виконання своїх обов'язків для забезпечення добробуту суспільства. Тобто державний контроль спрямований на перевірку діяльності органів державної влади, посадових осіб та службовців, відповідності її завданням держави [5, с. 11–12].

На даному етапі розвитку суспільства можна говорити про певні зміни в поглядах на державу та її роль і завдання, які вона повинна вирішувати у сфері забезпечення законності та правопорядку. Держава має стати захисником прав і законних інтересів кожної приватної особи в суспільстві. На перший план виступають вимоги побудови демократичної, правової держави, у якій влада спрямовує свою діяльність на забезпечення інтересів, прав і свобод людини. У своїх діях держава мусить керуватися загальнолюдськими цінностями, мати в центрі уваги особу, її права та свободи. На це має бути спрямовано її діяльність у цілому, а серед заходів забезпечення важливе місце належить контролю за відповідністю дій державних органів, посадових осіб, службовців поставленим завданням у визначених для цього межах.

Як у юридичній, так і в економічній та філософській літературі питанням контролю завжди приділялась відповідна увага. Різні автори при розгляді цього питання керувалися власним розумінням та інтересом до нього, а тому й виділяли той чи інший його аспект. Аналіз їх до-

сліджень дає підстави стверджувати про існування різних точок зору на таке явище як контроль і, зокрема, державний контроль.

У юридичній літературі контроль найчастіше розглядають як функцію державних органів. Контроль – це функція управління, для якої характерна система нагляду та перевірки відповідності процесу функціонування об'єкта прийнятим управлінським рішенням, виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт, коригування допущених відхилень [6, с. 234–241].

Існують також і двоєдині характеристики державного контролю як одного з різновидів влади, «четвертої влади» і як функції інших гілок влади та інструмента їх взаємодії [7, с. 8–32].

Деякі автори вважають, що контроль є перевіркою дотримання та виконання нормативно встановлених завдань, планів та рішень. Така характеристика підкреслює, по-перше, функціональне призначення контролю; по-друге, те, що він виникає передусім на конкретній стадії управлінського процесу; по-третє, те, що він здійснюється всіма суб'єктами державного управління [8, с. 509–510].

В. М. Гарашук вважає, що контроль слід тлумачити як перевірку, а також спостереження з метою перевірки для протидії чомусь небажаному, виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку кого-небудь [9, с. 8].

Усі автори розглядають контроль стосовно певної сфери та предмета свого дослідження. Існування таких ніби різних поглядів на явище контролю дає підстави стверджувати, що це багатопланове і багатогранне явище. К. В. Шоріна, досліджуючи проблему контролю за діяльністю органів державного управління, особливо підкреслює багатоплановість останнього [10, с. 78–82].

Якщо поняття державного контролю включає аналіз, перевірку та спостереження за дотриманням встановлених правил, норм, стандартів та управлінських рішень, то сутність його значно ширша і повніша. Вона полягає у проведенні інформаційно-аналітичної роботи стосовно стану чи ситуації, що виникають, перевірки раціональності, економічності, економності, доцільності організації процесу управління та об'єктивності рішень, коли мається на увазі не лише їх правомірність (законність), але також і їх професійна обґрунтованість [5, с. 12].

Державний контроль як частина суспільного контролю є об'єктивно обумовленим явищем, що існує за всіх типів і видів державного устрою, спрямованим на ефективне виконання поставлених перед державою завдань.

Контроль як вид державної діяльності, функція органів державної влади спрямований на забезпечення подальшого розвитку суспільства. Він є одним із найважливіших каналів отримання об'єктивної інформації про суспільство в цілому, політичні, економічні та соціальні процеси, що відбуваються в державі, та діяльність її органів. Контроль сприяє виконанню покладених завдань, забезпечує дотримання чіткості й доцільності роботи державних органів, які є організаторами діяльності людей, зайнятих у різних сферах суспільного життя. Контроль відіграє важливу роль у підвищенні відповідальності держави в особі своїх органів перед суспільством за свої дії [11, с. 429–430].

Контроль як важлива функція державного управління органічно пов'язаний з іншими його функціями і як складовий елемент наявний при їх реалізації. Отже, маючи самостійне значення у здійсненні державного управління, контроль у той же час є допоміжним елементом, стадією реалізації кожної управлінської функції. При цьому контроль у першому випадку виявляє спрямованість інших функцій управління на виконання поставлених завдань, доцільність застосування заходів при їх здійсненні, оцінює діяльність апарату управління й посадових осіб, і тим самим передбачає проведення аналізу здійснення усіх інших функцій. У другому випадку контролюється здійснення лише однієї конкретної функції в межах її внутрішнього обсягу, відповідність її виконання і спрямованість на досягнення власного результату та його зіставлення із досягненням результату управлінської діяльності в цілому. Слід також погодитися з тими науковцями, які висловлюють думку про необхідність систематичності й об'єктивності здійснення контролю [12, с. 29; 13, с. 88–90].

Систематичність допомагає запобіганню помилкам в управлінських діях та їх виявленню вже на початкових стадіях їх здійснення, що дозволяє уникнути значних відхилень від поставлених цілей, вчасно скоригувати управлінське рішення відповідно до нових умов чи обставин. У свою чергу, й об'єктивність дозволяє проаналізувати ситуацію, спираючись на конкретно виявлені факти та зіставляючи їх із досягненням очікуваного результату.

Наведений аналіз контролю дозволяє визначити місце останнього в управлінській діяльності місцевих державних адміністрацій. Контроль – це перевірка дотримання і виконання нормативно встановлених завдань, планів і рішень, тобто початок циклу оцінювання

процесу, що здійснюється. Такий підхід дозволяє наголосити як на функціональному призначенні контролю, так і на тому, що він виникає на певній стадії управлінського процесу місцевої держадміністрації.

У свою чергу, контрольна діяльність місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку може полягати у спостереженні та перевірці стану галузі законності й правопорядку та її елементів за визначеними законодавством напрямками з метою одноманітного розуміння, застосування, безумовного і точного виконання законів і заснованих на них інших правових актів усіма державними органами, а також запобігання, припинення та виправлення помилок і неправомірних дій з боку будь-яких суб'єктів, досягнення максимально ефективних результатів, дослідження перспектив та напрямків розвитку демократичного суспільства.

Завершуючи аналіз контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій, слід висловити деякі зауваження та пропозиції щодо діяльності останньої. Нові умови розвитку держави та її впливу на суспільство потребують нових підходів до системи державного контролю, системи органів державного контролю та її законодавчого забезпечення. Необхідність існування такої системи пояснюється тим, що з переходом до нових політичних і економічних засад нашого суспільства не зменшилась кількість недоліків у сфері державного управління, а управлінські рішення, які приймають орган виконавчої влади, не є бездоганними.

Ефективність проведення контролю тісно пов'язана з розвитком і діяльністю, структурною перебудовою системи органів виконавчої влади. Контроль є «похідною» функцією, але лише в тому розумінні, що він полягає в пере-

вірці, аналізі та спостереженні за діяльністю, яка відбулася чи має відбутися. Для ефективності здійснення контролю і визначення його результативності та подальшого розвитку потрібно, щоб управління мало конструктивний, спрямовуючий характер. Лише за таких умов можна вести мову про запровадження ефективного контролю та його удосконалення у процесі державного управління. За інших обставин розвиток державного контролю, його ефективність та виконання поставлених завдань можуть бути лише ілюзорними, бо це буде «контроль заради контролю».

Основними шляхами поліпшення контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності та правопорядку мають стати вдосконалення законодавства щодо здійснення державного контролю та створення організаційних умов ефективності контрольної діяльності останніх у зазначеній сфері.

Удосконалення чинного законодавства повинно здійснюватися шляхом спільної нормотворчості всіх зацікавлених органів, оскільки у випадках розробки нормативно-правового акта тільки одним органом не враховуються завдання інших пов'язаних із ним структур. Це, у свою чергу, призводить до існування прогалин у законодавстві, неузгодженості вимог різних актів, унеможливлення належної і дієвої роботи місцевих державних адміністрацій тощо.

Створення належних організаційних умов для ефективності контрольної діяльності повинно відбуватися шляхом координації дій кількох контролюючих органів із забезпечення законності між собою та належного обміну інформацією про результати та наслідки контрольної діяльності кожного з них.

Література

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеві державні адміністрації : закон України від 9 квіт. 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 20–21. – Ст. 190.
3. Юридична енциклопедія. Т. 2 : Д–Й / [гол. редколегії Ю. С. Шемшученко]. – К. : Укр. енциклопедія, 1999. – 742 с.
4. Скакун О. Ф. Теория государства и права : учебник / О. Ф. Скакун. – Х. : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
5. Адміністративне право України : [підруч. для юрид. вузів і фак. / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.
6. Андрийко О. Ф. Контроль в демократическом государстве. Проблемы и тенденции / О. Ф. Андрийко. – К. : Наук. думка, 1994. – 114 с.
7. Административное право : учебник / под ред. Ю. М. Козлова, Л. Л. Попова. – М. : Юристь, 1999. – 728 с.
8. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М. : Юр информцентр, 1998. – 798 с.
9. Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.

10. Шорина Е. В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР / Е. В. Шорина. – М. : Наука, 1981. – 274 с.
11. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Ін Юре, 2002. – 668 с.
12. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова, І. Б. Коліушко]. – К., 1999. – 52 с.
13. Селивон Н. Ф. Контрольная функция местных советов народных депутатов / Н. Ф. Селивон. – К. : Наук. думка, 1980. – 147 с.

Надійшла до редколегії 17.09.2009

Анотації

Досліджено сутність контрольної діяльності місцевих державних адміністрацій у галузі забезпечення законності і правопорядку на місцевому рівні. На підставі аналізу наукових точок зору та відповідних нормативно-правових актів розроблено авторське бачення контрольної діяльності останніх та шляхи її удосконалення.

Исследована сущность контрольной деятельности местных государственных администраций в сфере обеспечения законности и правопорядка на местном уровне. На основе анализа научных точек зрения и соответствующих нормативно-правовых актов разработано авторское видение контрольной деятельности последних и пути её усовершенствования.

The essence of local state administrations' control activity in the sphere of legality and law order guaranteeing on local level is researched. The author's view of control activity and ways of its improvement is elaborated on the basis of scientific viewpoints and proper normative and legal acts' analysis.

УДК 342.951

В. Ю. ДОКУЧАЄВА,

здобувач

Кримського юридичного інституту

Одеського державного університету внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ІСТОРИЧНИХ ТА КУЛЬТУРНИХ ЦІННОСТЕЙ УКРАЇНИ

Адміністративна відповідальність у галузі охорони історичних та культурних цінностей посідає особливе місце в системі заходів забезпечення належного додержання правових норм у галузі культури і характеризується специфічними особливостями, які обумовлені, в основному, характером правопорушень, їх причинами, суб'єктами, а також об'єктом таких правопорушень.

Обов'язок держави щодо забезпечення охорони пам'яток історії та культури закріплений у Конституції України. Правові засади охорони пам'яток історії та культури потребують свого правового забезпечення, ефективної реалізації правових принципів і норм у цій сфері. В умовах сучасної системи законодавства України надзвичайно велику роль відіграє аналіз та вдосконалення процесів його застосування. Досвід українського державотворення переконливо доводить, що недооцінка особливостей та некерованість процесів, що відбуваються культурному житті, неналежна адміністративно-правова охорона призводять до суттєвих втрат у галузі охорони історичних та культурних цінностей України.

На сучасному етапі розвитку України в

умовах здійснення політичних та економічних реформ соціального відродження суспільства та докорінної зміни в системі формування самосвідомості української нації підвищується загальнодержавне значення проблеми охорони історичних та культурних цінностей. Ставлення суспільства до своєї культурної та історичної спадщини стає мірилом його соціальної зрілості й гуманістичної та демократичної орієнтації свого розвитку.

Вагомий внесок у розробку проблем державного управління, в тому числі й у галузі культури, зробили відомі вчені-юристи: В. Б. Авер'янов, В. І. Акуленко, М. М. Богуславський, Ю. А. Веденін, С. В. Виноградов, Л. Н. Галенська, М. В. Гарник, В. Н. Денисова, А. П. Мельников, В. Л. Мунтян, М. І. Настюк, П. П. Селиванчик, Ю. С. Шемшученко та ін. Разом із тим, проблеми адміністративної відповідальності у галузі охорони історичних та культурних цінностей України сьогодні залишаються не дослідженими. Дискусійними є питання адміністративно-правової охорони історичних та культурних цінностей, що призводить до неоднозначного тлумачення основних понять у нормативних актах, а це, у