

Після справжнього прориву, здійсненого у сфері формування законодавства про біженців протягом 2001 р., доведеться ще здійснити значну за обсягом і дуже важливу роботу щодо приведення у відповідність прийнятими Законами інших нормативно-правових актів України. Проте вже зараз можна твердити, що формування відповідного законодавства в цілому завершилося. Наступним логічним кроком на цьому шляху має стати приєднання нашої держави до Конвенції ООН 1951 р. та Протоколу 1967 р. про статус біженців. Водночас підписання цих міжнародних документів матиме лише характер підтвердження тих принципів поведіння з біженцями, якими на сьогодні Україна вже керується відповідно до національного законодавства.

Список літератури: 1. Конституція (Основний Закон) Української Радянської Соціалістичної Республіки. К., 1980 2. Бритченко С. Стан законодавства України про біженців // Біженці та міграція: український часопис права і політики. 1998. № 3–4. 3. Зібрання постанов Уряду України. 1992. № 7. 4. Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. 5. Постанова Верховної Ради України про порядок введення в дію Закону України «Про біженців» // Відомості Верховної Ради України. 1994. № 16. 6. Коментар до Конституції України. К., 1996. 7. Положення про порядок оформлення надання статусу біженця // Правовий захист біженців в Україні: збірка документів. К., 1998. 8. Офіційний вісник України. 1998. № 27. 9. Відомості Верховної Ради України. 1996. № 52. 10. Основні напрями соціальної політики на 1997–2000 роки // Біженці та міграція: український часопис права і політики. 1997. № 2. 11. Про основні напрями соціальної політики на період до 2004 року. Указ Президента України від 24 травня 2000 р. № 717/2000 // Урядовий кур'єр. 2000 – 31 травня. 12. Закон України «Про зняття застережень України до Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведіння і покарання» // Відомості Верховної Ради України. 1998. № 50–51. 13. Закон України «Про ратифікацію Конвенції про захист прав і основних свобод людини 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, № 4, № 7 та № 11 до Конвенції» // Відомості Верховної Ради України. 1997. № 40. 14. Чехович С. Заборона вислання (non-refoulement) біженців, як основоположний принцип міжнародного захисту прав людини // Проблеми міграції. 2000. № 2. 15. Див., наприклад: Справа Чагал проти Об'єднаного Королівства // Український часопис прав людини. 1999. № 1–2. 16. Голос України. 2001. 31 липня. 17. Офіційний вісник України. 2001. № 9. 18. Офіційний вісник України. 2001. № 27.

Надійшла до редакції 30.10.01

О.Г. Фролова

МЕТОДИ УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Цілісний та комплексний підхід до проблем наукового обґрунтування законодавства та правоохоронної практики, зокрема діяльності органів внутрішніх справ України та управління в них, до цього часу ще не здійснено. Методологія цього підходу до кінця ще не розроблена, а можливості окремих методів, технічних засобів та технологій, зокрема, наприклад, правових, соціологічних і математичних методів, комп'ютерної техніки і

комп'ютерних технологій в цьому процесі ще далеко не висчерпані, що, на нашу думку, повинно стати предметом наукових пошуків і досліджень.

Докорінні зміни, яких зазнали наприкінці ХХ ст. суспільно-політичні устрої країн Східної Європи, особливо країн колишнього Союзу РСР, зумовили необхідність адекватних змін в управлінні, законодавстві та правозастосовній практиці цих країн. Приведення стану різних галузей управління, права та правозастосовної практики у відповідність до нових соціально-політичних, економічних, правових, господарських та інших реалій, що нині склалися у цих країнах, висунуло на перший план необхідність їхнього методологічного й інформаційно-методичного «переозброєння». Як свідчить практика, таке «переозброєння» стало можливим, передусім і головним чином, завдяки звільненню від колишньої адміністративно-командної заідеологізованості, монополізації методологічних підходів, плюралізації використовуваних методів управління. Все це стало необхідною передумовою всебічності, глибини та об'єктивності пізнання соціально-правових явищ і процесів, і управління ними, поступального розвитку юридичної науки й теорії управління, свободи та обґрунтованості наукової творчості, появи новітньої методології та на її фундаменті сучасного інформаційно-методичного забезпечення управління [1].

Звільнення інформаційно-методичного забезпечення і методології в цілому від адміністративно-командної ідеологічної «запрограмованості» зовсім не означало і не означає їх свободу від обов'язкового звернення до такого загальнозживаного критерію правильності, науковості та обґрунтованості будь-якої методології, тим паче конкретного методу, як реальні наслідки їх застосування у суспільній практиці. Саме ця практика і «вирішує», якій бути методології та які ж саме методи використовувати в тому чи іншому випадку.

Як свідчать, по-перше, теорія управління в органах внутрішніх справ, урахуваючи характеристики і особливості предмета управління в ОВС, і, по-друге, відповідна правозастосовна практика в управлінській діяльності в ОВС, при удосконаленні адміністративного законодавства найпершими слід використовувати саме правові методи. До правових методів можна, наприклад, віднести порівняльне правознавство, документальний метод, експертне опитування вчених-кримінологів і найбільш досвідчених працівників правоохоронних органів, зокрема органів внутрішніх справ, правовий експеримент тощо.

Документальний метод в управлінні в органах внутрішніх справ та його інформаційно-методичному забезпеченні, наприклад, становить собою вивчення, узагальнення та аналіз різноманітних документів, що є джерелами інформації для прийняття виважених управлінських рішень і вибору науково-обґрунтованих і найбільш ефективних шляхів їх реалізації на практиці. Документи, що містять необхідну інформацію або є її джерелами, можна диференціювати на основні і додаткові; постійні і тимчасові; офіційні і неофіційні; статичні і динамічні; відкриті й оперативні; загальні і спеціальні тощо.

Наприклад, до документального методу в управлінні в органах внутрішніх справ можна віднести вивчення, узагальнення та аналіз:

– офіційної статистичної звітності органів внутрішніх справ, інших правоохоронних органів і суб'єктів управління про стан правопорушень і злочинності, заходи боротьби з ними та їх результативність, основні показники діяльності тощо;

– кримінальних справ, матеріалів про відмови в порушенні кримінальних справ, адміністративні провадження тощо;

– судово-слідчої, судово-прокурорської і судово-виконавчої практики та документів, у яких вона відбивається;

– спеціальних оперативних, кримінологічних, криміналістичних та інших обліків, що заведені в правоохоронних органах, та документів, що відбивають стан і рівень оперативної і запобіжно-профілактичної роботи;

– різних поточних службових документів органів внутрішніх справ та інших правоохоронних органів і суб'єктів управління з питань боротьби з правопорушеннями і злочинністю, їх запобігання і попередження, знищення, послаблення або нейтралізації основних причин і умов злочинності та формування особи злочинця та мотивів злочинів (наприклад, аналітичних довідок; протоколів службових засідань; підведення підсумків службової діяльності; актів, довідок і матеріалів контрольних перевірок тощо);

– різноманітних відомостей про стан правопорядку і боротьби за його зміцнення й охорону, що публікуються в пресі, передаються по радіо і телебаченню, містяться у повідомленнях і скаргах громадян та офіційних матеріалах їх перевірок тощо.

Метод експертної оцінки та експертного опитування є різновидами анкетування. Якщо такі суто соціологічні методи збору первинної інформації, як анкетування, інтерв'ювання, поштове опитування, телефонне інтерв'ю і т.п., призначені перш за все для масових опитувань, то метод експертної оцінки орієнтований на опитування компетентних осіб – експертів, які мають глибокі знання про об'єкт і предмет дослідження.

Особливістю пошуку шляхів удосконалення адміністративного законодавства України є практична неможливість повторення будь-яких спостережень внаслідок того, що більшість соціально-правових і кримінально-правових явищ і процесів незворотні, їх не можна «повернути» чи «програти» заново. З цих же причин і з моральних міркувань вкрай обмежене і використання *методу активного експерименту*, зокрема, наприклад, неприємне експериментальне відтворення причин і умов конкретного злочину. Метод активного експерименту в більшості випадків застосовується у зв'язку з перевіркою ефективності тих чи інших управлінських рішень і конкретних попереджувально-профілактичних заходів, які впроваджуються в дослідному порядку і в межах, передбачених законом.

Метод порівняльного законодавства базується на порівнянні законів та інших нормативних документів (наприклад, з тих чи інших питань боротьби з правопорушеннями і злочинністю) та практики їх застосування і реалізації. Порівняння може здійснюватися як у часі, наприклад, в історичному аспекті для однієї держави чи регіону, так і у просторі, наприклад, одночасно для різних держав чи регіонів, або комбіновано і у часі, і у просторі разом.

У сучасних умовах функція методу порівняльного правознавства в управлінні в органах внутрішніх справ та його інформаційно-методичному забезпеченні полягає насамперед у необхідності орієнтації питань управління в органах внутрішніх справ, зокрема, питань боротьби з правопорушеннями і злочинністю на досягнення світової правової науки і практики, на зближення правових систем пострадянських країн і зближення останніх з правовими системами розвинутих країн світу, в першу чергу європейських. Проте, вочевидь, що завданням методу порівняльного законодавства є також і обов'язкове вивчення досягнень правової науки і практики радянської доби з метою збереження набутих цінних знань і досвіду для їх подальшого використання в нових соціально-економічних умовах сучасності.

Принципово нового значення і змісту набуває метод порівняльного законодавства сьогодні у час розбудови на принципово нових засадах самостійної української державності. Ставлячи наріжним каменем демократичної розбудови української держави забезпечення законодавчого закріплення та ефективної реалізації прав і свобод людини, правознавці в цей час звертають особливу увагу на проблему визначення особливостей боротьби з правопорушеннями і злочинністю, і функціонування правових систем та правоохоронних органів різних країн світу [2, с.67–68].

Наведемо конкретний приклад результатів застосування методу порівняльного законодавства для пошуку шляхів вдосконалення адміністративного законодавства України, що базується на порівнянні відповідних норм кримінального і адміністративного законів. З урахуванням необхідності забезпечення певної єдності, умовної «уніфікації» і відповідності чи спадковості між різними галузями права і законодавства (тим паче «спорідненими» і взаємодоповнюючими і посилюючими один одного в профілактиці правопорушень і злочинності ОВС) такий різновид застосування методу порівняльного законодавства для пошуку шляхів вдосконалення адміністративного законодавства України можна вважати прийнятним і доцільним. Базуючись на результатах відповідних власних досліджень, пропонуємо для прикладу свою редакцію декількох статей чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (в назвах і текстах статей автором підкреслені зміни чи відмінності нової редакції статей у порівнянні з діючим законодавством):

4.1. Стаття 1. Завдання кодексу України про адміністративні правопорушення

(1) Кодекс України про адміністративні правопорушення має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності, власності, встановленого порядку управління, державного і громадського порядку, довілля і конституційного устрою України, попередження і запобігання правопорушенням, виховання громадян в дусі точного і неухильного додержання законів України, поваги, до прав, честі, і гідності, інших громадян, правил, співжиття, сумлінного, виконання своїх обов'язків і відповідальності перед суспільством.

(2) Для здійснення цього завдання кодекс України про адміністративні правопорушення визначає, які суспільно небезпечні діяння є адміністративними правопорушеннями та які адміністративні стягнення застосовуються до осіб, що їх вчинили.

4.2. Стаття 1а. Підстава адміністративної відповідальності (замість ст.7. Забезпечення законності при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення – від автора О.Г.Ф.)

(1) Підставою адміністративної відповідальності є вчинення особою правопорушення, яке передбачене цим Кодексом.

(2) Ніхто не може бути підданий заходу впливу в зв'язку з адміністративним правопорушенням інакше як на підставах і в порядку, встановлених законодавством.

(3) Ніхто не може бути притягнений до адміністративної відповідальності за те саме правопорушення більше одного разу.

(4) Застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться в межах їх компетенції, у точній відповідності з законодавством.

(5) Додержання вимог законодавства при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищестоящих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законодавством способами.

4.3. Стаття 8а. Зворотна дія закону про відповідальність за адміністративні правопорушення в часі

(відокремлено від ст.8 діючого Кодексу про адміністративні правопорушення)

(1) Закон та інші правові акти про відповідальність за адміністративні правопорушення, які скасовують відповідальність за адміністративні правопорушення або пом'якшують її, мають зворотну дію у часі, тобто поширюються на осіб, що вчинили відповідні адміністративні правопорушення до набрання таким законом чинності або до видання таких правових актів, у тому числі на осіб, на яких вже накладені адміністративні стягнення або відносно яких такі стягнення вже виконуються.

(2) Закон та інші правові акти про відповідальність за адміністративні правопорушення, що встановлюють відповідальність за адміністративні правопорушення або посилюють відповідальність за адміністративні правопорушення, не мають зворотної дії в часі.

(3) Закон та інші правові акти про відповідальність за адміністративні правопорушення, які частково пом'якшують відповідальність, а частково її посилюють мають зворотну дію в часі лише у тій частині, яка пом'якшує відповідальність за адміністративні правопорушення

4.4. Стаття 9. Поняття адміністративного правопорушення

(1а) Адміністративним правопорушенням (проступком) є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене особою, яка згідно з законом може бути визнана суб'єктом адміністративного правопорушення або

(16) Адміністративним правопорушенням (проступком) є передбачене цим Кодексом суспільно небезпечно винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене суб'єктом адміністративного правопорушення.

(2) Адміністративна відповідальність за правопорушення, передбачені цим Кодексом, настає, якщо ці правопорушення за своїм характером, ступенем чи мірою суспільної небезпеки не тягнуть за собою відповідно до чинного законодавства кримінальної відповідальності.

4.5. Стаття 20. Неосудність

Не підлягає адміністративній відповідальності особа, яка під час вчинення суспільно небезпечного діяння, передбаченого цим Кодексом, перебувала в стані неосудності, тобто не могла усвідомлювати свої дії (чи бездіяльність) або керувати ними внаслідок хронічного психічного захворювання, тимчасового розладу психічної діяльності, недоумства або іншого хворобливого стану психіки.

4.6. Стаття 20а. Адміністративна відповідальність за правопорушення, вчинені у стані сп'яніння внаслідок вживання алкоголю, паркоцичних засобів або інших одурманливих речовин

Особа, яка, вчинила, адміністративне правопорушення (проступок) у стані сп'яніння внаслідок вживання алкоголю, наркотичних засобів або інших одурманливих речовин, підлягає адміністративній відповідальності

Наведені приклади наочно свідчать про перспективність застосування методу порівняльного законодавства для пошуку шляхів вдосконалення адміністративного та іншого законодавства України і можуть бути з успіхом впроваджені в практику правотворення. Аналогічно можна продемонструвати перспективність використання в цілях вдосконалення законодавства та правотворення й інших методів, що були нами розглянуті вище.

Список літератури: 1. Фролова О.Г. Новітня методологія в управлінні в органах внутрішніх справ. Донецьк, 2001. 2. Крупчан О.Д. Методологічні основи порівняльного правознавства // Матеріали Міжнарод. науково-теор. конф. «Проблеми методології сучасного правознавства». К., 1996.

Надійшла до редколегії 20.11.01

Г.В. Джагулов

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО СТЯГНЕННЯ У ВИГЛЯДІ ПОЗБАВЛЕННЯ ПРАВА КЕРУВАННЯ ТРАНСПОРТНИМ ЗАСОБОМ

Виконання завдання щодо побудови в Україні правової держави вимагає забезпечення дотримання найважливіших її вимог, однією з яких є підтримання належних законності і правопорядку. Їх забезпечення здійснюється за допомогою різноманітних засобів, важливу роль серед яких відіграють заходи юридичної, зокрема, адміністративної відповідальності. Зміст останньої полягає в накладенні на порушників загальнообов'язкових правил відповідних адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального чи особистісного характеру і наклада-