

Таким чином, адміністративний договір є особливим видом публічних договорів і тому має специфічні ознаки. У даному договорі протилежною стороною стосовно його постійного учасника (органу, що володіє владними повноваженнями) можуть виступати суб'єкти, які у публічно-правовій сфері не є носіями владно-регулюючих функцій, наприклад, недержавні, приватні підприємства, організації та громадяни).

Список літератури: 1. Афанасьев К. К. Административные договора: реалии и перспективы : учебник / К. К. Афанасьев. – Луганск : РВВ ЛАВС, 2004. – 318 с. 2. Рябченко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин / О. П. Рябченко. – Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. – 299 с. 3. Бахрах Д. Н. Административное право : учебник / Д. Н. Бахрах. – М. : БЕК, 2002. – 320 с. 4. Конин Н. М. Административное право России / Н. М. Конин. – М. : Проспект, 2006. – 447 с. 5. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков. – К. : Юрінком Інтер, 2000. – 750 с. 6. Административное право Российской Федерации : учебник / под ред. Б. В. Россинского. – М. : Норма, 2005. – 355 с.

Надійшла до редколегії 24.02.2012

Обоснована позиція, согласно которой в системе правовых связей административный договор занимает место между административным актом и договором частногоправового характера.

The position is grounded that in system of legal communications the administrative contract takes a place between the administrative certificate and the contract of private-legal character.

УДК 342.9(477)

В. М. Павліченко

ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ МІЛІЦІЇ ЩОДО ВІЯВЛЕННЯ І ПРИПИНЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВ ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Визначено та проаналізовано адміністративно-правові засади громадського контролю за діяльністю міліції з виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності.

Проблема контролю перебуває в осередді будь-якого державного інституту, адже він, уособлюючи політичну владу, є для громадянина і для всього суспільства необхідністю і ризиком, захистом і загрозою. Суспільство бажає, щоб міліція була сильною та ефективною для підтримання громадського порядку і запобігання злочинності. Одночасно воно вимагає, щоб влада міліції контролювалася і була обмеженою для того, щоб незаконно не обмежувати свободи громадян. Рішенням тут є компроміс. Міліція повинна бути могутньою, але не тиранічною; ефективною, але не занадто

прискіпливою; вона повинна бути невід'ємною силою держави і піддагати контролю [1, с. 297].

Проблеми громадського контролю розглядалися значною кількістю авторів, серед яких слід відзначити О. М. Бандурку, В. М. Гарашука, В. В. Ковальську, О. М. Музичука, А. В. Новікова, Г. Х. Попова, М. С. Студенікіну, А. М. Тарасова, Е. В. Шоріну та ін. Але, незважаючи на це, сучасне реформування системи ОВС, нові завдання, що стоять перед міліцією з питань виявлення і припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності, змушують нас знову повернутися до цієї проблеми.

Усталеного розуміння громадського контролю серед науковців не вироблено. Тому спочатку необхідно визначитися з дефініціями. Зазвичай об'єктом громадського контролю є діяльність держави і органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб. При цьому державні органи можуть тлумачитися доволі широко: це не тільки ті органи державної влади, які мають владні повноваження, а й будь-які організації, установи чи підприємства, що фінансуються з державного бюджету. Так, державні лікарні та навчальні заклади також можуть бути об'єктом громадського контролю. В Україні, на жаль, у ролі таких об'єктів розглядають найчастіше тільки органи громадського самоврядування, тим самим суттєво звужуючи сферу громадського контролю.

Суб'єкти громадського контролю визначаються по-різному. Одні теоретики розширюють коло суб'єктів і розглядають парламентський контроль і контроль політичних партій за державною діяльністю як різновиди громадського контролю. Інші звужують коло суб'єктів до громадян та їх об'єднань, а також іноземців, які на законних підставах перебувають у країні. Саме ця сукупність суб'єктів є предметом розгляду в цій статті, їх для цілей даного тексту можна об'єднати в понятті «громадянське суспільство».

Громадянське суспільство – це арена діяльності різноманітних організацій, кожна з яких намагається не тільки захистити себе, але й відстояти політичні та соціальні інтереси певної соціальної групи. При цьому спільне існування і конкурентна боротьба різнорідних соціальних сил автоматично обмежують намагання держави встановити монополію у сфері політичного, морального чи інтелектуального впливу. Таким чином, громадські організації – це інститути, які є достатньо сильними для того, щоб відстояти свої інтереси, ніяк не заважаючи при цьому державі зберігати стан правопорядку, стабільності та керованості країною. Отже, зріле, досвідчене громадянське суспільство існує відразу в багатьох вимірах, найважливішими з яких є індивідуалізм, приватність, ринок, толерантність і плюралізм, що стоять на сторожі свободи й водночас на заваді будь-якому домінуванню. При цьому важливою складовою частиною системи стосунків між державою та громадянським суспільством є принцип верховенства права [5].

Таким чином, можна сказати, що громадянське суспільство створює унікальний порядок, який спонтанно випливає з внутрішньої солідарності людей, які працюють, не потребуючи жодного примусу чи адміністративного управління. Саме тому для структури громадянського суспільства типовими є не вертикальні, а горизонтальні, партнерські стосунки. Основу ж власне громадянського (недержавного) порядку становить принцип свободи, невимушеної солідарності людей довкола їх прагнення завжди бути й залишатися самими собою, переслідувати свої власні, автономні цілі.

Звичайно, розвинене громадянське суспільство сповідує етичні цінності (засади) взаємодовіри, взаємодопомоги та взаємоповаги. Проте, якщо порівняти цінності громадянського суспільства з цінностями держави, то неважко перекоонатися в тому, що вони багато в чому не співпадають. Якщо головними традиційними пріоритетами держави є безпека, стабільність, порядок і захищеність, то головними цінностями громадянського суспільства є свобода, вільна ініціатива, динамізм, ризик, спонтанна активність.

Що ж стосується механізму громадського контролю, то він повинен здійснюватися відповідно до законодавства, а саме – на підставі, в порядку і в межах встановлених норм, з урахуванням об'єктивності й справедливості на основі рівності всіх перед законом, не порушуючи й дотримуючи права, свободи й законні інтереси осіб, залучених до процесу, а також з дотриманням презумпції невинності особи, діяльність якої піддаєа контролю.

Визначений Конституцією України курс на розвиток і зміцнення демократичної та правової держави [2] вимагає нових підходів до вирішення питань підвищення ефективності роботи міліції щодо виявлення і припинення адміністративних правопорушень у сфері підприємницької діяльності. При цьому основним критерієм ефективності службової діяльності працівників міліції стає її оцінка громадськістю. Можна впевнено зазначити, що найрішучіші заходи, спрямовані на активізацію протидії злочинності та поліпшення громадського порядку, кардинально не вплинуть на ситуацію, якщо дії працівників міліції не матимуть підтримки серед громадськості.

Враховуючи, що міліція в нових умовах сучасності повинна стати рівноправним елементом, необхідним для виконання специфічних функцій у сфері підприємницької діяльності, вона повинна знаходитись під контролем суспільства. Якщо сьогодні міліція тлумачиться як державний озброєний орган виконавчої влади, що захищає інтереси суспільства і держави від протиправних посягань [3], то її становище у громадянському суспільстві слід визначити як спеціальний орган громадянського суспільства, який входить до системи державного управління, завданням якого є слідкування за правопорядком у цій системі та суспільстві. Таке визначення ставить міліцію на належне місце у системі елементів механізму держави та громадянського суспільства. Ми свідомо не

акцентували увагу на такій ознаці, як озброєний орган. В Україні функціонує декілька державних органів (наприклад, СБУ), які для виконання своїх завдань мають право застосовувати зброю, але у законах, що регламентують їх діяльність, така ознака не вказується. Громадяни теж мають певні права на вогнепальну зброю, але під час визначення їх статусу це не згадується. Такі специфічні права повинні докладно регулюватись спеціальним законом, наприклад, «Про зброю».

Отже, важливість громадського контролю, що здійснюється населенням, обумовлена недостатньою ефективністю державних форм контролю відносно проблем окремих громадян і населення в цілому.

Водночас громадський контроль є одним із сучасних наукових напрямків, пов'язаних з діяльністю органів внутрішніх справ, зокрема міліції, обумовлений змінами політичної та економічної систем суспільства. Не можна не відзначити, що зазначена проблема не розглядалася в радянський час у зв'язку з тим, що за тих умов за правоохоронними органами контроль здійснювали партійні організації, діяльність яких мала закритий характер і була підпорядкована панівній ідеології [4, с. 64].

Необхідно відзначити, що громадський контроль пов'язаний з визначеними формами і методами його проведення, стосовно яких немає єдиного нормативно-правового акта або системи актів у даній сфері. Це обумовлено новизною напрямку, різним правовим статусом органів і організацій, що його реалізують.

19 червня 2003 р. прийнято Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», який, на жаль, не визначає і не охоплює всіх контролюючих органів держави, не визначає процедуру проведення контролю, його строки. Спроби законодавчого формулювання подібних положень зазначені лише в окремих нормативних актах, в яких регулюється проведення контролю відносно певної окремої сфери діяльності.

Право є лише нормою, що встановлює правила діяльності міліції під час виконання завдань, доручених їй державою. У зв'язку з цим виникає необхідність у створенні механізму забезпечення ефективного контролю за діяльністю міліції. Однак, відносна єдність науковців щодо цього питання супроводжується неточностями у тлумаченні та способі його реалізації [7, с. 52].

Контроль, сам по собі, не є первинною діяльністю: він стосується тієї діяльності, що вже здійснюється незалежно від контролю.

Таким чином, контроль – це, насамперед, спостереження за діяльністю підконтрольного об'єкта з метою одержання певної інформації, що в процесі контролюючих заходів може бути використана для виявлення позитивних і негативних моментів у діяльності підконтрольного об'єкта, а також обставини, що сприяють їхньому виникненню і реалізації.

Створення ефективного механізму громадського контролю за діяльністю міліції щодо виявлення і припинення правопорушень у сфері підприємницької діяльності є необхідною передумовою перетворення суспільного життя відповідно до ідеалів і принципів демократії.

Є. Соловйов відзначив: «Ми все частіше маємо справу з прямою участю працівників у здійсненні тяжких злочинів у складі організованих груп; продажем службової інформації; фальсифікацією матеріалів з метою тиску на юридичних і фізичних осіб у корисливих цілях, як правило, у зв'язку з поверненням боргів і кредитів; використання службового становища в інтересах комерційних структур» [6, с. 31].

Завданням зовнішнього контролю є обмеження автономії та відчуженості міліції від суспільства. Під час його реалізації необхідно уникати випадкових дисфункційних конфліктів на ґрунті його проведення та не допускати громадського тиску.

Результати контролю, а також відповіді на висновки контролюючих органів, якщо ця інформація не є конфіденційною, мають бути опубліковані в засобах масової інформації або відомчих виданнях. При цьому необхідно враховувати факт збереження державної та службової таємниці, а також відомостей стосовно честі й гідності громадян, отриманих у результаті діяльності громадськості.

Слід підкреслити, що громадський контроль може набувати різних форм і здійснюватися різними суб'єктами, але говорячи про суспільство в цілому, без використання засобів масової інформації як форми громадського контролю за діяльністю працівників міліції обійтися неможливо.

Зазначимо, що мас-медіа можуть відігравати доволі значну роль у механізмі реалізації громадського контролю за діяльністю міліції, оскільки саме засоби масової інформації претендують на те, що вони представляють громадську думку, виступаючи захисникам прав громадян.

Стосовно міліції ЗМІ демонструють тенденцію розглядати себе як «четверту гілку влади», наділену правом інформувати громадян, формувати громадську думку і таким чином захищати їх права і свободи від неправомірних дій влади взагалі й міліції зокрема. Саме це розуміння соціальної ролі журналістів виразив відомий французький засновник демократичної газети «Монд» Ю. Б'юв-Мері, коли заявив: «... Свобода преси лежить в основі всієї діяльності ЗМІ. Завдяки їй можуть бути висвітлені всі точки зору, всі необхідні критичні зауваження, обговорені доктрини і люди, забезпечений обмін думками і розвиток нових ідей. За допомогою «контролю» суспільства через викриття преса здійснює захист від зловживань владою. Свобода, яку надає держава пресі, прямо пропорційно відображає свободу, якою користуються громадяни. Вільна преса може бути лише у вільній країні й кожна перешкода на її шляху – це обмеження, що поширюється на націю в цілому» [8].

Така позиція представників засобів масової інформації в певному сенсі пояснює відносини міліції з пресою, їх, найчастіше, конфліктний характер.

Насправді, можна помітити що, навіть маючи різні цілі, міліція і ЗМІ, будучи активними учасниками суспільних відносин, дуже схожі, оскільки сутністю їхньої діяльності є пошук інформації та взаємодія з населенням. Це обумовлює потребу їхньої постійної взаємодії та взаємодоповнення між ними. Від конфліктної конкуренції вони так чи інакше переходять до постійної або тимчасової співпраці.

Міліція має потребу в інформації про населення, з яким вона повинна працювати і яким вона, як елемент механізму сучасної правової держави, покликана у певній площині управляти. Преса може надавати відомості, а журналісти в деяких ситуаціях можуть стати корисними інформаторами.

Необхідність і важливість контролю полягає в тому, що в процесі його реалізації визначається, наскільки функціональна система органів внутрішніх справ відповідає своєму соціальному призначенню, встановлюється ефективність виконання міліцією її службових завдань.

На наш погляд, недостатньо законодавчо регламентовані права і обов'язки представників громадських контролюючих органів за діяльністю міліції.

Недоліки в законодавстві й проблеми реалізації контролю за діяльністю міліції сприяють зростанню кількості правопорушень, вчинених ними у процесі виконання службових завдань.

Отже, на нашу думку, необхідний проект відповідного нормативного правового акта у вигляді інструкції або типового положення про проведення контролю в системі органів внутрішніх справ України.

Підбиваючи підсумки розглянутого питання, констатуємо, що громадський контроль за діяльністю міліції – це публічна перевірка громадянським суспільством діяльності міліції на відповідність виконання закріплених за нею чинним законодавством завдань, коригування цієї діяльності, підпорядкування їх діяльності інтересам суспільства. Основною метою громадського контролю є виявлення можливих недоліків і відхилень, що з'явилися в роботі або діяльності контрольованої одиниці, виникнення й наявність яких викликає негативні економіко-організаційні та інші наслідки, а ефективний контроль дозволяє вчасно виявляти та усувати негативні явища в діяльності міліції, пояснювати причини виникнення, визначати заходи щодо попередження. Результатом цих дій має стати раціональне і економічне використання матеріальних, інформаційних та інших ресурсів підрозділів міліції. Багато негативних явищ у життєдіяльності міліції виникли внаслідок відсутності систематичного, ґрунтовного, широкого і всебічного громадського контролю за виконанням завдань, визначених чинним законодавством України.

Список літератури: 1. Ковальська В. В. Організаційно-правові засади діяльності міліції в системі правоохоронних органів держави : монографія / В. В. Ковальська. – Х. : ТД «Золота миля», 2008. – 504 с. 2. Конституція України : від 28.06.1996 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141. 3. Про міліцію : закон України від 20.12.1990 № 565-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/565-12>. 4. Тарасов А. М. Президентський контроль : монографія / А. М. Тарасов. – СПб., 2002. – 402 с. 5. Захаров С. Громадський контроль і права людини [Електронний ресурс] / Євген Захаров. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/index.php?id=1261552395>. – «Права Людини в Україні», інформ. портал Харк. правозах. групи. – 23.12.2009. 6. Соловьев Е. На страже законности и порядка / Е. Соловьев // Президентский контроль : информац. бюл. – 2002. – № 3. – С. 50–55. 7. Бандурка О. М. Заходи адміністративного припинення в діяльності міліції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Бандурка Олександр Маркович. – Х., 1994. – 158 с. 8. Lettre d'Hubert Beuve-Mery a Robert Lacoste, ministre-resident en Alerie : 10 Octobre 1996. 9. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Комзюк Анатолій Трохимович. – Х., 2002. – 408 с.

Определены и проанализированы административно-правовые принципы общественного контроля за деятельностью милиции по выявлению и прекращению административных правонарушений в сфере предпринимательской деятельности.

Administrative legal principles of public control after activity of militia in relation to an exposure and stopping of administrative offences in the field of entrepreneurial activity are certain and analysed.

УДК 342.95(477):347.214

Я. О. Пономарьова

Учасники адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно

Здійснено аналіз наукових праць, нормативно-правових актів, присвячених дослідженню питання щодо визначення правового статусу учасників адміністративних проваджень з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Законодавство, що регулює провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень, містить різні види юридичних норм, адресованих її суб'єктам. З їх допомогою описуються найменування, види та інші компоненти правового статусу суб'єктів правовідносин, які виникають під час провадження у справах державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень. У правах та обов'язках зафіксовані певні стандарти поведінки, що визнані державою, як корисні і обов'язкові для всіх, а також розкриваються основні принципи взаємовідносин держави і особи. Права та обов'язки у правовій

© Пономарьова Я. О., 2012