

Урахування зазначених пропозицій при внесенні змін до діючого законодавства, на наш погляд, сприятиме усуненню юридичних прогалин, що сприятиме зміцненню законності та забезпеченню належної охорони прав та свобод громадян.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : Підручник. ; У двох томах : Том 1. Загальна частина / Ред. колегія : В.Б. Авер'янов (голова). – К. : Видавництво "Юридична думка", 2004. – 584 с.
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – Х. : ООО "Одисей", 2008. – 282 с.
3. Постанова Кабінету Міністрів України № 576 від 12 жовтня 1992 року "Про затвердження Положення про дозвільну систему" // Офіційний вісник України. – 1992. – № 50. – ст. 146.
4. Закон України "Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів" від 23 грудня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

Стаття надійшла до редколегії 15.12.2009 р.

В.В. Гостєв

ПОНЯТТЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

Реалізація стратегічних конституційних принципів верховенства права та законності безпосередньо пов'язана з необхідністю забезпечення неухильного дотримання прав і свобод громадян, їх надійного захисту. Більше того, у нових умовах держава бере на себе підвищені зобов'язання щодо їх гарантування.

Відомі українські правники останнім часом все частіше звертають увагу на підвищення ролі надійного захисту прав і свобод людини у рамках діяльності органів виконавчої влади. Так, на думку сучасних провідних учених, головними характеристиками в розумінні адміністративного права мають стати не "управлінська", а тим більше "каральна" його функції, а такі нові функції, як правозабезпечувальна (яка пов'язана із забезпеченням реалізації прав і свобод людини) і правозахисна (яка пов'язана із захистом порушених прав). Саме дві останні функції найповніше відтворюють справжнє суспільне призначення цієї фундаментальної галузі права. А отже, метою адміністративного права має стати саме закріплен-

ня таких форм і напрямів діяльності органів виконавчої влади, їх посадових осіб, які б забезпечували функціонування різних суспільних відносин у сфері державного управління на засадах непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина [1, 8].

Важливим завданням галузі адміністративного права є регулювання порядку здійснення правоохоронних заходів за допомогою відповідних правових норм. Саме тому першочергового розгляду потребують питання законності використання різноманітних правоохоронних заходів. При цьому варто виходити з того, що законність в умовах сьогодення слід розуміти як правовий режим діяльності органів усіх гілок влади різного рівня.

Разом із тим, швидка зміна соціально-економічної ситуації, подальше формування в суспільстві правовідносин ринкового типу значно підвищують вимоги не тільки до завдань організаційно-правового забезпечення, але й до змісту діяльності правоохоронних органів, на ефективність якої значно впливають різноманітні спеціальні адміністративно-правові режими.

Як відомо з теорії адміністративного права, адміністративно-правовий режим – це комплекс державно-управлінських і адміністративно-правових засобів, істотно відмінних від тих, що використовуються органами виконавчої влади за звичайних умов їх функціонування. Іншими словами, це врегульований нормами адміністративного права особливий порядок функціонування його суб'єктів, спрямованого на подолання негативних наслідків у відповідній сфері державного управління.

Однією з головних функцій державної влади в умовах демократії є захист інтересів громадянського суспільства, і реалізується вона перш за все в процесі державного управління, яке, крім регулятивного, має також правозастосовчий і правоохоронний характер. При цьому, на думку О. Пасенюка, зростає роль регулювання і функціонально-правових режимів [2, 4]. Більшість учених, характеризуючи зміст сучасних функціонально-правових режимів, розуміють під ними сукупність юридичних засобів регулювання, які опосередковуються галузевим методом правового впливу і базуються на принципах, які специфічні для даної галузі.

Так, Д.М. Бахрах відзначає, що адміністративно-правовий режим – це певна сукупність адміністративно-правових засобів, які опосередковані централізованим порядком, імперативним методом юридичного впливу, котрий проявляється в тому, що суб'єкти правовідносин за своїм статусом займають юридично нерівні позиції [3, 279 – 280]. Якщо говорити про конкретні параметри функціонування того чи іншого адміністративно-правового режиму, то слід указати на те, що вони можуть істотно відрізнятися, наприклад більшою чи меншою кількістю заборон і позитивних зобов'язань або більш чи менш розвинутою мережею пільг і дозволів.

Вони розрізняються за масштабом свободи громадян та організацій щодо використання власних можливостей реалізації суб'єктивних прав, за глибиною змін у конституційному статусі громадян та організацій, за кількістю функціональних обов'язків, які покладені на органи державного управління, за часом і територією дії тощо.

Як нам здається, до адміністративно-правових режимів відносяться режими територій (зона екологічного лиха); режими окремих об'єктів і документів (джерела підвищеної небезпеки – наркотики, отрути та ін.); режими видів діяльності (функціонування національної системи попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій). За часовим аспектом дії розрізняють режими постійні (паспортний, таємності) та тимчасові, ситуаційні, які пов'язані з екстремальними обставинами (карантин, надзвичайний стан) [4, 62 – 63].

Різноманітний характер і особливості таких режимів підтверджуються на підставі загальноновизнаних класифікацій, які здійснюються за різними критеріями. Так, залежно від впливу на поведінку й свідомість суб'єктів можна виокремити пільгові (надання додаткових прав і свобод або пільг) та обмежувальні (які передбачають особливості використання громадянами й організаціями власних прав і свобод або встановлюють заборони на зайняття окремими видами діяльності) режими. Залежно від змін у конституційному статусі громадян і організацій вирізняються звичайні та надзвичайні режими.

Велике значення мають критерій дії режимів у просторі, відповідно до якого вони вводяться на всій території або в окремих регіонах чи місцях; їх поділ за об'єктами: режими заповідників, вогнепальної зброї, реєстрації транспортних засобів тощо; за видами діяльності: режим таємності, режим оперативно-розшукової діяльності, режим підприємницької діяльності, режим контртерористичної діяльності та ін.

Крім того, на нашу думку, заслуговує на певне самостійне значення класифікація адміністративно-правових режимів за критерієм ступеня їх належності до забезпечення національної безпеки. За таким критерієм можна виокремити режими: забезпечення безпеки держави (державної таємниці, державного кордону, в'їзду до України, перебування іноземних громадян на території України та ін.); забезпечення громадського порядку (порядку обігу вогнепальної зброї, вибухових та отруйних речовин, радіоактивних ізотопів, наркотичних речовин, дотримання паспортно-візових правил); адміністративно-правові, які спрямовані на досягнення цілей в інших галузях управління (митний, санітарний та ін.); комплексні адміністративно-правові (в умовах масових заворушень, епідемій, епізодів, стихійних лих, техногенних процесів, воєнної загрози та ін.).

На наш погляд, адміністративно-правовий режим можна визначити як комплекс державно-управлінських, адміністративно-правових, організаційних заходів і засобів, які застосовуються компетентними органами

влади з метою забезпечення громадського порядку у випадках виникнення реальних загроз громадській безпеці та є істотно відмінними від тих, що використовуються ними за звичайних умов функціонування. Порядок застосування вказаних заходів і засобів, як правило, врегульований нормами адміністративного права, які встановлюють особливий режим функціонування компетентних органів влади й визначають організаційні форми їх взаємодії, та спрямований на усунення загроз стану громадської безпеки, які виникли в державі. При цьому в рамках режиму переважно спрямованість здійснюваних заходів на захист прав і свобод громадян та забезпечується неухильне дотримання принципу законності в діяльності владних органів.

На думку окремих учених, можливим є виділення за юридичними якостями ординарних та екстраординарних режимів [5,12-15]. Під останніми слід розуміти особливі правові режими життєдіяльності населення, здійснення господарської та іншої діяльності організаціями, а також функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування на території, де виникла загроза безпеці та яка була визнана зоною надзвичайної ситуації, зоною озброєного конфлікту або зоною воєнних дій.

Визначаючи роль адміністративно-правових режимів, треба звернути увагу на те, що їх організаційний зміст також має власне правове врегулювання. Важливим є й той факт, що правові засади введення в дію адміністративно-правових режимів передбачаються виключно законами України.

Також слід підкреслити, що з метою належного забезпечення постійно діючих адміністративно-правових режимів у державі створюються спеціально уповноважені на це організації та їх структурні підрозділи: Державна прикордонна служба, Державна податкова адміністрація, Державна митна служба, Державна автомобільна інспекція, підрозділи дозвільної системи, паспортної роботи органів внутрішніх справ та ін. Відмітною ознакою цих органів виконавчої влади є наявність повноважень щодо застосування різноманітних заходів адміністративного примусу.

Як зазначає М.І. Хавронюк, усі закони й інші нормативно-правові акти, які визначають і регулюють власне правоохоронну діяльність, можна умовно поділити на три групи.

До першої групи відносяться закони й інші нормативно-правові акти, що визначають правовий статус тих чи інших правоохоронних органів і водночас регулюють порядок здійснення ними тих чи інших напрямків правоохоронної діяльності. Зокрема, це стосується Законів України "Про прокуратуру" (виконання прокуратурою її функцій) [6], "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" (діяльність Управління державної охорони України з забезпечення нормально функціонування органів державної влади України, безпеки певних посадових осіб та об'єктів) [7] тощо.

До другої групи слід віднести низку законів та інших нормативно-правових актів, які регулюють уніфікований порядок здійснення правоохоронними органами таких її функцій, як розслідування злочинів, оперативно-розшукова функція, судовий розгляд справ, розгляд справ про адміністративні правопорушення, виконання вироків, рішень, ухвал і постанов судів, постанов органів дізнання і досудового слідства та прокурорів.

Третю групу складають закони України, які встановлюють порядок введення та безпосередньої дії спеціальних адміністративно-правових режимів: "Про правовий режим надзвичайного стану"[8], "Про правовий режим воєнного стану"[9], "Про державну таємницю"[10], "Про державний кордон"[11], "Про пожежну безпеку" [12] та ін., окремі положення яких безпосередньо стосуються правоохоронної діяльності.

Наприклад, Законом України "Про правовий режим надзвичайного стану" право здійснювати заходи такого правового режиму надається, зокрема, Службі безпеки України. Змістом указаних заходів можуть бути: установлення особливого режиму в'їзду і виїзду, а також обмеження свободи пересування територією, де вводиться надзвичайний стан; посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення та народного господарства; запровадження особливого порядку розподілу продуктів харчування і предметів першої необхідності; запровадження комендантської години (заборони перебувати на вулицях та в інших громадських місцях без спеціально виданих перепусток і посвідчень особи у встановлені години доби); перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках – проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажів, службових приміщень та житла громадян; обмеження або тимчасова заборона продажу зброї, отруйних і сильнодіючих хімічних речовин, а також алкогольних напоїв і речовин, вироблених на спиртовій основі; тимчасове вилучення в громадян зареєстрованої вогнепальної і холодної зброї та боеприпасів; особливі правила користування зв'язком і передачі інформації через комп'ютерні мережі тощо.

Згідно з Законом України "Про державну таємницю" правоохоронні органи повинні з метою охорони державної таємниці й за погодженням зі Службою безпеки України встановлювати порядок здійснення своїх функцій щодо органів державної влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій, що провадять діяльність, пов'язану з державною таємницею[13, 407 - 409].

Як слушно зазначає Ю. Мірошник, державна таємниця в аспекті національної безпеки – це система примусових заходів державного регулювання, які набирають форм, що відповідають законам суспільного життя, умовам і завданням суб'єкта управління. Це надає можливість розглядати

державну таємницю як модель механізму управління, об'єктом дії якого є соціальні процеси, що відбуваються у сфері національної безпеки [14, 33]. Система державної таємниці повинна бути представлена організаційно-функціональними утвореннями, що компетентні діяти у відповідній сфері, використовуючи специфічні для правоохоронних органів заходи, спрямовані на: захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, законних інтересів держави і прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань з боку окремих організацій, груп та осіб; попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції та організованої злочинної діяльності у сфері управління й економіки, інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу національній безпеці України.

Акти адміністративного примусу, що застосовує міліція, досить часто пов'язані з втручанням у сферу прав та інтересів громадян, інших учасників управлінських відносин. Тому таку діяльність слід здійснювати на законній підставі й у порядку, який регламентований адміністративно-процесуальними нормами [15, 264]. Саме тому певної уваги потребує аналіз особливостей їх використання під час введення органами влади спеціальних адміністративно-правових режимів. Окремі режими можна вважати постійними, наприклад здійснення дозвільної системи.

Як відомо, дозвільна система становить систему суспільних відносин, які виникають у процесі реалізації правил виготовлення, придбання, продажу, обліку, зберігання і використання чітко визначених предметів, а також відкриття та функціонування певних підприємств, майстерень та інших об'єктів [16, 194]. Вона є важливим засобом забезпечення громадського порядку і громадської безпеки в країні, боротьби зі злочинністю й іншими правопорушеннями.

Аналіз стану нормативно-правового регулювання відносин у сфері дозвільної системи, на нашу думку, свідчить про необхідність здійснення певних організаційних заходів. Так, заслуговує на увагу скорочення загальної чисельності різноманітних управлінських актів, їх відносна уніфікація.

Серед інших юридично значущих дій органів міліції під час функціонування спеціальних адміністративно-правових режимів, що спрямовані на забезпечення громадської безпеки, слід визначити здійснення паспортної, реєстраційної роботи щодо громадян України, а також міграційної роботи щодо іноземців та осіб без громадянства.

Велике значення для вдосконалення паспортного режиму мають положення Закону України від 11 грудня 2003 р. "Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні", які встановлюють порядок реєстрації громадян і регулюють відносини, пов'язані зі свободою пере-

сування та вільним вибором місця проживання в Україні, що гарантується Конституцією України і відповідає нормам Загальної декларації прав людини, Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини та основних свобод, інших міжнародних актів.

Разом із тим, у рамках паспортного режиму, як і в організаційному забезпеченні дозвільної системи, необхідним є впорядкування численних управлінських документів, таких як: указівки, інструкції, розпорядження, протоколи, методичні рекомендації, плани, довідки, інформаційні листи, відомості тощо.

Серед організаційних заходів особливе місце займає контрольна діяльність державних інспекцій, які спеціалізуються на контролі у формі перевірок за додержанням загальнообов'язкових правил, норм, стандартів державними органами, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями та громадянами. Одним із важливих шляхів підвищення ефективності роботи державних інспекцій є визначення правового статусу, установлення і закріплення в правових актах конкретних форм і процедур їх діяльності.

На наш погляд оновлення правових форм діяльності органів виконавчої влади та їх посадових осіб очевидно впливає із завдань адміністративної реформи й реформи адміністративного права та передбачає визначення і закріплення найбільш важливих форм і процедур діяльності виконавчих органів щодо забезпечення прав і свобод громадян, надання їм управлінських послуг.

Слід відзначити, що забезпечення керованого перебігу процесів реформування, належного захисту прав і свобод громадян, громадської та національної безпеки України потребує систематичного введення в дію спеціальних адміністративно-правових режимів, видова гама яких постійно розширюється в результаті виникнення нових соціальних, технологічних та інших особливих умов життя суспільства.

Література:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У двох томах. Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
2. Пасенюк О. Реформування адміністративного права – важливий напрям правової політики // Право України. – 1998. – № 7. – С. 3 – 6.
3. Бахрах Д.Н. Административное право. – М., 1996. – 368 с.
4. Афанасьев К.К. Административні договори: реалії та перспективи: Монографія / МВС України, Луган. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України; [Наук. ред. канд. юрид. наук, проф. Ю.П. Битяк]. – Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. – 320 с.

5. Макаренко Н.В. Адміністративне право: Посібник для здачі екзамена. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт-Издат, 2005. – 235 с.
6. Закон України "Про прокуратуру" від 5 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 4. – Ст. 14.
7. Закон України "Про державну охорону органів державної влади України та посадових осіб" від 4 березня 1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 35. – Ст. 236.
8. Закон України "Про правовий режим надзвичайного стану" від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 15. – Ст. 588.
9. Закон України "Про правовий режим воєнного стану" від 6 квітня 2000р. // Офіційний вісник України. – 2000. – № 17. – Ст. 691.
10. Закон України "Про державну таємницю" від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 16. – Ст. 93.
11. Закон України "Про державний кордон України" від 4 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 2. – Ст. 5.
12. Закон України "Про пожежну безпеку" від 17 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 5. – Ст. 21.
13. Мельник М.І., Хавронюк М.І. Правоохоронні органи та правоохоронна діяльність. Навчальний посібник. – К.: Атіка, 2002. – 576 с.
14. Мірошник Ю. Державна таємниця як складова забезпечення національної безпеки України // Право України. – 2004. – № 9. – С. 32-34.
15. Державне управління: теорія і практика / За заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова- К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
16. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина: Підручник / За заг. ред. проф. С.М. Бандурки. – Х., 2000. – 368 с.

Стаття надійшла до редколегії 09.12.2009 р.

О.Д. Коломоєць

**ЩОДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ
ДЕЯКИХ ТЕРМІНІВ У СФЕРІ
ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА У СІМ'І**

Стан справ у сфері забезпечення прав і свобод особи, їх практичної реалізації є тим критерієм, за яким оцінюється рівень демократичного розвитку будь-якої держави і суспільства в цілому. Саме тому сьогодні особлива увага державних органів та установ, громадських організацій, суспільства в цілому спрямована на попередження і протидію порушень прав людини у будь-яких його проявах. Не може бути виключенням і один з його аспектів – насильство в сім'ї. У цьому контексті особливої уваги потребує питання вдосконалення понятійного апарату у цій сфері, вирішення якого в комплексі з іншими новаціями дозволить позитивно вплинути на рівень цього негативного явища.