

6. Кудряшов В.П. Курс фінансів: навчальний посібник / В.П. Кудряшов. – К.: Знання, 2008. – 431 с.
7. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV // Голос України від 14.03.2003 р. – № 49 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
8. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Урядовий кур'єр від 17.08.2010 р. – № 151 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
9. Основні напрямки бюджетної політики на 2013 рік: Постанова Верховної Ради України від 22.05.2013 р. // Голос України від 29.05.2012 р. – № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua>
10. Програма економічних реформ на 2010-2014 р.р. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)
11. Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки: [аналітична доповідь] / за заг. ред. Л.А. Жаліла. – К.: НІСД, 2012. – 25 с.
12. Ганущак Ю.І. Місцеві бюджети / Ю.І. Ганущак. – К.: Легальний статус, 2011. – 48 с.

УДК 342.922

## ПРОЯВИ ДЕФЕКТНОСТІ НОРМ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦІАЛЬНО-НОРМАТИВНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

Саєнко С.І., к.ю.н., доцент

*Луганський державний університет внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*

У статті вказується на відсутність у сучасній адміністративно-правовій науці системних уявлень про вимоги щодо якісного вираження норм адміністративного права; звертається увага на колізії норм адміністративного права, їх суперечність конституційним положенням, абстрактність формулювань, що вони містять, та інші правові явища.

*Ключові слова: соціальні регулятори, суспільні відносини, норми адміністративного права, колізії, абстрактні поняття.*

Саєнко С.І. ПРОЯВЛЕНИЯ ДЕФЕКТНОСТИ НОРМ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА В СОЦИАЛЬНО-НОРМАТИВНОЙ СИСТЕМЕ УКРАИНЫ / Луганский государственный университет внутренних дел имени Э.А. Дидоренко, Украина

В статье указывается на отсутствие в современной административно-правовой науке системных представлений о требованиях к качественному выражению норм административного права; обращается внимание на коллизии норм административного права, их противоречие конституционным положениям, абстрактность формулировок, которые они содержат, и другие правовые явления.

*Ключевые слова: социальные регуляторы, общественные отношения, нормы административного права, коллизии, абстрактные понятия.*

Sayenko S.I. DISPLAYS OF IMPERFECTNESS OF NORMS OF ADMINISTRATIVE LAW ARE IN THE SOCIAL-NORMATIVE SYSTEM OF UKRAINE / Luhansk state university of internal affairs named after E.O. Didorenko, Ukraine

In the article attention is accented on that the norms of administrative law must come forward the effective regulators of public relations. However last not always properly execute the indicated task, because contradictions, declarative orders, and also other legislative errors, are often revealed in them. All of it creates additional obstacles on the ways of realization of rights and freedoms of citizens, creations of stable law and order in society and state, levels a value last as effective social regulators.

An author sees reasons of imperfection of norms of administrative law in absence of the scientifically grounded system pictures of aggregate of properties which the indicated social regulators must possess. In the article attention applies also on the necessity of exposure and scientific analysis of the negative legal phenomena, which can arise up because of violation of requirements, produced to quality of expression of norms of administrative law. Among such phenomena an author selects the collisions of norms of

administrative law and talks that they arise up in the cases when normative legal acts are accepted at different times or developed the organs of different levels, and also when made alteration or additions in a legislation on the similar article of adjusting.

Unclearness of formulations in the norms of administrative law an author also examines as the negative legal phenomenon. He marks at the same time, that a requirement of exactness of formulation of norm of administrative law is a not obuslavliwaet necessity of complete waiver of abstract legal concepts which are frequently needed for the association of normative intentions in single unit.

In the article attention applies also on that the presence of inactive norms of administrative law violates not only major principles of legislative technique, requiring the maximal economy of legal orders at exposition of norms of administrative law but also results in the increase of volume of administrative legislation, hampers the search of operating norms, instrumental in distribution of legal nihilizm. That especially dangerously is not allows to realize rights, freedoms and legal interests to the separate administrative legal subjects or properly to execute the duties set for them.

Insufficiency of the normative administrative legal adjusting of public relations, and also presence of norms of administrative law, which fall short of constitutional positions – also characterized in the article as the legal phenomena of negative character. Examples, confirmative a presence last in the legal system of Ukraine, are made. Speak out suggestion on softening of their influence on development of public relations.

*Key words: social regulators, public relations, norms of administrative law, collisions, abstract concepts.*

Норми адміністративного права повинні виступати основою ефективного регулювання правовідносин у багатьох сферах життєдіяльності українського суспільства. Проте останні не завжди мають належне якісне вираження для виконання вказаного завдання, оскільки в них часто виявляються протиріччя, декларативні приписи, а також інші законотворчі помилки. Зрештою усе це створює додаткові перешкоди на шляху реалізації прав і свобод громадян, створення стабільного правопорядку в суспільстві та державі, нівелює значення останніх як дієвих соціальних регуляторів.

Одна з причин недосконалості норм адміністративного права бачиться в тому, що в сучасній адміністративно-правовій науці відсутні системні уявлення про сукупність критеріїв, за яким останні мають оцінюватися на предмет їх якісного вираження в соціально-нормативній системі України. Наукова спільнота продовжує також залишати поза своєю увагою той факт, що законотворча та правозастосовна практики вже давно потребують теоретичної розробки та обґрунтування відповідного переліку зазначених критеріїв. Не породжує наукового інтересу до згаданої проблематики навіть і те, що останнім часом спостерігається стійка тенденція до поширення певних негативних правових явищ, які виникають внаслідок недосконалого змістовного оформлення норм адміністративного права.

Оскільки напрацювання відповідних наукових пропозицій щодо вирішення зазначеної проблеми перспектива не однієї наукової статті, у зв'язку з цим метою даної роботи визначено лише проведення стислого аналізу окремих негативних правових явищ, які виникають внаслідок недосконалого змістовного оформлення норм адміністративного права. Автор по можливості спробує охарактеризувати більшу частину останніх, висловивши при цьому свої судження відносно їх суті.

*1. Колізії норм адміністративного права.* Це правове явище виникає у випадках, коли нормативно-правові акти, що регламентують певний вид адміністративно-правових відносин, приймаються в різний час або розробляються нормотворчими органами різних рівнів, а також коли вносяться зміни чи доповнення в певний нормативно-правовий акт по схожому предмету регулювання. Для прикладу можна згадати про особливості вираження окремих норм адміністративного права в чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), що підтверджують наявність аналізованого правового явища.

Згадаємо, наприклад, що до 2008 року в чинному адміністративно-деліктному законодавстві України порядок притягнення до адміністративної відповідальності особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, визначався виключно з урахуванням вимог ст.268 КУпАП. Остання категорично встановлювала й до цих пір продовжує регламентувати, що справа про адміністративне правопорушення має розглядатися лише у присутності особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Під час же відсутності зазначеної особи справу дозволяється розглянути лише в тих випадках, коли наявні дані про своєчасне її сповіщення про місце та час розгляду справи. При цьому обов'язково ураховується також факт неподання останньою клопотання про відкладення розгляду справи [1].

Однак, після прийняття 24 вересня 2008 року Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» системність нормативного регулювання даного порядку було дещо порушено. Оновлена редакція ст.258 КУпАП дозволила посадовим особам органів адміністративної юрисдикції не складати протоколи про адміністративні правопорушення та виносити постанови в справах без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності. Стосувалося, правда, це лише ситуацій, коли виявлявся адміністративний проступок у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, що був зафіксований за допомогою працюючих в автоматичному режимі спеціальних технічних засобів, які мали функції фото- і кінозйомки, відеозапису чи засобів фото- і кінозйомки, відеозапису. У даній статті також наголошувалося, що копії постанови та відповідних матеріалів справи про адміністративне правопорушення повинні надсилатися особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, протягом трьох днів із дня винесення зазначеної постанови [2].

Після вказаних нововведень адміністративно-юрисдикційна практика стала дезорієнтованою у можливостях застосування згаданих нормативних приписів. Так, одні органи адміністративної юрисдикції почали суворо орієнтуватися лише на дотримання вимог ст.268 КУпАП та розглядати всі без виключення справи за наявності правопорушника (відповідна практика цілком була логічною хоча б з погляду на те, що відповідала вимогам ст.3 Конституції України, відповідно до якої права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а їх утвердження та забезпечення є головним обов'язком останньої). Інші йшли шляхом використання нормативних приписів ст.258 КУпАП під час винесення постанов у справах про адміністративні правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху – тобто розглядали справи без участі особи, яка притягається до адміністративної відповідальності.

Наявність вказаної колізії адміністративно-правових приписів й до цих пір залишається невирішеною. І це лише один із багатьох прикладів того, що зазначене негативне правове явище існує і воно породжене ігноруванням вимог щодо якісного вираження норм адміністративного права. Кожен із дослідників, хто звертався до вивчення проблем реалізації чинного адміністративного законодавства, теж напевно виявляв наявність колізій між нормами адміністративного права та пропонував шляхи їх усунення, сподіваючись, що законодавець урахує їх у своїй нормотворчій практиці.

*2. Нечіткість формулювань в адміністративно-правових нормах.* Необхідно відмітити, що одним із найважливіших завдань адміністративної нормотворчості є досягнення оптимального поєднання формальної визначеності та абстрактності адміністративно-правових приписів. Проте в законодавця не завжди виходить вирішити вказане завдання належним чином. У тих випадках, коли йому не вдається якісно сформулювати зміст норм адміністративного права, він йде шляхом використання абстрактних висловів, надаючи судам і юристам можливість на свій розсуд вкладати в них належний зміст.

Існування зазначеного правового явища підтверджують певні ілюстрації «розмитих формулювань», що містить адміністративне законодавство України. Серед останніх можна згадати про такі абстракції, як: «особливості відносин» (ч.9 ст.21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [3], «безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо» (ст.2 Кодексу адміністративного судочинства України) [4], «у разі потреби» (ч.6 ст.494 Митного кодексу України) [5], «можливо короткий строк» (ст.259 Кодекс України про адміністративні правопорушення) [1], «інші параметри оцінювання» (ч.1 ст.7 Закону України «Про адміністративні послуги») [6] тощо.

Безумовно, використання законодавцем таких прийомів негативним чином відбивається на якісному вираженні норм адміністративного права та ефективності їх дії. Очевидним також є той факт, що ніяке рішення окремого органу адміністративної юрисдикції по спірному моменту не матиме того авторитету, який би мала норма адміністративного права з чітко вираженим змістом, доступним для розуміння та використання в повсякденному житті.

У той же час вимога точності формулювання адміністративно-правової норми не означає, що необхідно відмовитися від абстрактних юридичних понять: вони часто необхідні для об'єднання нормативних намірів законодавця в єдине ціле. Проте слід наперед розраховувати й

оцінювати ефект, який можна буде отримати від використання подібних абстрактних словесних конструкцій: позитивний – від гнучкості нормативно зафіксованого терміна чи словосполучення; негативний – від невизначеності змісту останніх.

*3. Наявність недіючих норм адміністративного права.* Це правове явище порушує не лише найважливіші принципи законодавчої техніки, що вимагають максимальної економії адміністративно-правових приписів для ефективного регулювання правовідносин, але й призводить до збільшення об'єму адміністративного законодавства, ускладнює пошук діючих адміністративно-правових норм, дезорієнтує органи правозастосування, сприяє поширенню правового нігілізму, і, що особливо небезпечно – не дозволяє реалізувати права, свободи та законні інтереси окремим суб'єктам адміністративного права, а також належно виконати встановлені для них обов'язки.

Прикладів на підтвердження наявності аналізованого правового явища можна навести величезну кількість. Втім, у даній статті ми обмежимося згадкою тільки про один із них. Він стосується лише тих адміністративно-правових приписів, які законодавець під час законопроектної роботи намагався зробити діючими нормами адміністративного права, бо сподівався отримати позитивний ефект від їх суб'єктного спрямування. Але, на жаль, останні так і залишилися лише декларативними текстами адміністративного законодавства.

Мова йде, зокрема, про адміністративно-нормативні приписи, що містить ст.21 Закону України «Про міліцію», і які наголошують наступне – «Працівники міліції перебувають під захистом держави, що здійснюється в порядку і випадках, передбачених законом. Держава гарантує захист життя, здоров'я, честі, гідності, житла, майна працівника міліції, членів його сім'ї та близьких родичів від злочинних посягань та інших протиправних дій. Образа працівника міліції, опір, погроза, насильство та інші дії, які перешкоджають виконанню покладених на працівника міліції завдань, тягнуть за собою встановлену законом відповідальність» [7].

І справді, згадані адміністративно-нормативні приписи в державі, яка претендує називатися правовою, демократичною, соціально орієнтованою та націленою на стабільне забезпечення правопорядку і громадського спокою, повинні дійсно діяти реально, а не залишатися лише декларативними гаслами. Проте, якщо запитати в самих працівників міліції, що повсякденно працюють на «землі», чи їм доводилося на собі відчувати реалізацію вказаних гарантій, то від більшості з них ви безперечно отримаєте негативну відповідь.

Крім того, навіть по телебаченню нам часто-густо показують як «гарантуються» права співробітників міліції при виконанні ними своїх функціональних обов'язків, як притягуються до відповідальності особи, що образили міліціонера або навіть спричинили йому фізичну шкоду. Прикро, але вже навіть стало надбанням нашої правової культури постійне приниження честі та гідності тих, хто стоїть на варті правопорядку, хто не шкодує власного життя за для забезпечення громадської безпеки. Тому в подібних випадках навіть аморально називати реально діючими згадані адміністративно-правові норми. І таку ситуацію потрібно негайно виправляти.

*4. Недостатність нормативного адміністративно-правового регулювання суспільних відносин.* Можливо утопічно сподіватися на те, що всі аспекти суспільних відносин (які потребуватимуть цього) колись знайдуть правове закріплення в нормах адміністративного права. Проте, у всякому разі, варто орієнтуватися на досягнення такої мети, щоб поступово зменшити відставання адміністративно-нормативного регулювання суспільних відносин від реального розвитку останніх. Це можна зробити навіть вже сьогодні без будь-яких фінансових затрат у певних сферах правового регулювання. Крок лише за законодавцем, і з ним не варто зволікати.

Так, зокрема, у нормах адміністративного права потрібно вже давно було зафіксувати повною мірою ключові положення правового статусу потерпілого, як учасника адміністративно-деліктних відносин. Однак, оскільки це не було зроблено раніше, то доцільно в найближчій перспективі розширити обмежені ресурси ст.269 КУпАП та вказати в останній, що зазначена особа в адміністративно-деліктному провадженні може скористатися також правами: подавати докази, давати пояснення, виступати рідною мовою, користуватися послугами перекладача, якщо не володіє мовою, якою ведеться провадження тощо. Вважаємо, що такий крок законодавця сприятиме посиленню демократичних засад адміністративно-деліктного процесу

та свідчитиме про намагання останнього вичерпно нормативно врегулювати адміністративно-деліктні відносини, суб'єктом яких може виступати потерпілий.

5. *Суперечливість норм адміністративного права положенням Конституції України.* Прикладів, що підтверджують наявність аналізованого правового явища, теж можна навести достатню кількість. Проте в рамках обмеженого обсягу даної статті ми згадаємо лише про два з них, що зумовлені такою сферою правового регулювання – як адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі.

У першу чергу нам хотілося б вказати на невідповідність із даного питання адміністративно-нормативних приписів ст.11 Закону України «Про міліцію» нормативним положенням ст.30 Конституції України. У стислому вигляді наявне протиріччя можна проілюструвати наступним чином.

На даний момент у підпункті «в» пункту 15 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» зафіксовано, що працівник міліції може безперешкодно входити в будь-який час доби до житла чи до іншого володіння особи, яка перебуває під домашнім арештом або адміністративним наглядом, з метою перевірки виконання встановлених судом обмежень [7]. Але така вимога згаданого закону суперечить нормативним приписам ст.30 Конституції України, у яких категорично вказується на те, що кожному гарантується недоторканність житла та не допускається проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду чи обшуку інакше як за вмотивованим рішенням суду. Лише в невідкладних випадках, пов'язаних із врятуванням життя людей та майна чи з безпосереднім переслідуванням осіб, які підозрюються у вчиненні злочину, можливий інший, встановлений законом, порядок проникнення до житла чи до іншого володіння особи, проведення в них огляду та обшуку [8].

Не відповідають конституційним положенням у даній сфері правового регулювання також і адміністративно-нормативні приписи Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». У цьому випадку квінтесенцією відповідних протиріччя стала подальша регламентація ст.10 даного закону певних правових обмежень для адміністративно піднаглядних осіб [9] всупереч вимогам ст.64 Конституції України. В останній же зазначається, що конституційні права і свободи людини та громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, чітко передбачених саме Конституцією України (а не законами). Лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану можуть установлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням терміну дії цих обмежень [8].

Безсумнівно, згадані ситуації вимагають від законодавця внесення певних коректив до нормативних приписів адміністративного законодавства України. З цією метою останній міг би, наприклад:

- 1) з підпункту «в» пункту 15 частини першої ст.11 Закону України «Про міліцію» виключити слова: «або адміністративним наглядом»;
- 2) у ст.10 Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі» вказати, що обмеження до осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд, застосовуються з урахуванням вимог ст.64 Конституції України.

Крім того, якщо в найближчій перспективі законодавець також вдасться і до оновлення положень Конституції України, то в частині 2 ст.64 останньої він міг би нормативно зафіксувати в категоричній формі, що «Окремі обмеження прав і свобод людини та громадянина із зазначенням терміну дії цих обмежень можуть встановлюватися в умовах воєнного або надзвичайного стану, а також за постановою суду щодо осіб, для яких встановлено адміністративний нагляд».

Переконані, що репрезентовані нововведення сприяли б більшому узгодженню системи норм адміністративного права з конституційними положеннями, а також створили б передумови для надійного утвердження та забезпечення прав і свобод осіб, за якими встановлено адміністративний нагляд.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. № 8073-X //

Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – № 51. – Ст. 1122.

2. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення регулювання відносин у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху: Закон України від 24 вересня 2008 р. № 586-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2009. – № 10-11. – Ст. 137.
3. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.
4. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35-37. – Ст. 446.
5. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 46-48. – Ст. 552.
6. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.
7. Про міліцію: Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
8. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
9. Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі: Закон України від 1 грудня 1994 р. № 264/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 52. – Ст. 455.

УДК 354.32:374

## ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ПОЗАШКІЛЬНУ ОСВІТУ УКРАЇНИ

Чорна В.Г., к.ю.н., доцент

*Навчально-науковий інститут права та психології  
Національної академії внутрішніх справ*

У роботі піднімається питання юридичної відповідальності за порушення законодавства України, яким урегульовано такий структурний елемент освіти, як позашкільна освіта. Розкриваються основи адміністративної відповідальності в досліджуваній сфері та різновиди адміністративних правопорушень.

*Ключові слова:* юридична відповідальність, дисциплінарна відповідальність, адміністративна відповідальність, цивільно-правова відповідальність, кримінальна відповідальність, дисциплінарні проступки, правопорушення, цивільні делікти, злочини.

Чёрная В.Г. ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВНЕШКОЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ / Учебно-научный институт права и психологии Национальной академии внутренних дел, Украина

В работе поднимается вопрос о юридической ответственности за нарушение законодательства Украины, которым урегулирован такой структурный элемент образования, как внешкольное образование. Раскрываются основы административной ответственности в исследуемой сфере и разновидности административных правонарушений.

*Ключевые слова:* юридическая ответственность, дисциплинарная ответственность, административная ответственность, гражданско-правовая ответственность, уголовная ответственность, дисциплинарные проступки, правонарушения, гражданские деликты, преступления.

Chorna V.G. LEGAL LIABILITY FOR VIOLATIONS OF LAW-SCHOOL EDUCATION IN UKRAINE / Educational-scientific institute of right and psychology of the National academy of internal affairs, Ukraine