

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ «КОНТРОЛЬ» І «НАГЛЯД» ЯК ЗАСОБІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ БЕЗДОМНИХ ОСІБ І БЕЗПРИТУЛЬНИХ ДІТЕЙ

THEORETICAL PROBLEMS OF THE DEFINITION OF "CONTROL" AND "SUPERVISION" AS A MEANS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF HOMELESS AND STREET CHILDREN

Кожура Л.О.,

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави і права

ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана»

У статті досліджено правові категорії «контроль» і «нагляд» як засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей. Запропоновано авторські дефініції цих понять. Визначено особливості їхнього здійснення.

Ключові слова: контроль, нагляд, адміністративно-правовий захист, бездомні особи, безпритульні діти.

В статье проведено исследование правовых категорий «контроль» и «надзор» как средств административно-правовой защиты бездомных лиц и беспризорных детей. Предложено авторские дефиниции данных понятий. Определены особенности их осуществления.

Ключевые слова: контроль, надзор, административно-правовая защита, бездомные лица, беспризорные дети.

In this article the scientific research of legal categories of "control" and "supervision" as a means of administrative and legal protection of homeless people and street children. Copyright The author proposed definitions of these concepts. The features of their implementation.

Key words: monitoring, surveillance, administrative and legal protection, homeless people, street children.

Актуальність теми. На сьогодні досить гостро постала проблема правового визначення понять «контроль» і «нагляд» як засобів адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей. Особливо це питання постало в теоретичній площині його реалізації публічною адміністрацією. Саме тому першочергово є необхідним дослідження сутності й особливостей правових категорій «контроль» і «нагляд» як засобів адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей.

Загальні питання дослідження категорій «захист» і «охорона» частково відображено в дослідженнях таких учених, як М.В. Вітрук, В.В. Галуцько, Є.О. Гада, М.І. Матузов, О.О. Обушак, З.В. Ромовська, Б.Ю. Тихонов та інші.

Виклад основного матеріалу. Категорія «засоби» є терміном загальноживаним, проте його сутність відрізняється неоднозначним смисловим навантаженням. Юридична література не оперує чітко визначеними поняттями цього терміна, незважаючи на його теоретичне та практичне застосування, що убачається науковою й законодавчою прогалиною, оскільки «виключено, щоб юридичний термін позначав поняття з неусталеним змістом і щоб термін з'явився раніше, ніж поняття» [1, с. 31].

Філософи-науковці теж не вивели зазначеної дефініції, проте вони оперують категорією «засоби виробництва», відповідно до якої це, по-перше, предмети праці, які є об'єктом людського впливу, у сучасних виробничих процесах до них належить

сировина, тобто предмети природи, які вже зазнали певного впливу з боку людини, видозмінені її працею; по-друге, засоби праці – це сукупність усіх речових елементів, що людина використовує для впливу на предмет праці (знаряддя виробництва, виробничі будівлі, транспорт, сховища для сировини та продукції, земля, яка обробляється) [2, с. 391].

На думку Н.І. Ропаківа, засобом є матеріальні й духовні умови, необхідні для досягнення поставлених цілей [3, с. 50].

Основоположно вбачається позиція К. Маркса, який під засобом розумів свідомість, волю, трудову активність людини, її перетворювальний вплив на природу [4, с. 357], оскільки вона значно розширює понятійне навантаження категорії «засоби», включаючи до її складу не тільки техніку, а й свідомі акти щодо використання цієї техніки, тобто технологію застосування технічних засобів. Ця категорія в такому випадку відображає діалектичну єдність техніки й технології, інструментів і діяльності [5, с. 22].

Водночас категорію «засоби» не можна зарахувати до юридичної термінології, оскільки вона лишається самостійно не визначеною. Що ж до компонента «правові», що часто вживається поряд із терміном, про який йшлося вище і який доводить свою належність до юридичної термінології, то можемо говорити виключно про існування словосполучення.

Класик юридичної думки С.С. Алексєєв уважає, що «правові засоби» – це субстанціональні, інституціональні правові феномени, що розглядаються в

контексті власного функціонального призначення і скеровані на досягнення соціально корисних цілей [6, с. 14–15].

На думку М.Н. Марченка, під цією категорією варто розуміти правові явища, що виражаються в інструментах (установленнях) і діяннях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення соціально важливих цілей [7, с. 326].

К.В. Шундіков стоїть на позиції, відповідно до якої юридичні (правові) засоби – це взята в єдності сукупність правових установлень (інструментів) і форм правореалізаційної практики, за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права та забезпечується досягнення соціально корисних цілей [5, с. 63].

Вищенаведене можна застосувати й до поняття адміністративно-правових засобів. При цьому воно матиме на увазі всю систему адміністративно-правових норм, що розглядається з позиції їхнього функціонального призначення з метою вирішення тих чи інших соціальних завдань, регулювання відповідного кола суспільних відносин.

Правові засоби розуміють як закріплені Конституцією, нормами законів або інших правових актів прийоми, способи впливу на суспільні відносини з метою досягнення певного результату. До них належать юридичні норми, правовідносини, індивідуальні правозастосовні веління та приписи, акти правозастосовних органів тощо [8, с. 110]. Адміністративно-правові засоби посідають важливе місце серед засобів правових, відрізняючись різноманітністю й особливими рисами, що також притаманні й засобам адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей.

Публічні органи управління широко використовують зазначені засоби, формуючи та вдосконалюючи суспільні відносини в різних сферах (у нашому випадку це сфера всебічного захисту бездомних осіб і безпритульних дітей), оскільки адміністративно-правові засоби являють собою дієвий структурний елемент регулятивної діяльності органів і поділ владних повноважень.

Характерні особливості й порядок застосування адміністративно-правових засобів у сфері адміністративно-правового захисту категорій осіб, котрі нами досліджуються, закріплено в законодавстві України відповідного спрямування, уточнені ж такі засоби в нормативно-правових актах, що видаються органами виконавчої влади центрального та місцевого рівнів, а також органами місцевого самоврядування.

Процедура втілення в життя категорії, про яку йдеться, урегульована нормами права, закріпленими в актах, які забезпечують функціонування зазначеної галузі. Безпосередня ж реалізація покладена на публічні органи управління, зокрема їхніх посадових осіб, котрі здійснюють покладені на них державою повноваження.

Отже, спираючись на наведене, можемо вивести власну дефініцію категорії адміністративно-правових засобів захисту бездомних осіб і безпритульних дітей.

Так, **засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей** – це сукупність прийомів і способів, за допомогою яких публічні органи управління регулюють суспільні відносини у сфері захисту цих незахищених категорій населення, що мають на меті дотримання й забезпечення їхніх прав та інтересів.

Засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей мають різноманітний характер, проте є взаємопов'язаними, являючи собою цілісну систему, і тісно пов'язані із засобами регулювання різних сфер діяльності публічних органів управління.

Чинне законодавство України закріплює вибір того чи іншого засобу, доречність його застосування в тому чи іншому випадку.

Аналіз адміністративного законодавства України та практики його застосування дає змогу виокремити такі засоби адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей:

- 1) ліцензування;
- 2) атестація;
- 3) контроль (нагляд);
- 4) адміністративна відповідальність за порушення прав незахищених верств населення, зокрема бездомних осіб і безпритульних дітей.

Дослідивши теоретичні погляди щодо розуміння правової категорії «державний контроль», ми дійшли висновку, що загальною дефініцією щодо цього поняття є точка зору С.В. Ківалова та Л.Р. Білої, відповідно до якої контроль – це основний спосіб забезпечення законності, головними напрямками здійснення якого є таке: а) додержання планової, фінансової, цінової, договірної, технологічної, виконавчої, трудової й інших видів державної дисципліни; б) використання державних ресурсів; в) виконання вимог природоохоронного законодавства; г) підбір і розміщення кадрів у державному секторі; д) виконання соціальних програм тощо. Контроль може бути формою або видом діяльності, принципом або функцією та самостійним видом роботи [9, с. 63–64].

До основних **ознак контролю** як засобу адміністративно-правового регулювання у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей варто зарахувати такі:

- 1) здійснюється на законних підставах лише уповноваженими державними органами й/або посадовими особами;
- 2) реалізовується із використанням специфічних форм (наприклад, атестація);
- 3) державно-владна природа, активний характер, що передбачає оперативне втручання уповноважених державних органів у діяльність органів, що надають адміністративно-правовий захист бездомним особам і безпритульним дітям, можливість застосування заходів примусу в разі виявлення порушень чинного законодавства;
- 4) у випадку виявлення порушень норм законодавства підконтрольним органом контрольний орган має право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Що ж до форм контролю, то, підтримуючи думки провідних учених-адміністративістів, зазначимо, що у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей він може виступати в таких формах, як запит, ревізія, перевірка, витребування звітів тощо.

Запит ми розуміємо як можливість звернення фізичних та юридичних осіб до посадової особи, котра очолює орган влади вищого, центрального чи місцевого рівня, що надає захист бездомним особам і безпритульним дітям, із проханням (вимогою) надати інформацію про діяльність цього органу. Так, відповідно до інформації, наданої Міністерством соціальної політики України, у 2012 р. громадськими організаціями, що працюють в інтересах бездомних осіб, було надіслано 32 запити щодо плану заходів, які планувалися для бездомних осіб в осінньо-зимовий період 2012–2013 рр. [10].

Ревізія передбачає вивчення фінансово-господарського боку діяльності органу будь-якого рівня, що забезпечує захист, про який зазначено вище. Відповідно до статистичних даних, наданих органами державної контрольно-ревізійної служби України, у результаті ревізії, проведеної в Міністерстві соціальної політики України за період 2010–2011 рр. на предмет цільового використання коштів, які виділяються для функціонування центрів соціально-психологічної реабілітації дітей на території України, порушень використання коштів державного бюджету не виявлено [204].

Перевірка здійснюється для обстеження окремих напрямів фінансово-господарської діяльності. Так, у листопаді 2011 р. прокуратура Менського району Чернігівської області звернулася до органів державно-ревізійної служби України з вимогою перевірити правильність використання коштів Управлінням праці та соціального захисту населення Менського району, що були виділені на побудову соціального готелю для бездомних осіб у місті Мена. Перевірка виявила, що кошти, виділені на зазначене будівництво, були використані не за призначенням, унаслідок чого соціальний готель навіть не почав будуватися. Винні у правопорушенні понесли визначену законодавством відповідальність [10].

Витребування звітів про діяльність, наприклад, органів опіки та піклування Хмельницької області в голови обласної державної адміністрації з вимогою надати звіт про умови влаштування безпритульних дітей і захист їхніх особистих та майнових інтересів за період з 2011 по 2012 рр.

Нагляд прийнято розглядати як один із напрямів реалізації контролю. Проте правова наука оперує й позиціями, згідно з якими між контролем і наглядом різниця відсутня, що має наслідком деяку заплутаність при розумінні сутності різних, на нашу думку, категорій.

Ми підтримуємо позицію таких учених, як О.Ф. Андрійко, яка вказує на відмінність зазначених категорій: «Нагляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, особливістю якого є те, що нагляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які

їм організаційно не підпорядковані, а контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, за результатами ж контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний нагляд здійснюється за дотриманням відповідними суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами» [11, с. 349–350]; В.Б. Авер'янова, котрій указує на більш широке поняття контролю, порівняно з наглядом, його елементом, і називає останній «звуженим контролем» [12, с. 235]; В.М. Гарашука, який чітко вказує на відмінність між запропонованими поняттями, оскільки контроль, на відміну від нагляду, є явищем повсякденним і безперервним, передбачає втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта й притягнення винних осіб до юридичної відповідальності [13, с. 48–54] та інших.

Проте необхідно зазначити про спільну мету контролю й нагляду – гарантувати законність, дисципліну та порядок у процесі управління державою.

Але контроль, на відміну від нагляду, є повсякденним, безперервним, здійснюється як органами законодавчої, виконавчої влади, судами, так і численними спеціально утвореними для цього контрольними органами. Головне, що відрізняє його від нагляду, – це те, що контрольний орган має право втручання в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта (іноді аж до підміни собою керівного органу цього об'єкта), а також те, що контрольні органи мають право самостійно притягувати винних осіб до юридичної відповідальності.

Отже, можемо резюмувати, що *контроль є родовим поняттям щодо нагляду, останній же є різновидом контролю та його складовою*. Нагляду притаманні такі особливості, як збирання потрібних знань про діяльність об'єкта, що знаходиться під наглядом, їх оцінювання, перевірка дотримання правових норм, спеціальних правил, установлених на об'єктах, що перебувають під наглядом; організаційна невідповідність об'єкта органу, що здійснює нагляд; застосування відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну й іншу діяльність об'єкта [13, с. 51].

Висновки. Отже, на основі вищевикладеного можемо сформулювати власне розуміння категорії «нагляд» у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей – це регламентована діяльність уповноважених державою суб'єктів щодо перевірки виконання та додержання правових актів посадовою особою (уповноваженим органом) публічного органу управління, що призначений надавати захист бездомним особам і безпритульним дітям. Спираючись на вищенаведене, уважаємо, що контроль у сфері адміністративно-правового захисту бездомних осіб і безпритульних дітей – це діяльність уповноважених державою публічних органів управління (посадових осіб), що здійснюється на постійній основі, із використанням особливих методів і форм, полягає у спостереженні за функціонуванням органів та посадових осіб, які здійснюють адміністративно-правовий захист бездомних осіб і безпритульних дітей.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Хабибулина Н.И. Политико-правовые проблемы семиотического анализа языка закона (теоретико-методологическое исследование) : автореф. дисс. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теория и история права и государства; история правовых учений» / Н. И. Хабибуллина. – СПб., 2001. – 48 с.
2. Философский словарь / под ред. М.М. Розенталя. – М. : Изд-во полит. лит., 1975. – 496 с.
3. Ропак Н.И. Категория цели: проблемы исследования / Н.И. Ропак. – М. : Мысль, 1980. – 127 с.
4. Маркс К. Соч. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Прогресс, 1985. – Т. 20. – 1985. – 580 с.
5. Шундилов К.В. Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дисс. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / К.В. Шундилов. – Саратов, 1999. – 182 с.
6. Алексеев С.С. Правовые средства: постановка проблемы, понятие, классификация / С.С. Алексеев // Советское государство и право. – 1987. – № 6 – С. 12–19.
7. Проблемы теории государства и права : [учебное пособие] / под ред. М.Н. Марченко. – М. : Проспект, 1999. – 504 с.
8. Алексеев С.С. Теория права / С.С. Алексеев. – М. : БЕК, 1994. – 224 с.
9. Кивалов С.В. Адміністративне право України : [навчально-методичний посібник] / С. Кивалов, Л. Біла. – 2-е вид., перероб. і доп. – Одеса : Юридична література, 2002. – 312 с.
10. Стратегія запобігання та зменшення бездомності в Україні на період 2013–2020 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article.jsessionid=F1AB2EC2F2882403CC4C1B886A5031A5?art_id=141814&cat_id=102036.
11. Адміністративне право України. Академічний курс : [підручник] : у 2 т. / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – Т. 1 : Загальна частина. – 2007. – 592 с.
12. Державне управління: теорія і практика / за заг. ред. проф. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
13. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні / В.М. Гаращук. – Х. : Фоліо, 2002. – 176 с.

УДК 349.6

**ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ**

**THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE
AND LEGAL MEANS ROAD SAFETY**

Кутерга М.В.,
здобувач

Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Стаття присвячена дослідженню юридичної природи адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху. Аналізується формування поняття адміністративно-правових засобів у сучасному теоретико-правовому дискурсі. З'ясовано сутність, зміст і характерні риси адміністративно-правових засобів забезпечення безпеки дорожнього руху.

Ключові слова: засоби, правові засоби, адміністративно-правові засоби, охорона, безпека дорожнього руху.

Статья посвящена исследованию юридической природы административно-правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения. Анализируется формирование понятия административно-правовых средств в современном теоретико-правовом дискурсе. Установлены сущность, содержание и характерные черты административно-правовых средств обеспечения безопасности дорожного движения.

Ключевые слова: средства, правовые средства, административно-правовые средства, охрана, безопасность дорожного движения.

The article investigates the legal nature of administrative and legal means to ensure road safety. We analyze the formation of the concept of administrative and legal means in the modern theoretical and legal discourse. The author clarified the nature, content and characteristics of administrative and legal means to ensure road safety.

Key words: means, legal means, administrative and legal means, security, road safety.

Актуальність теми. Питання забезпечення безпеки дорожнього руху були, є й будуть актуальними, оскільки на сьогодні автомобіль є вже не розкішно, а засобом пересування, без якого не можуть обійтись безліч людей на всій планеті. Разом із тим транспорт, особливо автомобільний, розглядається як джерело підвищеної небезпеки, а його експлуатація пов'язана з ризиком для життя й здоров'я людей і навколишнього природного середовища. Однією з умов реалізації без-

пеки дорожнього руху є так званий «людський фактор», зокрема здійснення постійного контролю людини над джерелом підвищеної небезпеки (транспортним засобом) з метою забезпечення існування безпечного, сталого та повністю автономного переміщення механічних транспортних засобів. Для зниження ризиків настання небезпеки для життя й здоров'я людей, навколишнього середовища та суспільства загалом держава застосовує різноманітні правові інструменти, одним із