

ВИЩИЙ НАВЧАЛЬНИЙ ЗАКЛАД
УНІВЕРСИТЕТ ЕКОНОМІКИ ТА ПРАВА «КРОК»

ПРАВНИЧИЙ
ВІСНИК
Університету «КРОК»

2008'3

Зміст

Вступне слово	3
---------------------	---

Розділ І. Теорія та історія держави і права

<i>Арістова І.В.</i> Реформування державного управління в Україні: концепція взаємодії держави та суспільства, правове забезпечення	4
<i>Лободаєв В.М.</i> Правоохоронна діяльність загонів Вільного козацтва в умовах загострення суспільно-політичної кризи в Україні восени 1917 року ...	11
<i>Панфьорова М.А.</i> Адміністративні центри Південно-Східної України наприкінці XVIII – в першій половині XIX ст.	24

Розділ ІІ. Конституційне та адміністративне право.

Міжнародне право

<i>Гдичинський Б.П.</i> Ідея федералізму в українській політичній науці	38
<i>Губань Р.В.</i> Проблеми реформи Ради Безпеки ООН (історико-правовий аспект)	44
<i>Іванюшенко В.В.</i> Місце та роль місцевого самоврядування в забезпеченні права людини і громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля	53
<i>Кравченко В.В.</i> До питання щодо поняття компетенції місцевого самоврядування та принципів її формування	62
<i>Мосьондз С.О.</i> Дилема щодо розуміння законності та правозаконності	70
<i>Пстков С.В.</i> Актуальні проблеми адміністративно-правової реформи в Україні	78
<i>Француз А.Й.</i> Подолання корупції як необхідна складова постання демократії в Україні	87
<i>Француз-Яковець Т.А.</i> Судові гарантії забезпечення конституційно- правового статусу особи	91
<i>Янчук А.О.</i> Стадії референдумного процесу та питання вдосконалення їх правової регламентації	95
<i>Янчук О.Ю.</i> Оптимізація структури місцевих державних адміністрацій	111

Розділ ІІІ. Цивільне право та цивільний процес.

Фінансове право

<i>Гіжевський В.К.</i> Господарсько-комерційні договори на транспорті	118
<i>Коваленко О.І., Баданін А.В., Коваленко Н.О.</i> Сучасні аспекти організаційно-правових форм державного управління та управління господарсько-комерційними корпоративними інтересами у банківській сфері в Україні	126

Косянчук Т.О. Основні напрями інвестиційної політики в Україні в сучасних умовах 135

Мазур Т.В. Перспективи розвитку відносин Фонду гарантування вкладів фізичних осіб із вкладниками (щодо розширення об'єкту відносин та суб'єктного складу) 143

Січевлюк В.А. Теоретичні питання правового регулювання застави корпоративних прав господарських товариств 157

Федосєєва Т.Р. Проблеми правового врегулювання відносин у сфері забезпечення громадян житлом у соціальних гуртожитках 170

Ятченко Є.О. Міжцерковні комісії як суб'єкт цивільно-правової охорони релігійних прав релігійних організацій 177

Розділ IV. Кримінальне право та кримінальний процес. Криміналістика

Боровенко В.М. Міжнародно-правові підстави кримінальної відповідальності за порушення правил міжнародних польотів 182

Грязін В.І. Криміналістична характеристика та деякі особливості методики розслідування злочинів, вчинених організованими злочинними організаціями (групами) 197

Дрьомов С. Юридична природа добровільної відмови при незакінченому злочині 210

Розділ I. Теорія та історія держави і права

І.В. Арістова,

д-р юрид. наук, професор,
завідувач кафедри адміністративного та
інформаційного права Сумського
національного аграрного університету

Реформування державного управління в Україні: концепція взаємодії держави та суспільства, правове забезпечення

Обґрунтовано доцільність розгляду державного управління з позицій сучасного розуміння соціальних процесів – як взаємодії держави та громадянського суспільства. З метою реалізації «людиноцентристської» ідеології діяльності інститутів держави запропоновано удосконалення адміністративного законодавства здійснювати на базі нової концепції розвитку законодавства України; основні положення якої розглянуті у роботі.

Постановка проблеми

Виходячи з того, що права і свободи людини та їх гарантії мають визначати зміст і спрямованість діяльності держави (ст. 3 Конституції України [1]), органи державної влади України повинні усвідомлювати своє призначення та активізувати свої зусилля на якісне виконання свого головного обов'язку. У зв'язку з цим вельми важливого значення набувають питання щодо вдосконалення системи державного управління, оскільки саме від ефективності управлінської діяльності залежить створення умов для належної реалізації та захисту прав і свобод громадян та забезпечення виконання покладених на них обов'язків. Водночас слід зазначити, що і Концепція адміністративної реформи в Україні [2] акцентує увагу на необхідності переосмислення організаційних і правових засад державного управління, науково-методологічної бази адміністративного права як галузі публічного права та відповідного законодавства України. Вважаємо, що звернення науковців до порушених питань постає цілком актуальним та своєчасним.

Аналіз попередніх досліджень

Безумовно, вирішенню проблем удосконалення державного управління, зокрема в їх організаційно-правових аспектах, приділяли увагу вчені в галузі теорії держави і права, адміністративного права, державного управління, що знайшло відображення у відповідних наукових працях [3–7]. Водночас реалії сьогодення свідчать про необхідність подальшого розвитку ідей, сформульованих у контексті нової наукової доктрини вітчизняного адміністративного права – переорієнтування адміністративного права з галузі, яка «обслуговувала» владу під час реалізації останньою своїх повноважень, у галузь права, котра служить людині. Автор цілком поділяє точку зору професора С. Стеценка щодо необхідності проведення подальших наукових досліджень, спрямованих на «деталізацію» основних ідей, доведення їх до реального втілення у життя (в законодавство, навчальний процес тощо) [8], оскільки далеко

не завершеним постає процес визначення ключових засад реформування вітчизняного адміністративного права та державного управління.

Виклад матеріалу дослідження

Мета цієї роботи – визначення та обґрунтування оновленого підходу до аналізу системи державного управління, а також вихідних засад концепції реформування законодавства України як основи розвитку адміністративного законодавства.

На нашу думку, доцільно розглядати адміністративну реформу в Україні як спробу налагодити діалог держави з суспільством у перехідний період. При цьому у роботі акцентується увага на тому, що діалог у політиці – це найважливіший методологічний принцип розуміння демократичних процесів. Механізм взаємодії державної влади та громадянського суспільства має складний, багаторівневий характер. Процес реформування, що здійснюється в Україні, відбувається як протистояння ліберальної та консервативно-бірократичної позицій з приводу політичного діалогу, що призводить до непередбачуваних змін, до економічної та соціальної нестабільності. З огляду на те, що метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави, а також стане близькою до потреб і запитів людей [9], автор вважає за доцільне звернутися до аналізу сутності і закономірності державного управління з позицій сучасного розуміння соціальних процесів.

Традиційно основними теоретичними підходами щодо визначення управління слугували головні положення кібернетики та теорії систем. Водночас синергетика продовжує, розвиває та поглиблює уявлення кібернетики й теорії систем. Виходячи з того, що стан сталої рівноваги – це лише один етап на шляху розвитку складноорганізованих соціальних систем, синергетика досліджує нерівноважні системи, що знаходяться у процесі еволюційної зміни, тобто вивчає стан соціальних систем «в епоху змін» [10, с. 3–5].

Цікавими, на наш погляд, постають основні положення синергетики, які підтверджують тезу, що складноорганізованим системам не слід нав'язувати шляхи їх розвитку. Більш того, сама ідея насильно (тобто всупереч закладеним у них об'єктивним закономірностям) управляти такими системами може бути гальмом на шляху їх розвитку. Одним із способів такого насильницького управління може виявитися і державний, у тому числі адміністративний, примус. Отже, необхідно визначити його місце у механізмі державного управління. Це питання пов'язано з визначенням ефективності всього державного управління, з питанням про співвідношення у його арсеналі методів переконання та примусу.

Слід підкреслити, що загальновизнане визначення державного управління [11, с. 38] притаманне лінійним системам, в яких, з позицій кібернетики, управління здійснюється як вплив суб'єкта на об'єкт з метою приведення його у заданий стан. З позицій синергетики, необхідно характеризувати державне управління не як владний вплив суб'єкта на об'єкт, але як взаємодію

суб'єкта з навколишнім середовищем (об'єктом управління) з метою пізнання притаманних йому закономірностей, а також гармонічного «вбудування» до нього шляхом пристосування своєї поведінки до даних об'єктивних закономірностей. У цьому випадку можна говорити про перехід від управління суспільством до «діалогу з суспільством» [12, с. 30]. Таким чином, підтверджується висновок про те, що зростаюча демократизація суспільства – шлях прогресу та розвитку. На новій основі і на новому витку відбуваються підтвердження положень думок багатьох вчених. Так, Б.П. Курашвілі писав, що державне управління – «це, безумовно, вплив, але, якщо бути більш точним, то взаємодія, і якщо на визначення державного управління буде виділено лише одне слово, то слід було б сказати, що – співробітництво» [13, с. 88–89].

Зважаючи на один із головних законів у синергетиці – закон ієрархічності, системності світу, у роботі [див. 10, с. 80] зроблено висновок, що для соціальних систем доцільно використовувати «теорію соціальних відносин обмінного типу». При цьому мається на увазі, що обмінним відносинам (відносинам взаємодії) притаманний антиентропійний ефект, водночас відносини нерівноцінні, тобто відносини владного впливу, посилюють руйнівні тенденції. Отже, якщо йдеться про відносини обману, то держава може очікувати і вимагати від громадян дотримання своїх приписів лише у тому випадку, коли вона надає їм який-небудь соціальний еквівалент, наприклад, забезпечує стабільне існування, гарантовану роботу і т.ін. Тобто, держава виконує своє призначення як суб'єкт управління, що забезпечує життєдіяльність системи. Відповідно, якщо держава як суб'єкт управління не надає громадянам «на ринку соціальних послуг» умов для нормального рівня життя, то в обмін отримує еквівалентне ставлення до самої себе у вигляді різноманітних відторгнень будь-яких державних пропозицій, у тому числі позитивних для суспільства, внаслідок чого зростає необхідність застосування методів примусу, оскільки добровільно приписи держави громадянами не виконуються.

Вважаємо, що під час здійснення адміністративної реформи вельми потрібно звернути увагу на наступні положення:

- збільшення кількості адміністративних правопорушень пов'язано, серед іншого, з невиконанням державою своєї соціальної ролі;

- боротьба з правопорушеннями будь-якого роду повинна починатися не тільки і не стільки з примусу, скільки із забезпечення виконання державними органами своїх функцій;

- для того, щоб заходи адміністративної відповідальності були ефективними, вони повинні відповідати життєвим реаліям, сприйматися громадянами як справедливі, тобто адміністративне законодавство повинно змінюватися швидше, оскільки воно значною мірою пов'язано з захистом порядку державного управління, а також приводиться у відповідність із соціально-економічними процесами, що відбуваються у суспільстві.

Таким чином, визначення державного управління як взаємодії держави та суспільства дозволяє дійти висновку про те, що громадяни виконують свої правові обов'язки тоді, коли держава виконує свої. Відповідальність громадян перед державою повинна обов'язково врівноважуватися відповідальністю держави перед суспільством. Ця теза повною мірою стосується встановлення і застосування адміністративної відповідальності. Безумовно, ще

занадто рано говорити про існування належного рівня діалогу між владою та суспільством. Водночас, це дійсно шлях до розбудови громадянського суспільства та правової держави.

Автор вважає за доцільне підкреслити, що реформування адміністративного законодавства має здійснюватися на основі положень Конституції України при комплексному підході до реформування інших галузей законодавства (цивільного, кримінального, трудового, фінансового тощо) [14, с. 283]; відстоюється позиція, що такий підхід можливо запровадити шляхом розробки та реалізації належної державної політики в галузі розвитку національного законодавства. Оскільки саме законодавство є найбільш вагомою складовою нормативної частини правової системи, від нього насамперед залежить забезпечення зв'язків між усіма елементами правової системи, а також між правовою, економічною, політичною та іншими підсистемами соціальної системи українського суспільства [15, с. 187]. Вважаємо, що така ситуація зумовлює необхідність ініціалізації з боку Президента України заходів щодо створення науково обґрунтованих засад розвитку законодавства України в умовах адміністративної та конституційної реформи.

На нашу думку, цей процес має передбачати проведення зваженого аналізу формування законодавства незалежної України. Реформа законодавства, яка розгорнулася в країні з 1991 р., супроводжувалася інтенсифікацією законотворчої діяльності, розширенням сфери приватноправового регулювання, запровадженням загальнодозвільного принципу правового регулювання [16], спостерігалось різке зростання питомої ваги законів серед нормативно-правових актів. Водночас законодавству того періоду були притаманні безсистемність, суперечливість, техніко-юридична недосконалість, наявність прогалин тощо [див. 15, с. 184]. Внаслідок надмірної декларативності законів, відсутності чітко відпрацьованого механізму дій їхніх приписів, зростала кількість підзаконних актів, які нерідко трактували положення закону на догоду відомчим інтересам. Цілком поділяємо точку зору Л.А. Луць, про те, що інтеграційні процеси в системі нормативно-правових актів вимагають підвищення ролі закону не тільки в системі законодавства, а й в ієрархії інших нормативних актів, здійснення принципу верховенства закону, прийняття підзаконних актів на підставі закону, відповідно і для його виконання [див. 15, с. 185].

Цілком логічним виявляється якнайшвидше прийняття Закону України «Про закони і законодавчу діяльність», проект якого вже давно знаходиться у Верховній Раді України. Безумовно, системності й прогнозованості впорядкування нормативно-правових актів України сприяла Концепція розвитку законодавства України на 1997 – 2005 рр., на основі якої Інститутом законодавства була підготовлена і схвалена Верховною Радою України Державна програма розвитку законодавства України до 2002 р. Позитивним моментом цієї Програми слід вважати прогнозоване, планомірне формування системи законодавства України. Враховуючи стратегічний напрямок розвитку України – інтеграцію до Європейського Союзу, особливого значення набуває прийняття Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (2004 р.). Щодо

Результатом систематизації повинний стати Звід законів України – повне систематизоване зібрання законодавчих актів України. Підготовка такого Зводу передбачає застосування різних форм та способів систематизації, які будуть здійснюватися як окремі етапи діяльності щодо його формування. Наступна стадія систематизації – підготовка на основі Зводу законів Зводу законодавства України.

Слід також підкреслити, що системний підхід до аналізу законодавства, який проводиться з метою виявлення прогалин у правовому регулюванні, а також колізій нормативно-правових актів, має велике значення для вдосконалення нормотворчої діяльності. Такий системний підхід може бути найбільш повно та ефективно реалізований шляхом впровадження у правову сферу досягнень інформатизації. Вважасмо, що створення міжвідомчої автоматизованої системи управління і роботи з правовою інформацією, а також впровадження цієї системи на всіх рівнях управління – одне з першочергових завдань, вирішення якого надасть можливість створити оптимальну модель законодавства України.

Процес удосконалення законодавства України має враховувати і той факт, що суспільство не прагне до повної правової врегульованості відносин. Розбіжності, конфлікти припускаються. Закон докладає зусиль надавати не готові рішення конфліктів, але засоби їх вирішення, процедуру розгляду та розв'язання протиріч. У цих умовах принципово іншу роль відіграють суди, їх рішення. Цілком зрозуміло, що замало одного бажання, замало лише змін у законах, потрібні нові покоління і суддів, і учасників майбутніх судових процесів. Перспективою може слугувати поступовий перехід до диспозитивності, тобто йдеться про зменшення глибини правового регулювання. Самий характер правового регулювання має змінюватися у бік більшої еластичності, меншої однозначності. Але, безумовно, цей шлях тривалий і не такий простий.

Повертаючись до особливості частини концепції реформування законодавства України, слід підкреслити наступне. Зважаючи на те, що вивчення практики спроб кодифікувати адміністративно-правові норми дозволили дійти висновку щодо неможливості створення єдиного кодифікованого акту, в якому можливо було б об'єднати всі або більшість адміністративно-правових інститутів, оскільки вони значно відрізняються один від одного у сфері регулювання суспільних відносин, був знайдений інший шлях. Йдеться про проведення кодифікації адміністративно-правових норм у залежності від тієї чи іншої сфери державного управління, яку вони регулюють. Як відомо, першою такою спробою стала кодифікація адміністративно-деліктного законодавства.

Таким чином, вельми актуальним завданням в умовах адміністративної та конституційної реформи постає державна підтримка розробки концепції реформування національного законодавства, яка буде слугувати орієнтиром для належної кодифікації законодавства України про адміністративні правопорушення. Вважасмо, що запропонований підхід до розуміння державного управління та концептуальні положення реформування національного законодавства України як основи розвитку адміністративного законодавства є певним кроком у напрямку впровадження в життя «людиноцентристської» ідеології діяльності інститутів держави та державних службовців. На нашу думку, перспективний напрямок подальших наукових досліджень пов'язаний із

стосується адміністративно-правових актів, то вони лише нещодавно почали прийматися певною мірою системно. Такому новому підходу до послідовності їх розробки дещо сприяла обґрунтована вченими Концепція адміністративної реформи в Україні [див. 14, с. 284].

На нашу думку, процес удосконалення адміністративного законодавства (зокрема, адміністративно-деліктного) в нових умовах сьогодення має виходити з якісно нової концепції розвитку законодавства України. Ця концепція повинна розроблятися на основі й на виконання Конституції України, Програми соціально-економічного розвитку країни. Концепція має бути спрямована на перспективне вирішення актуальних проблем функціонування національної правової системи та визначення основних напрямів і способів удосконалення законодавства України відповідно до принципів демократичної соціальної та правової держави. Вважаємо, що основним завданням концепції повинно бути підвищення ефективності правового регулювання суспільних відносин задля захисту прав і свобод особистості, державного суверенітету, національних інтересів та безпеки; приведення національного законодавства до загальновизнаних принципів міжнародного права; здійснення правової інтеграції національного законодавства з законодавствами країн Європейського Союзу, держав – учасниць СНД. Реалізація концепції буде сприяти стабілізації законодавства за умови відповідності реальним політичним та соціально-економічним умовам.

Структурна побудова концепції, безумовно, має включати загальну та особливу частини. У загальній частині повинні відбиватися сучасний стан законодавства України; основи розвитку та вдосконалення національного законодавства; принципи формування законодавства України з урахуванням міжнародно-правових зобов'язань України та досвіду зарубіжних держав; роль систематизації законодавства України у процесі вдосконалення законодавства; правова інформатизація як спосіб удосконалення нормотворчої діяльності; прогнозовані результати реалізації положень концепції тощо. В особливій частині концепції мають міститися галузі, підгалузі, інститути законодавства з притаманними їм загальними та спеціальними принципами і методами регулювання. Це означає, що і адміністративне, і адміністративно-деліктне законодавство повинні бути концептуально визначені в особливій частині концепції вдосконалення національного законодавства. Вважаємо, що концепція повинна сприяти створенню національної теорії вдосконалення законодавства, яка буде практично застосовуватися.

Висновки

Усвідомлюючи складність завдання створення концепції реформування національного законодавства, вважаємо за можливе торкнутися лише деяких аспектів цієї концепції. Аналізуючи сучасний стан законодавства України, можна дійти висновку, що відмінною рисою національного законодавства є прагнення до активної кодифікації нормативно-правових актів, що свідчить про тенденції системної нормотворчості. Проте цей процес відбувається недостатньо ефективно, у першу чергу, внаслідок неповного опрацювання науково обґрунтованої концепції кодифікації нормативно-правових актів у період соціальних перетворень.

осмисленням основних положень аналітичної юриспруденції та використання можливостей цієї науки під час розробки проектів нормативно-правових актів щодо удосконалення державного управління в різноманітних сферах життєдіяльності українського суспільства.

Література

1. Конституція України. – Х.: ТОВ «Одисей», 2007. – 48 с.
2. Концепція адміністративної реформи. – К., 1999. – 97 с.
3. Алексеев С.С. Право. Азбука. Теория. Философия. Опыт комплексного исследования. М.: Издательская группа НОРМА – ИНФРА, 1998. – 565 с.
4. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Видавництво «Наукова думка» НАН України, 2007. – 586 с.
5. Битяк Ю.П. Наукові основи систематизації законодавства України про адміністративні проступки // Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції "Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення: 7–8. 12. 2006. – Сімферополь, 2006. – С. 5–9.
6. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2-х т.: Т. 1. Загальна частина / Ред. кол.: В.Б. Авер'янов (голова). – К.: Юридична думка, 2004. – 584 с.
7. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України: Підручник. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 537 с.
8. Стеценко С. Вагомий внесок у розвиток української адміністративно-правової науки // Право України. – 2008. – № 1. – С. 164–165.
9. Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Законы эволюции и самоорганизации сложных систем. – М., 1994. – 276 с.
10. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. – 1998. – 25 липня.
11. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления. Курс лекций. – М.: Юридическая литература, 1997. – 389 с.
12. Василькова В.В. Порядок и хаос в развитии социальных систем. СПб., 1999. – 320 с.
13. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. – М., 1987. – 279 с.
14. Державне управління: теорія і практика / За загальною редакцією В.Б. Авер'янова – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432 с.
15. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корещького НАН України, 2003. – 304 с.
16. Рабінович П.М. Загальна концепція правової реформи в Україні: до характеристики вихідних засад // Вісник Академії правових наук. – 1991. – № 1. – С. 5–14.