

МЕЛЬЧЕНКО В. И. ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА НЕПОСРЕДСТВЕННЫМ ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ ОТКРЫТОЙ ИНФОРМАЦИИ ГРАЖДАНАМ

Исследованы правовые аспекты осуществления государственного контроля над непосредственным предоставлением открытой информации гражданам, рассмотрены особенности государственного контроля за предоставлением открытой информации, раскрыты проблемные вопросы по реализации государственного контроля в данной сфере.

MELCHENKO V. SOME ASPECTS OF STATE CONTROL OVER DIRECT GRANTING OF THE OPEN INFORMATION TO THE CITIZENS

The legal aspects of realization of state control over a direct granting of the open information to the citizens are researched, the features of state control after a granting of the open information are considered, the problem questions on realization of state control in this sphere are exposed.

УДК 342.951

І. І. МИКУЛЬЦЯ,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

**МІСЦЕ ТА ОСОБЛИВОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ ОРГАНІВ ЮСТИЦІЇ
РЕГІОНАЛЬНОГО РІВНЯ У СИСТЕМІ СУБ'ЄКТІВ
АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА**

Виділено особливості функціонування органів юстиції регіонального рівня в системі суб'єктів адміністративного права.

Органи юстиції у своїй діяльності торкаються різних аспектів життєдіяльності нашого суспільства. Разом із тим, діяльність органів юстиції регіонального рівня спрямована насамперед на захист основних прав і свобод фізичних та юридичних осіб, а також на забезпечення реалізації державної політики з питань банкрутства, з формування та забезпечення політики у сфері виконання кримінальних покарань, у сфері організації примусового виконання рішень суду та інших органів (посадових осіб), у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, а також інших питань які охоплюються державною правовою політикою на певній адміністративно-територіальній одиниці. Тому визначення місця регіональних органів юстиції в системі суб'єктів адміністративного права є вельми актуальним та своєчасним.

Загальні питання визначення суб'єкта права, в тому числі й адміністративного, були розкриті в роботах таких науковців, як: С. С. Алексєєв, В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. М. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. В. Зуй, Т. О. Коломєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Ю. М. Козлов, Ю. А. Тихомиров, М. М. Тищенко. Праці зазначених авторів становлять наукове підґрунтя для подальших досліджень місця регіональних органів юстиції в системі суб'єктів адміністративного права.

Аналіз чинного законодавства України свідчить про те, що в цілому система суб'єктів адміністративного права на сьогодні в Україні вирішена. Її загальні правові засади визначені Конституцією України і знаходять своє подальше закріплення у спеціальних законах та інших нормативно-правових актах. Проте цього не можна сказати про територіальні органи юстиції.

Особливу увагу слід звернути на територіальні органи юстиції як на суб'єкт адміністративного права, оскільки правильне визначення елементів цієї системи створює умови для комплексного підходу до встановлення об'єкт правового регулювання, змісту та особливостей адміністративних правовідносин за їх участю.

Розглянемо територіальні органи юстиції як суб'єкт адміністративного права.

В адміністративному праві під суб'єктом розуміють носія (власника) прав і свобод у сфері публічного управління, передбачених адміністративно-правовими нормами, що здатен надати права реалізувати, а покладені обов'язки виконувати [1, с. 73]. Таким чином, для того щоб бути суб'єктом адміністративного права, необхідно мати права та обов'язки у сфері публічного управління, а також певні передумови для можливості їх реалізації.

У юридичній літературі загальноприйнятою є думка про те, що наявність адміністративної

правосуб'єктності є найважливішою властивістю (ознакою) суб'єкта адміністративного права і, як наслідок, зазначеного становища, однією з передумов виникнення правовідносин, що виникають під час публічного управління.

Зміст адміністративної правосуб'єктності включає такі категорії, як адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність.

Адміністративною правоздатністю називають здатність мати права та обов'язки в адміністративному праві. Адміністративна правоздатність визнається за громадянами України, іноземцями, особами без громадянства, органами державної влади, іншими державними органами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, підприємствами, установами, організаціями (юридичними особами). Адміністративна дієздатність – це здатність особисто здійснювати свої адміністративні права та обов'язки.

Адміністративна дієздатність також належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Органи державної влади, місцевого самоврядування, їхні посадові і службові особи, підприємства, установи, організації мають одночасно адміністративну правоздатність і адміністративну дієздатність, оскільки учасниками адміністративних правовідносин вони можуть виступати тоді, коли є легітованими.

Таким чином, характеристика суб'єкта адміністративного права встановлюється обсягом і характером його адміністративної правосуб'єктності.

Як слушно зауважують В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко, необхідно розмежувати поняття «суб'єкт адміністративного права» і «суб'єкт адміністративних правовідносин». Суб'єкт адміністративного права має потенційну здатність вступати в адміністративні правовідносини. У конкретному випадку він може і не бути учасником правовідносин. Суб'єкт адміністративних правовідносин – це фактично учасник правових зв'язків у сфері управління, тобто він обов'язково бере в них участь [1, с. 74].

Важливо вказати на те, що суб'єкт адміністративного права характеризується зовнішньою відокремленістю. Він становить собою одну особу і здатний відповідно до своїх прав та обов'язків виражати і здійснювати визначене

бажання як учасник конкретних управлінських відносин. Щодо територіальних органів юстиції, то вони складаються з багатьох фізичних осіб і, як правило, мають структурні частини, але в адміністративно-правовій сфері виступають винятково як одна особа.

Адміністративне право забезпечує правосуб'єктністю велике коло учасників соціальних зв'язків, про що свідчить велика кількість управлінських відносин у суспільстві, а система суб'єктів адміністративного права складніша, ніж система суб'єктів будь-якої іншої галузі права.

Суб'єктами адміністративного права є органи виконавчої влади, а також внутрішні частини їх апарату, органи громадських організацій, діяльність яких регулюється правом, адміністрації підприємств, установ, організацій, виконавчо-розпорядницькі структури органів місцевого самоврядування тощо.

Таким чином, для адміністративного права характерна наявність великої кількості суб'єктів з різними повноваженнями, структурою і правовими якостями. На сьогодні існує багато наукових концепцій щодо виділення системи суб'єктів адміністративного права, але всі вони одноставно виділяють з-посеред суб'єктів органи виконавчої влади.

На початку слід зазначити, що в українському законодавстві термін «орган виконавчої влади» вперше з'явився у Декларації про державний суверенітет України [2] (розділ III). Таким чином, поняття «виконавча влада» використовується вітчизняним законодавством порівняно недавно, а його визначення міститься лише в Указі Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [3], відповідно до якого виконавча влада – це одна з трьох гілок державної влади, яка згідно з конституційним принципом поділу державної влади покликана розробляти і втілювати державну політику щодо забезпечення виконання законів, управління сферами суспільного життя, насамперед державним сектором економіки. У відносинах із законодавчою і судовою владою вона користується певною самостійністю. Прийнятий у 2011 р. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» також не надає визначення, а лише визначає систему та принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади [4].

Слід зазначити, що в сучасній правовій літературі неодноразово були проведені спроби дати визначення поняттю «органи виконавчої влади». Незважаючи на певну близькість поглядів

багатьох науковців, сталою поняття органів виконавчої влади та єдиного підходу у визначенні його складових елементів у юридичній управлінській науці сучасного періоду не напрацьовано, про що свідчить аналіз відповідної літератури.

Виконавча влада, за визначенням В. К. Колпакова та О. В. Кузьменка, – це здатність держави за допомогою управлінської діяльності реалізовувати веління законодавчої влади [1, с. 29]. З позицій зовнішнього вияву вона являє собою, на думку С. П. Кисилія, здійснювану через відповідний механізм сукупність не лише суспільних відносин реалізації державної влади, а й суспільних відносин участі у формуванні державної влади, оскільки через відповідний механізм бере участь у прийнятті та впливає на прийняття рішень та нормативних актів законодавчої влади [5, с. 21]. Механізм виконавчої влади в даному випадку сприймається як сукупність організованих для втілення цілей виконавчої влади системи певних державних органів та системи адміністративно-правових норм, що регламентують процес реалізації вказаними органами свого функціонального призначення.

Як наголошує Н. Р. Нижник, органи виконавчої влади – це сукупність в цілому однорідних державних органів, але таких, що суттєво відрізняються один від одного характером компетенції та організаційної структури, специфікою форм діяльності [6, с. 168]. Розвиваючи цю думку, Л. В. Коваль зазначає, що органи виконавчої влади України – не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність органів, у якій всі складові частини взаємопов'язані і водночас становлять самостійні підсистеми органів зі своїми особливостями завдань, організаційної структури, функцій, компетенції та з визначеною автономією кожного окремого органу [7, с. 38–39].

В. Я. Малиновський визначає органи виконавчої влади як самостійний вид органів державної влади, котрі відповідно до конституційного принципу поділу державної влади покликані здійснювати функції, покладені на виконавчу гілку влади та наділені для цього відповідною компетенцією [8, с. 381]. В адміністративно-правовій науці під органом виконавчої влади розуміють організацію, яка є частиною державного апарату, має визначену компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності, створюється у порядку, встановленому законом чи іншим правовим актом, має певні методи роботи, наділена повноваженнями виступати від імені і за дорученням держави і покликана в порядку виконавчої діяльності

здійснювати керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом і адміністративно-політичною діяльністю [9, с. 66].

Отже, на органи виконавчої влади покладені основні публічні повноваження і відповідальність за практичну реалізацію державних завдань і функцій; вони є необхідною умовою нормального функціонування держави.

Як зазначалось, органи виконавчої влади є перш за все державними органами, а тому їм притаманні всі ознаки останніх. Однак специфіка здійснюваної ними діяльності передбачає наявність у них певних особливих рис, які допомагають відрізнити їх від інших видів державних органів. Тому, характеризуючи основні ознаки органу виконавчої влади (незалежно від того, чи це Кабінет Міністрів України, чи міністерства, чи територіальні органи юстиції тощо) як державного органу, підкреслимо, що він є елементом державного апарату, об'єднання людей з метою здійснення функцій держави у відповідних сферах [10, с. 23]. До того ж важливою умовою діяльності органу виконавчої влади є матеріально-фінансова база, яка має забезпечувати його функціонування. І хоча ця ознака не є специфічною, бо громадські організації теж мають матеріальні ресурси, вона є необхідною для діяльності будь-якого державного органу.

Ще однією ознакою органу виконавчої влади, як і будь-якого державного органу, є наявність державно-владних повноважень. Орган виконавчої влади діє з метою виконання завдань і функцій держави в управлінських сферах від її імені і за її дорученням (представляє державу в суспільних відносинах). Нарешті правомірні дії даного органу забезпечуються всіма засобами, які є не лише в його розпорядженні, а й у розпорядженні всієї держави і в разі необхідності також можуть використовуватись для забезпечення реалізації завдань, що випливають із компетенції конкретного органу державного управління. Державно-владні повноваження закріплюються в компетенції органу виконавчої влади, яка встановлюється у відповідних законах та інших нормативно-правових актах.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, орган виконавчої влади можна охарактеризувати як елемент державного апарату, який практично здійснює функції держави у формі виконавчорозпорядчої діяльності.

Раніше ми зазначали, що визначенню поняття «орган виконавчої влади» значною мірою сприяє встановлення характеру здійснюваної ним діяльності. При цьому, на наш погляд, немає необхідності спеціально вказувати на те, що він наділяється державно-владними повноваженнями, як

немає потреби і спеціально підкреслювати, що він здійснює функції держави. Досить зазначити, що орган виконавчої влади є державним органом, що, у свою чергу, передбачає наявність названих ознак. Це пов'язано з тим, що останні не відображають специфіки виконавчого органу, яка необхідна для визначення його поняття. Тому, відображаючи своєрідність здійснюваної діяльності, встановимо ознаки, завдяки яким органи виконавчої влади виділяються в окремий вид органів держави.

По-перше, найбільш значущою ознакою органів виконавчої влади є те, що вони існують як спеціальний вид державних органів, покликаний здійснювати публічне управління, а отже, однією з характерних ознак державного управління є виконавчо-розпорядча діяльність. Таким чином, першою ознакою органів виконавчої влади є те, що вони здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність.

По-друге, виконавчий характер діяльності органів виконавчої влади свідчить про те, що всі вони діють на підставі і на виконання закону та інших нормативно-правових актів. Щодо розпорядчого характеру діяльності цих органів, то слід зазначити, що вони не тільки виконують їх приписи, а й можуть самостійно встановлювати підзаконні загальнообов'язкові правила поведінки. Предметом правового регулювання таких норм є суспільні відносини в усіх сферах публічного управління. Їх система становить певний інститут адміністративного права.

По-третє, з попередніх ознак випливає і така, як можливість органів виконавчої влади вчиняти лише ті дії, які або прямо вказані в законі, або пов'язані з необхідністю його виконання. Законом та іншими нормативно-правовими актами встановлюються обсяг компетенції, основні завдання, форми діяльності органів.

По-четверте, діяльність органів виконавчої влади на підставі і на виконання закону зумовлює її вторинний, похідний характер щодо діяльності органу законодавчої влади – Верховної Ради України, адже спочатку в процесі законодавчої діяльності приймається закон, який стає підставою діяльності і предметом реалізації органів виконавчої влади.

По-п'яте, характерною ознакою публічного управління є охоплення ним найширшого спектру суспільних відносин. Це свідчить про те, що органи виконавчої влади діють майже в усіх сферах державного життя – економічній, соціально-культурній та адміністративно-політичній.

Отже, з'ясувавши основні ознаки, завдяки яким органи виконавчої влади виділяються в

окремий вид органів держави, слід розглянути місце територіальних органів юстиції в системі суб'єктів адміністративного права.

Органи юстиції регіонального рівня становлять одну з гілок місцевої виконавчої влади, основним призначенням якої є участь у забезпеченні реалізації державної правової політики. Дана функція, безумовно, втілюється в конкретній діяльності як Головного, так і територіальних управлінь юстиції. До системи органів юстиції регіонального рівня також належать регіональні відділення Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, а також районні, міські та міськрайонні управління юстиції, а в їх складі – відділи державної виконавчої служби і відділи державної реєстрації актів цивільного стану.

До територіальних органів юстиції належать: Головне управління юстиції у м. Севастополь; Головне управління юстиції у м. Київ, міськрайонні управління юстиції; головні управління юстиції в областях; Головне управління юстиції в Автономній Республіці Крим; районні управління юстиції; районні в містах управління юстиції; міські (міст обласного значення) управління юстиції тощо.

Правовою основою діяльності територіальних органів юстиції є наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Регламенту Міністерства юстиції України» від 7 листопада 2007 р. № 1053/5; наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України» від 23 червня 2011 р. № 1707/5; Положення про Головні управління юстиції Міністерства юстиції України в Автономній Республіці Крим, в областях, містах Києві та Севастополі; Положення про районні, районні у містах, міські (міст обласного значення), міськрайонні, міжрайонні управління юстиції.

З метою реалізації державної правової політики на органи юстиції регіонального рівня покладено низку функцій. До основних функцій необхідно віднести організацію роботи державної виконавчої служби, нотаріату, відділів державної реєстрації актів цивільного стану; державну реєстрацію нормативно-правових актів обласних, районних державних адміністрацій, їх управлінь, відділів, інших структурних підрозділів, а також територіальних органів центральних органів виконавчої влади; легалізацію місцевих об'єднань громадян і інших громадських формувань; методичне керівництво правовою роботою в місцевих органах виконавчої влади, на державних підприємствах, в

установах і організаціях, правове виховання населення тощо.

Таким чином, органи юстиції регіонального рівня становлять одну з гілок місцевої виконавчої влади, основним призначенням якої є участь у забезпеченні реалізації державної правової політики і їм притаманні всі ознаки, які характеризують органи виконавчої влади:

1) здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність; 2) діють на підставі і на виконання закону та інших нормативно-правових актів; 3) мають адміністративну правосуб'єктність; 4) вторинний (похідний) характер діяльності; 5) реалізують державну правову політику на певній адміністративно-територіальній одиниці.

Список використаної літератури:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – С. 429.
3. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – Ст. 943.
4. Про центральні органи виконавчої влади : закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 27. – Ст. 1123.
5. Кисиль С. П. Центральні органи виконавчої влади України: стан і розвиток / С. П. Кисиль. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького, 1999. – 78 с.
6. Нижник Н. Р. Природа та зміст адміністративної реформи в Україні / Н. Р. Нижник // Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи. – К. : Оріяни, 1998. – 364 с.
7. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій / Л. В. Коваль. – К. : Вентурі, 1998. – 208 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Луцьк : Вежа, 2000. – 558 с.
9. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущкий та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
10. Демократизация аппарата управления / [В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко, М. Ф. Орзих и др.] ; отв. ред. В. В. Цветков, В. Ф. Сиренко. – Киев : Наук. думка, 1990. – 297 с.

Надійшла до редколегії 11.12.2011

МИКУЛЬЦЯ И. И. МЕСТО И ОСОБЕННОСТИ ОРГАНОВ ЮСТИЦИИ РЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ В СИСТЕМЕ СУБЪЕКТОВ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Выделены особенности функционирования органов юстиции регионального уровня в системе субъектов административного права.

MYKULTSIA I. PLACE AND FEATURES OF JUSTICE BODIES OF REGIONAL LEVEL IN THE SYSTEM OF SUBJECTS OF ADMINISTRATIVE LAW

The features of functioning of justice bodies of regional level in the system of administrative law subjects are distinguished.

УДК 351.743:347.440.66(477)

С. Н. ОЛЬХОВСКАЯ,

старший научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории по проблемам профилактики правонарушений и взаимодействию с населением учебно-научного института подготовки специалистов криминальной милиции Харьковского национального университета внутренних дел

МЕСТО АДМИНИСТРАТИВНОГО ДОГОВОРА В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ СВЯЗЕЙ

Определено, что в системе правовых связей административный договор занимает место между административным актом и договором частно-правового характера.

Административный договор – это соглашение, которое базируется на нормах административного права, понимается как взаимное и

согласованное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеет своим