

Важливим підсумком проведення аналізу є видання документів за його результатами. До таких документів, окрім наказів, що у своїй більшості має місце сьогодні, можна віднести: огляди, інформаційні листи, методичні збірники й ін.

Головна вимога до таких документів – викладення інформації, що розширює професійні знання ДІМ, інформує їх про щось нове, раніше невідоме. Дієвість цих документів підвищується в тому випадку, якщо факти, про які говориться в них, наводяться в логічній послідовності. Щоб виконати ці вимоги, підготовку таких документів треба починати зі складання планів, у яких відображати: загальні і безпосередні завдання документа; його основні розділи; структуру; послідовність і етапи підготовки; розподіл досліджуваних матеріалів, використання прикладів; літературних джерел і нормативно-правових актів. Аналіз кращих зразків таких документів показує, що вони, як правило, складаються з трьох частин: 1) опису ситуації, що послужила підставою проведення аналізу; 2) відомостей про інформацію, що характеризує стан справ, причини окремих недоліків, умов, що їм сприяли, із зазначенням винних у цьому осіб; 3) викладу рекомендацій щодо поліпшення роботи.

На завершення розгляду інформаційно-аналітичної роботи в діяльності ДІМ слід зазначити, що на її основі здійснюються управлінські функції, передбачається створення передумов для комплексного вирішення завдань, що стоять перед дільничними інспекторами міліції, надання науково обґрунтованої інформації для ефективного здійснення управлінських функцій. Тому наскільки буде якісним аналіз, настільки й будуть правильними управлінські рішення щодо попередження і недопущення вчинення адміністративних правопорушень та боротьби зі злочинністю.

Список літератури: 1. Организация и методика информационно-аналитической работы в городах, районных органах внутренних дел. Методические рекомендации / Под рук. Н. Н. Иванова. М., 1998. 2. Правовая статистика. М., 1986. 3. Бандурка О. М. Основи управління в органах внутрішніх справ України: теорія, досвід, шляхи удосконалення. Харків, 1996. 4. Бандурка А. М., Давыденко Л. М. Преступность в Украине: причины и противодействие: Монография. Х., 2003.

Надійшла до редколегії 25.05.07

О. В. Пабат

НАЯВНІСТЬ ДОСТАТНЬОЇ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ПРОЦЕДУРИ ЯК САМОСТІЙНА ГАРАНТІЯ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН

Найслабшою ланкою в механізмі забезпечення прав та свобод людини є процесуально-правові норми. Система цих норм характеризується, з одного боку, громіздкою та ускладненою регламентацією порядку дій людини, з іншого – слабким регулюванням порядку і форм діяльності державних органів та їх посадових осіб

[6, с. 192]. У зв'язку з цим реалізація громадянином своїх прав, свобод та законних інтересів напряму залежить від наявності достатньої адміністративної процедури, яка б гарантувала їх здійснення.

Через те що процедури розглядаються як окремий предмет, а кожна з них заслуговує окремого вивчення, автор вимушений коротко та оглядово аналізувати загальну процедуру яка забезпечувала б реалізацію цілей, на досягнення котрих вона направлена, та гарантувала б права і свободи громадян. Дослідження даного питання є актуальним в рамках затверджених МВС України пріоритетних напрямків наукових та дисертаційних досліджень, які потребують першочергового розроблення і впровадження в практичну діяльність ОВС, на період 2004–2009 років.

Адміністративні процедури як об'єкт дослідження з'явилися у вітчизняній науці нещодавно. На доктринальному рівні концептуальні засади адміністративних процедур досить ґрунтовно розглядає В. П. Тимошук [2]. Вчений визначає поняття адміністративних процедур, розкриває їх види, принципи, учасників та окремі елементи адміністративних процедур. Окрім В. П. Тимошука, над даною проблематикою працювали ряд авторів, зокрема В. Б. Авер'янов [3, 4], Д. Галліган [5] та інші. Спираючись на роботи зазначених вчених, актуалізуємо предмет нашого дослідження та розкриємо його основні положення.

Як відзначив А. Т. Комзюк, діяльність учасників адміністративно-процесуальних проваджень розвивається в часі як послідовна низка пов'язаних між собою процесуальних дій щодо реалізації їх прав та обов'язків. Весь процес складається з кількох фаз розвитку, що змінюють одна одну, їх прийнято називати стадіями, інколи – процедурами [3, с. 632]. Слово «процедура» (від латинського *procedo*) означає «проходжу, або просуваюсь» і має спільний корінь зі словом «процес» (від латинського *processus*) – проходження, просування вперед. Та, незважаючи на це, у вітчизняній літературі на доктринальному рівні закріплено два терміни «адміністративна процедура» та «адміністративний процес». Що стосується терміна «процедура», то найбільш близькою йому за значенням є категорія «провадження». Співвідношення понять «процедура» і «провадження» в адміністративному процесі можна розглядати як загальне і особливе. Тобто під процедурою можна розуміти загальний встановлений порядок розгляду та вирішення справи адміністративним органом (модель провадження), а під провадженням – власне розгляд та вирішення окремої справи (тобто конкретну активну діяльність). Ґрунтуючись на цьому, В. П. Тимошук пропонує таке визначення адміністративної процедури: адміністративна процедура – це встановлений законодавством порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ [2, с. 23–24].

За видом діяльності адміністративних органів адміністративні процедури поділяють на «внутрішньоапаратні» та «зовнішньоспрямовані». У свою чергу, зовнішньоспрямовані процедури, у разі, коли однією зі сторін відносин є приватна особа, класифікують на «заявні» і «втручальні». Такий поділ виходить з німецької правової доктрини і в своїй основі має суб'єкта, за ініціативою якого починається провадження. За наявності правових підстав адміністративний орган розпочинає втручальну процедуру самостійно. Початок заявної процедури вимагає подання приватною особою заяви.

Втручальні процедури класифікують за характером наслідків для приватної особи на позитивні, або сприяючі (наприклад, підготовка рішення про капітальний ремонт житлового будинку, що перебуває у державній чи комунальній власності), і негативні, або обтяжуючі (приміром, викуп земельної ділянки з мотивів суспільної необхідності) [4, с. 199].

Із загальної сукупності треба виокремити ті адміністративні процедури, котрі є предметом нашого дослідження. Відповідно до поділу за критерієм наявності чи відсутності спору у відносинах між адміністративним органом і приватною особою, такими є безспірні (непозовні) адміністративні процедури, тобто такі, що не передбачають «юрисдикційного» розгляду спору. За видом діяльності адміністративних органів нашу увагу привертають усі види зовнішньоспрямованих адміністративних процедур, що класифікуються на «заявну» і «втручальну», тобто ті, в яких однією зі сторін є приватна особа.

Усвідомивши попередньо категорію адміністративних процедур, що підлягають аналізу, з'ясуємо їх завдання. Загальними для всіх видів адміністративних процедур, на думку Д. Галліган [5, с. 275–277], є два завдання. Перше формує напрям дій та кроки, котрих адміністративні органи мають дотримуватися. Другим завданням адміністративних процедур є створення інструмента, за допомогою якого загальні цінності адміністративного права, такі, як справедливість, неупередженість, рівність, відкритість і прозорість, підзвітність і дотримання встановлених строків втілюються в адміністративній практиці.

На думку автора, адміністративна процедура може слугувати самостійною гарантією прав і свобод громадян через наявність в її елементах положень, які містять правові заходи та способи, що забезпечують реалізацію, охорону і захист прав, свобод і обов'язків громадян, і спрямовані на законний хід і результати процесу. По суті, сукупність таких засобів і способів в адміністративній процедурі під час розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ і гарантують забезпечення громадянину його прав і свобод.

Адміністративна процедура, будучи загальною моделлю провадження, встановлює єдиний порядок розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ і складається з наступних елементів: початок процедури або сповіщення сторін процесу; збір та надання всієї значущої інформації сторонам; слухання, що включає як формальне так і неформальне слухання, а також рідше адміністративний суд; вирішення справи [5, с. 277]. Розгляд процедури був би незакінченим без розгляду питання апеляції та інших форм регресу.

Одним із важливих напрямків удосконалення адміністративно-процесуальних норм є регламентація механізму розгляду пропозицій, заяв та скарг громадян, що сприяло б зміцненню правового статусу громадянина, посиленню охорони його прав і законних інтересів, поновленню їх у разі порушення.

Провадження зі звернень громадян, зокрема вивчали О. М. Бандурка, Н. М. Тищенко, [6, с. 54–60] В. П. Тимошук [2, с. 46–49] та багато інших вчених, котрими було сформульовано певні напрямки удосконалення порядку звернення громадян. Для нашого дослідження мають інтерес ті з них, котрі у разі переходу їх з доктринального рівня на законодавчий, як частина адміністративної процедури, гарантували б громадянину здійснення його законних прав та свобод.

Що стосується випадків, коли підставою для початку процедури є безпосередньо ініціатива адміністративного органу, то одним з першочергових способів гарантування прав і свобод громадян є сповіщення сторін процесу. Даний елемент процедури, тобто сповіщення, здебільшого закріплений процесуальними нормами, що регламентують певні окремі процедури. Важливість його обумовлена необхідністю забезпечити громадянину можливість реалізації прав і свобод чи захист від неправомірного чи просто помилкового рішення.

Одразу зазначимо, хто є сторонами, що повинні бути сповіщені. Автор погоджується з думкою Д. Галлиган [5, с. 278] і вважає, що у більшості випадків заінтересованими у результатах процедури будуть тільки ті особи, права і свободи яких безпосередньо зачіпаються цими адміністративними діями: особа, що отримує привілеї, чи особа, на котру покладається додатковий тягар, чи їх законні представники. Однак, окрім наведених сторін, у провадженнях з'являються й інші сторони, зацікавленість котрих не така явна, і потрібно створити механізм їх інформування, або хоча б можливість цих сторін отримати необхідну інформацію, наприклад, через Інтернет.

Окрім повідомлення про початок процедури, вкрай важливим є сповіщення громадянина й про окремі процедурні дії зокрема. Тобто про дії, у яких допускається або вимагається особиста

участь громадянина, адміністративний орган повинен повідомляти його завчасно. На нашу думку, вимога особистої участі громадянина може мати місце лише у виняткових, передбачених законом випадках, за загальним же правилом, таке сповіщення про певні процедурні дії носить інформативний характер і залежить від розсуду громадянина, брати участь в них чи ні. Дане положення, закріплене в законі, могло б слугувати гарантією прав та свобод громадян, проінформувавши громадянина про можливість взяти участь і висловити свою позицію в справі, адміністративний орган, у той же час, не застосовує примусу.

Як впливає із змісту адміністративної процедури, після сповіщення сторін наступним елементом є збір та надання всієї значущої інформації сторонам. Отримувана інформація містить свідчення і факти, необхідні для вирішення справи. З одного боку, адміністративний орган, займаючи активну позицію, з метою всебічного розгляду та об'єктивного вирішення справи здійснює збір свідчень і фактів. З іншого, виходячи з принципу відкритості в адміністративній процедурі, адміністративний орган в силу покладеного обов'язку повинен інформувати заінтересовані сторони процедури; зобов'язаний оприлюднювати інформацію про повнозв'язання та організацію діяльності відповідного органу.

Другою частиною такого елемента процедури, як збір та надання всієї значущої інформації сторонам, є інформування сторін процедури та заінтересованих осіб про хід провадження, це гарантувало б громадянам можливість своїми активними діями впливати на адміністративний орган з метою об'єктивного вирішення справи. Правова необізнаність населення на даному етапі розвитку українського суспільства не дозволяє більшості громадян реалізувати свої права, і можливість отримати значущу інформацію у справі від адміністративного органу постає гарантією прав цього громадянина у загальному механізмі забезпечення прав та свобод громадян у сфері державного управління.

Підсумовуючи сказане, можна відзначити, що такий елемент процедури, як збір та надання всієї значущої інформації сторонам, передбачає отримання адміністративним органом з різних джерел необхідної інформації для виконання покладених на них завдань та забезпечення ним інформованості населення, зокрема і сторін процедури, в тому числі і для прозорості їхньої діяльності.

Третім елементом процедури є слухання, що включає як формальне, так і неформальне слухання. Слуханням є усний розгляд справи адміністративним органом в присутності інших учасників адміністративної процедури та осіб, що сприяють розгляду справи [2, с. 60]. Важливість слухань обумовлена двома причинами. Перша полягає у тому, що слухання може реально прискорити та спростити адміністративну процедуру, адже на одній зустрічі

можна з'ясувати позиції всіх учасників, що сприяє швидкому і всебічному розгляду справи. Другою, і більш значущою для нашого дослідження, є можливість громадянина отримати більше інформації у справі і своїми активними діями вплинути на її перебіг та наслідки.

Залежно від рівня урегульованості, адміністративна процедура може проходити за встановленою в законі процедурою чи неформально. Формальне слухання здійснюється відповідно до процедури і правил, з викликом і опитуванням свідків, при цьому висновки робляться на основі слухань. Неформальне слухання відрізняється тільки тим, що не дотримуються процесуальні правила і, приймаючи рішення, адміністративний орган діє за власним розсудом [5, с. 281–282].

Здебільшого необхідність швидкого розгляду справ, переважно за рахунок спрощення процедури, призвела до виокремлення з усіх проваджень із загальним порядком розгляду неформальних процедур. У цих випадках характер справи, її простота та очевидність вирішення не вимагає проводити слухання, оскільки це є недоцільно.

Відзначимо, що в плані гарантування прав та свобод громадян стосовно проведення слухання слід вказати наступне: по-перше, як зазначалось, громадянин одержує можливість отримати більше інформації у справі; по-друге, на одній зустрічі громадянин має можливість з'ясувати позиції сторін та заінтересованих осіб; по-третє, громадянину забезпечується можливість висловити свою позицію особисто; по-четверте, своїми активними діями громадянин може вплинути на перебіг та наслідки процедури.

Результативна адміністративна процедура, за загальним правилом, завершується адміністративним актом. Хоча ще однією факультативною стадією адміністративної процедури, або одним із видів адміністративних процедур можна визнати адміністративне оскарження. Тобто оскарження рішень, дій чи бездіяльності до органу або посадової особи вищого рівня, що є формою правового захисту громадян.

Характерним для всіх наведених елементів процедури є те, що вони реалізуються у встановленому законом порядку, з дотриманням певних правил. З огляду на це, робимо висновок про можливість законодавчого закріплення загального порядку розгляду та вирішення адміністративними органами індивідуальних адміністративних справ, тобто адміністративної процедури. А необхідність правового врегулювання загального порядку відносин адміністративних органів з громадянами в Україні сьогодні не викликає сумнівів, адже громадяни вже давно потребують ефективних механізмів захисту своїх прав та законних інтересів у відносинах із владою. Таким захистом міг би стати загальний закон

про адміністративну процедуру, що став би основою у розбудові правового поля у відносинах між владою і громадянами. Це особливо актуально з огляду на необхідність вирішення завдань реформування адміністративного законодавства, яке здійснюється останніми роками.

Список літератури: 1. Січкач В. О. Забезпечення прав та свобод людини адміністративно-правових відносинах // Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ. 2006. № 2. 2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимошук. К., 2003. 3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2002. 4. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. К., 2003. 5. Галлиган Д., Полянський В. В., Старилов Ю. Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. 6. Бандурка А. М., Тищенко Н. М. Административный процесс: Учебник. Х., 2001.

Надійшла до редакції 17.05.07

С. О. Магда

РЕАЛІЗАЦІЯ ПРАВА НА ПРАВОВУ ДОПОМОГУ В УМОВАХ ДІЇ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ

Не викликає сумнівів, що реалізація і захист прав, свобод та інтересів громадян у сфері їх взаємостосунків з органами держави значною мірою пов'язані з можливістю отримання необхідної правової допомоги, яка відіграє значну, а іноді і вирішальну роль при обґрунтуванні правової позиції громадянина при розгляді тих чи інших адміністративних справ, слугує важливим чинником забезпечення об'єктивності їх вирішення. Недостатність знань про право, про відповідні правові можливості щодо відстоювання прав і свобод, які належать громадянам, обумовлена низкою чинників, серед яких, перш за все, слід виділити недостатній рівень правової культури, а також певні об'єктивні та суб'єктивні фактори, наприклад, стан здоров'я, вік, недостатню матеріальну забезпеченість тощо. З огляду на це, належна правова допомога відіграє важливу гарантуючу роль в забезпеченні прав і свобод громадян та виступає окремою юридичною гарантією, яка протягом тривалого часу доводить свою ефективність і значущість.

Питанням правового регулювання реалізації права громадян на правову допомогу в сучасній правничій літературі приділялась певна увага. Зокрема, це питання висвітлювалось у роботах як вітчизняних, так і зарубіжних вчених. Окремим аспекта реалізації цього права присвячені роботи М. Ю. Барщевського, А. М. Бірюкової, Т. В. Варфоломєєвої, Е. С. Колоколової, Ю. П. Лупшева, В. В. Медведчука, О. Р. Михайленка, О. Д. Святоцького, В. В. Сташиса, Ю. І. Стецовського, В. М. Ткаченка, М. М. Тищенка, О. М. Овчаренка, І. С. Яргих та ін. Однак, при цьому слід зазначити, що питання отримання правової допомоги в умовах дії надзвичайних