

УДК 342.9

Т. О. Карабін*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного, фінансового та інформаційного права
юридичного факультету Ужгородського національного університету***ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ
В КОНТЕКСТІ ПОЛОЖЕНЬ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС**

Процеси політичної конвергенції України та Європейського Союзу зумовили необхідність ужитку нових правових понять і категорій, які доповнюють та збагачують категоріальний апарат юридичної науки і використовуються для позначення нових явищ і фактів, а в деяких випадках замінюють старі поняття новими.

Вони вже не один рік використовуються в науковій літературі, зокрема, у фундаментальних працях таких вчених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.Б. Коліушко, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, А.О. Селіванов та інших дослідників. Однак останнім часом стали частиною понятійного апарату актів правового регулювання.

Не останнє місце в цьому процесі відіграло підписання нашою державою Угоди про асоціацію з Європейським Союзом [16]. Незважаючи на те, що цілями угоди є, насамперед, посилення політичного діалогу та економічних і торговельних відносин між державами, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, що детально викладено в положеннях Угоди та її додатках та протоколах. Однак статтею першою регламентовано серед цілей також і посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод, хоча прямих вимог щодо форм організації публічного адміністрування та способів його здійснення Угода не містить.

Що стосується стандартів публічного управління, то відповідно до статті 3 Угоди верховенство права, належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння сталому розвитку і ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Сторонами. В офіційному українському перекладі положень договору пункт «е» частини другої статті 4 прописаний таким чином: «Зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консоліда-

цію внутрішніх політичних реформ». В одному випадку мова йде про поняття належного врядування, а в іншому – доброго врядування, хоча англійський варіант договору в обох статтях Угоди використовує «good governance» [1].

Така плутанина виникла і продовжує виникати. Причинами цього є, по-перше, те, що, незважаючи на поширеність та актуальність відповідної концепції, вона не має чіткого визначення, вичерпних характеристик, рамок та цілей. Сама по собі категорія «governance» характеризується розпливчато, а тим паче визначальні характеристики «належного» врядування не є конкретними. По-друге, іншою концепцією, що використовується та застосовується широким колом публічних інститутів у міжнародному співтоваристві в цілому та європейському співтоваристві зокрема, є концепція «good administration». Вона не тільки співзвучна, але й змістовно суміжна з вищезазначеною.

Однак належне врядування має бути об'єктом постійного прагнення, тому формулювання його моделі, рамок та характеристик має бути здійснене за можливості із використанням конкретних показників. У доктрині адміністративного права існує безліч визначень категорії «належне врядування». Деякі з них мають досить утилітарне значення. Так, зокрема, якість врядування визначається «впливом влади на якість життя, що забезпечується [...] громадянам» [6].

Певної визначеності поняттю «good governance» надала Резолюція Комісії з прав людини 2000/64 «Роль належного врядування у забезпеченні прав людини» [2]. Вона визначила ключові атрибути належного врядування: прозорість, відповідальність, підзвітність, участь, чутливість до потреб людей. Зі змісту положень цієї резолюції також стає зрозуміло, що її розробники прямо пов'язали категорію «належне врядування» зі створенням сприятливих умов для забезпечення прав людини, сприянням зростання і сталим людським розвитком.

Проте навіть наявність чітких характеристик та атрибутів поняття «належного врядування» не привела до появи узагальненого визначення. Спроби узагальнити категорію через її ознаки не привели до появи єдиного розуміння цілей, критеріїв, ознак та аспектів належного врядування,

а отже, і до єдиного визначення. В одних визначеннях характеристика належного урядування здійснюється через принципи відповідальності, прозорості, верховенства права, ефективності, участі [7]. В інших аналізуються повага до прав людини, безпека угод, ефективне управління, демократичні політичні інститути [8]. У список Світового банку ввійшли: підзвітність, політична стабільність, відсутність насильства, ефективність управління, якість регулювання, верховенство закону і боротьба з корупцією [5]. Органи Європейського Союзу, у свою чергу, роблять акцент на відкритості, участі, підконтрольності, ефективності, пропорційності та субсидіарності [4], хоча у пізніших джерелах цей перелік видозмінюється. Так, включаються демократизація, захист прав людини, зміцнення законності та підвищення якості правосуддя, підвищення ролі громадянського суспільства, реформування державного управління та децентралізація [3].

Зіставивши проаналізовані визначення категорії «належне урядування», можна дійти висновку, що зміст цього поняття характеризується переліком чи переліками «належних» складових. Однак, порівнявши складові, які включаються до змісту, стає зрозуміло, що вони не є однопорядкові та не в усіх випадках порівнювані. Тому, погоджуючись із думкою, висловленою на європейській конференції з цього питання, хочемо підкреслити, що права людини, верховенство закону і демократія є критеріями (атрибутами, складовими) основоположними, засадничими та більш фундаментальними, ніж інші, що зазначені у цитованих тлумаченнях належного урядування [10].

Виходячи із визначень належного урядування, можна зробити висновок, що ця концепція не позбавлена недоліків. На наведені недоліки звертається увага і в літературі [9]. Зокрема, до недоліків належить те, що, по-перше, концепції належного урядування не вистачає лаконічності. На відміну від більш вдалих концепцій, належне урядування характеризується нескінченними визначеннями, які перед використанням треба деталізувати, щоб чітко визначити, про що йдеться. По-друге, концепції належного урядування не вистачає диференціації, вона не до кінця відмежована від інших подібних і суміжних концепцій, таких як ліберальна демократія тощо. По-третє, цій концепції не вистачає узгодженості. Можливі характеристики – від поваги прав людини до ефективного банківського регулювання – не завжди співрозмірні та пов'язані між собою. Крім того, концепція належного урядування у тій формі та з тим змістом, що існує сьогодні, не може принести навіть теоретичної користі, оскільки не має чітких ха-

рактеристик. Використовуючи її гнучкі формулювання, можна як підтвердити, так з таким же успіхом і спростувати положення, твердження та оцінки.

Вітчизняні дослідження стосовно міжнародних стандартів адміністрування в контексті реалізації Україною положень Угоди про асоціацію з ЄС, на жаль, не зосереджуються на питаннях невідповідності перекладу «good governance» в українському варіанті Угоди та не роблять висновки про причини такого явища. Однак справедливо відмічають, що положення статей 3, 4 Угоди щодо встановлення належного урядування та розвитку доброго урядування є важливими принципами децентралізації [11, с. 17].

Безперечно, що принцип належного урядування базується на успішно апробованих у всьому світі вимогах до публічного управління, у тому числі і на муніципальному рівні управління. Унормування цього, хоча і в рамках «м'якого права», здійснене Європейською Стратегією інновацій та доброго урядування на місцевому рівні, яка здобула підтримку на 15-й Європейській конференції міністрів, відповідальних за місцеве та регіональне управління 2007 року. Адже однією з основних передумов реформування системи місцевого самоврядування як в Україні, так і в інших європейських країнах є спроможність місцевих влад ефективно реалізовувати зростаючу кількість повноважень, що передається їм органами центральної влади з метою надання більш якісних послуг населенню. Ця концепція представлена дванадцятьма взаємозалежними та зв'язаними між собою принципами, такими як: чесне проведення виборів, представництво та участь; чутливість; ефективність і результативність; відкритість та прозорість; верховенство права; етична поведінка; компетенції та спроможність; інновації та відкритість до змін; сталий розвиток та орієнтація на довгострокові результати; надійний фінансовий менеджмент; права людини, культурне різноманіття та соціальне згуртування; підзвітність [12, с. 49].

Важливими положеннями щодо сучасної конституційно-проектувальної діяльності є положення статті 4 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС щодо необхідності консолідації внутрішніх політичних реформ. Крім цього, ефективний розподіл повноважень публічної адміністрації та їх здійснення на місцевому рівні адміністрування пов'язані з успішною реалізацією положень щодо «розвитку сільських територій» (Глава 17), «трансграничного та регіонального співробітництва» (Глава 27) та інших не менш значущих секторів розвитку.

Щодо питання втілення ідей децентралізації на основі міжнародних принципів належно-

го врядування у нормах Конституції України варто сказати, що активізація проектувальної діяльності відбулася 2015 року, коли Указом Президента України [15] було створено Конституційну Комісію для напрацювання узгоджених пропозицій щодо змін до Конституції України. Результатом роботи Конституційної Комісії стали підготовлені пропозиції щодо внесення змін до Конституції, метою яких, як відмічається в пояснювальній записці до проекту [14], є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація повною мірою положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципи субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пропоновані зміни були позитивно оцінені в попередньому висновку експертів Венеціанської Комісії щодо запропонованих конституційних змін стосовно територіальної структури та місцевої адміністрації від 24 червня 2015 р. № 803/2015 з відповідними рекомендаціями щодо їх удосконалення. А в серпні 2015 року відбулося попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади Верховною Радою України [16]. Так, вже попередньо схвалений законопроект, який вносить зміни до статей 118, 119, 132, 133, 140–144 Конституції України. Законопроект про внесення змін до Конституції України запропоновані суттєві зміни, у тому числі і стосовно питань нагляду і контролю за додержанням Конституції і Законів України органами місцевого самоврядування.

Таким чином, бачиться, що розвиток концепції належного урядування має проходити у двох напрямках. Перший – це формулювання чітких визначень самого поняття, оскільки є очевидними проблеми його використання в актах правового регулювання, у тому числі і на найвищому рівні, зокрема, під час перекладу положень Угоди про асоціацію України з ЄС. Другий напрям полягає в дослідженні належного врядування через детальний аналіз його структурних компонентів і атрибутів та шляхів їх реалізації в національній правовій системі, у тому числі сучасній конституційно-проектувальній діяльності.

Література

1. Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part. Brussels, 15.5.2013 COM(2013) [Electronical source] – Access mode : [http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0290/COM_COM\(2013\)0290\(PAR2\)_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2013/0290/COM_COM(2013)0290(PAR2)_EN.pdf).
2. Commission on Human Rights resolution 2000/64. The role of good governance in the promotion

of human rights. [Electronical source] – Access mode : <http://www.ohchr.org/>.

3. Draft Handbook on Promoting Good Governance in EC Development and Co-operation. – European Commission, 2003 [Electronical source] – Access mode : http://ec.europa.eu/europeaid/what/governancedemocracy/documents/final_draft_handbook_gg_en.pdf.
4. European Governance. A White Paper. European Commission. COM(2001) 428 final – 25 July 2001. – Brussels [Electronical source] – Access mode : http://ec.europa.eu/white-papers/index_en.htm.
5. [Electronical source] – Access mode : <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/>.
6. Jeff Huther A Simple Measure of Good Governance in Public Service Delivery / Jeff Huther, Anwar Shah. – Washington D.C., 2005. – 40 p.
7. Municipal Association of Victoria. [Electronical source] – Access mode : <http://www.goodgovernance.org.au/>.
8. Nicolas Meisel. Is “Good Governance” a Good Development Strategy? // The Organisation for Economic Co-operation and Development. – November, 2007. – [Electronical source] – Access mode : <http://www.oecd.org/>.
9. Rachel M. Gisselquist. What does good governance mean? // Wider Angle newsletter. – January 2012. – [Electronical source] – Access mode : <http://www.wider.unu.edu/>.
10. Thierry Tanquerel. Good administration at the service of good governance: safeguarding individual rights and implementing democratic decisions // European Conference 29–30 November 2007. – Strasbourg [Electronical source] – Access mode : <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/administrative%20law/conferences/>.
11. Децентралізація в Україні: законодавчі новації та суспільні сподівання / передне слово Голови Верховної Ради України В.Б. Гройсмана. – К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 2015. – 413 с.
12. Куйбіда В.С. Досвід впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні в Україні та інших європейських країнах : збірник науково-аналітичних та навчально-методичних матеріалів, нормативно-правових актів з питань впровадження стандартів доброго врядування на місцевому рівні / В.С. Куйбіда, В.В. Толкованов. – К. : ТОВ «Поліграфічний Центр «Крамар», 2010. – 258 с.
13. Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 р. № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-viii>.
14. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади)» від 1 серпня 2015 р. № 2217а. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55812.
15. Про Конституційну Комісію : Указ Президента України від 3 березня 2015 р. № 119 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/119/2015>.
16. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації : Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Анотація

Карабін Т. О. Забезпечення міжнародних стандартів адміністрування в контексті положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. – Стаття.

Статтю присвячено аналізу міжнародних стандартів належного урядування в контексті реалізації Україною положень Угоди про асоціацію з ЄС. Зроблено висновок про необхідність формулювання чітких визначень самого поняття, оскільки є очевидними проблеми використання його в актах правового регулювання, у тому числі і на найвищому рівні, зокрема, під час перекладу положень Угоди про асоціацію України з ЄС. Крім того, дослідження належного урядування пропонується здійснювати через детальний аналіз його структурних компонентів, що чітко визначить шляхи його реалізації в національній правовій системі, у тому числі в сучасній конституційно-проектувальній діяльності.

Ключові слова: належне урядування, стандарти належного урядування, Угода про асоціацію з ЄС, децентралізація.

Аннотация

Карабин Т. О. Обеспечение международных стандартов администрирования в контексте положений Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. – Статья.

Статья посвящена анализу международных стандартов надлежащего управления в контексте реализации Украиной положений Соглашения об ассоциации с ЕС. Делается вывод о необходимости формулирования четких определений такого понятия, поскольку оче-

видны проблемы использования его в актах правового регулирования, в том числе и на самом высоком уровне, в частности, при переводе положений Соглашения об ассоциации Украины с ЕС. Кроме того, исследования надлежащего управления предлагается осуществлять через детальный анализ его структурных компонентов, что четко определит пути его реализации в национальной правовой системе, в том числе в современной конституционно-проектировочной деятельности.

Ключевые слова: надлежащее управление, стандарты надлежащего управления, Соглашение об ассоциации с ЕС, децентрализация.

Summary

Karabin T. O. Ensuring international standards of administration in the context of the provisions of the association agreement between Ukraine and the EU. – Article.

The article analyzes the international standards of good governance in the context of the Association Agreement between the European Union and Ukraine. The conclusion about the need to formulate clear definitions of the concept is made, as there's evident problems using it in the regulation acts, including the acts at the highest level in particular the translation of the Association Agreement into Ukrainian. In addition, it's proposed a good governance concept to carry through a detailed analysis of its structural components and definitions of the ways of its implementation in the national legal system, including modern constitutional designing activities.

Key words: good governance, standards of good governance, Association Agreement between the European Union and Ukraine, decentralization.

УДК 342.9:504.55

Д. І. Козьяков
кандидат юридичних наук, юрист
ТОВ «АП-Комплекс»

ПРОБЛЕМИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖПРАЦІ УКРАЇНИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО ГІРНИЧОГО НАГЛЯДУ

Розвиток правового регулювання гірничих відносин, а також стан адміністративно-юрисдикційної практики свідчать про міжгалузеве значення інституту адміністративної відповідальності. За умови належного та ефективного застосування органами державного гірничого нагляду цей інститут може стати дієвим інструментом зниження рівня негативного впливу різноманітних суспільно небезпечних факторів, відвернення загроз і запобігання негативним наслідкам, які виникають у сфері вивчення, використання та охорони надр. Водночас у законодавстві, яким урегульовані питання відповідальності за адміністративні правопорушення під час використання надр існує низка проблем, що потребують наукового обґрунтування й вирішення.

Теоретичною основою для цього дослідження стали наукові праці вітчизняних та зарубіжних вчених-правників В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, Ю.П. Битяка, І.В. Гарди, С.С. Гнатюка, Р.С. Кіріна, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, В.І. Курила, Д.М. Лук'янця, О.П. Світличного, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученка та інших науковців. Водночас у вказаних працях питання щодо адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування досліджувалися лише фрагментарно. Варто зауважити, що О.М. Олійником було розглянуто у дисертаційному дослідженні окремі аспекти правового регулювання охорони надр і, зокрема, поняття та види юридичної відповідальності у цій сфері [1]. Є.В. Шульга присвятив дисертацію комплексному дослідженню адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері надрокористування [2]. Зокрема, ним розглянуті проблеми визначення адміністративного правопорушення у сфері надрокористування, здійснено класифікацію; проаналізовані сутність, підстави та зміст адміністративної відповідальності у цій сфері.

Однак наведені вище дослідження відображають стан наукової розробленості, правового регулювання та контрольно-інспекційної практики органів державного гірничого нагляду у дореформений період, що передував 2014 року. Очевидно, що цими дослідниками не вивчався сучасний стан справ і особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності органів Державної служби України з питань праці (Держпраці), яка

була утворена шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Держгірпромнагляду.

Метою статті є розгляд і вирішення окремих правових і організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду.

Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики та який реалізує державну політику у сферах промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду тощо [3].

Контрольно-наглядові повноваження органів Держпраці виконують у її діяльності самостійну роль та опосередковують предмет державного гірничого нагляду, передусім з питань безпечного ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної та нерудної, нафтогазової промисловості під час будівництва й експлуатації, ліквідації або консервації гірничих об'єктів та підприємств, на об'єктах метробудівництва і підземних спорудах. Тому в подальшому ми будемо використовувати словосполучення «орган державного гірничого нагляду (далі – орган ДГН)».

Відповідно до контрольної компетенції органи ДГН здійснюють державний контроль з питань: 1) відповідності вимогам віднесення вугільних шахт, які небезпечні через наявність газу, можливість раптових викидів, гірських ударів, до відповідних категорій; 2) ведення гірничих робіт на підприємствах вугільної, гірничорудної і нерудної промисловості. Крім того, орган ДГН перевіряє дотримання умов спеціальних дозволів на користування надрами в частині державного гірничого нагляду.

Органи ДГН у межах своєї компетенції також наглядають за проведенням робіт із розробки родовищ корисних копалин і будівництва підземних споруд, виконанням заходів із запобігання виникненню та усуненню небезпечного впливу гірничих робіт на технічний стан будинків і споруд, а також за додержанням визначеного порядку забудови площ залягання корисних копалин, обсягів перероблюваної сировини, обґрунтованістю і своєчасністю їх списання.

Згідно з ч. 2 ст. 63 Кодексу України про надра (КУпН) [4] органи ДГН наділені такими правами.

По-перше, давати обов'язкові для виконання вказівки (приписи) про усунення порушень норм і правил ведення робіт під час геологічного вивчення надр, їх використання та охорони.

По-друге, в порядку, встановленому законодавством України, припиняти роботи, пов'язані з користуванням надрами, у разі порушень відповідних норм і правил. Зокрема, орган ДГН наділений правом обмежувати, тимчасово забороняти (зупиняти) або припиняти користування надрами (ст. 57 КУпН). Зауважимо, що в разі порушення вимог ст. 56 та інших статей КУпН користування надрами може бути обмежено, тимчасово заборонено (зупинено) або припинено центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері геологічного вивчення та раціонального використання надр, центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, або іншим державним органом, уповноваженим на застосування таких заходів реагування, у порядку, встановленому законодавством. Право заборони виконання робіт, виробництва в органів ДГН виникає у разі виявлення ними під час інспекторської перевірки: а) порушень вимог законодавства з охорони праці та промислової безпеки, що створюють загрозу життю працівників; б) порушень вимог КУпН, Гірничого закону України; в) відсутності дозволу на виконання робіт підвищеної небезпеки та на експлуатацію (застосування) машин, механізмів, устаткування підвищеної небезпеки; г) не проведення у встановленому порядку та в терміни технічного огляду, випробування або експертного обстеження машин, механізмів та устаткування підвищеної небезпеки; д) виникнення нещасного випадку зі смертельним або тяжким наслідком, групового нещасного випадку.

По-третє, вимагати від користувачів надр обґрунтування списання запасів корисних копалин.

По-четверте, надавати рекомендації щодо впровадження нових прогресивних технологій переробки мінеральної сировини.

Окрім зазначеного, законодавством України органу ДГН може бути надано й інші права з метою запобігання порушенням законодавства про надра та їх припинення. Водночас результати анкетування інспекторського складу органів ДГН указують на потребу нормативного закріплення права безперешкодного доступу до всіх гірничих об'єктів та права проведення раптових перевірок (у будь-який час, без попереднього повідомлення підприємства). Із ними пов'язують підвищення результативності нагляду, відповідно, 97% та 94,8% респондентів.

У разі виявлення в процесі наглядової діяльності порушення вимог гірничого законодавства

щодо вивчення й використання надр та їх охорони, а також інших нормативних вимог органи ДГН реалізують адміністративно-деліктні юрисдикційні повноваження. Вони полягають у складенні протоколів та розгляді справ про адміністративні правопорушення, передбачені ст. ст. 47, 57, 58, 93, 94 та 188-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) [5] уповноваженими на те особами. Наприклад, 97,4% анкетованих нами осіб інспекторського складу органів ДГН систему штрафів, встановлену в санкціях перелічених статей, вважають ефективною.

Водночас за результатами інтерв'ювання посадових осіб органів ДГН 76,1% з них вважають наведені вище адміністративно-деліктні повноваження недостатніми для здійснення ефективної перевіркової діяльності. Однією з причин, якими зумовлюється така ситуація, є недосконалість законодавства про адміністративні правопорушення у сфері діяльності органів ДГН.

Передусім спостерігається ситуація правової невизначеності, яка пов'язана з утворенням Держпраці шляхом злиття Державної інспекції з питань праці та Держгірпромнагляду [6]. Отже, до адміністративно-деліктної юрисдикції новоствореного органу ввійшли повноваження попередників щодо притягнення осіб до адміністративної відповідальності.

Водночас згідно з положеннями абз. 16 (у чинній послідовності) п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, передбачені ч. ч. 1–4 ст. 41, ст. ст. 41-1–41-3, 188-1, які розглядають районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді), протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю, тобто Державної інспекції з питань праці.

За правилом ч. 2 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, протоколи мають право складати уповноважені на те посадові особи цих органів. У практиці органів ДГН залежно від розміру штрафів, параметри яких указано в ст. 231 КУпАП, справи про адміністративні правопорушення розглядають і накладають адміністративні стягнення державні інспектори, головні державні інспектори, начальники інспекцій та їх заступники; начальники (та їх заступники) управлінь і відділів центрального апарату Держгірпромнагляду, Голова Держгірпромнагляду та його заступники.

У підготовчій частині цього дослідження нами вивчено 420 постанов окружних адміністративних судів України, з яких у 48,6% одночасно з

питаннями про визнання дій неправомірними та скасування заходів реагування державного нагляду заявлялася вимога щодо скасування постанов посадових осіб усіх рівнів (крім центрального апарату) про притягнення до адміністративної відповідальності. За результатами судового розгляду було скасовано 39,2% указаних постанов.

Однією з причин низького рівня застосування, зокрема, ст. ст. 57, 58 КУпАП, які вказали під час опитування службовці ДГН, є «розмитість» формулювань диспозицій цих статей, відсутність чітких параметрів правопорушення, можливості підтвердження окремих обставин правопорушення лише графічними матеріалами, що практично не сприймаються як доказ. Цим ускладнюється позиція представника органу ДГН у випадках судового оскарження заходів адміністративного реагування, також це є передумовою для скасування постанов про притягнення до адміністративної відповідальності згідно із зазначеними статтями КУпАП.

За вказаних обставин, базуючись на принципі верховенства права, нами обґрунтовується необхідність зміни правової процедури, пов'язаної із розглядом справ про адміністративні правопорушення у сфері надкористування. Проведення вказаних змін зумовлюється низкою важливих правових обставин. Зараз особи, які притягаються до адміністративної відповідальності, не отримують належних процесуальних гарантій, зокрема, щодо реалізації їх права на правову допомогу, права на оскарження судових рішень та інших прав, передбачених Європейською конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини [7].

В умовах реформування правової системи України питання юридичної відповідальності за дії, які не становлять великої суспільної небезпеки, потребують іншого концептуального підходу. При цьому позиція Європейського суду з прав людини стосовно вказаного питання є однозначною. Адміністративне стягнення прирівнюється до кримінальної відповідальності, тому недодержання стандартів щодо правосуддя у цій сфері вважається порушенням Конвенції. Так, у рішенні Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 р. у справі «Гурепка проти України», дослідивши передбачений КУпАП порядок оскарження рішень національних судів у справах про адміністративні правопорушення, Суд визнав: «...така процедура не була достатньо ефективним засобом захисту для цілей Конвенції» (п. 60 [8]). Також у правовій позиції в справі «Де Вільда, Оомса та Версипа проти Бельгії» зазначено, що Конвенція використовує слово «суд» у кількох статтях. Отже, вона виділяє один із визначальних елементів гарантії, що надається особі. У всіх цих випадках йдеться про органи, для яких не лише характерні фундаментальні основні ознаки, з яких найбільш важлива – незалежність від виконавчої

влади та сторін у справі (п. 24 [9]), а й які гарантують судовий розгляд (п. 78 [10]).

На цих підставах пропонуємо доповнити перелік ст. 221 КУпАП адміністративними правопорушеннями, передбаченими ст. ст. 47, 57, 58, 93, 93, 188-4; у ч. 1 ст. 255 в окремому абзаці вказати центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони праці, а ст. 231 вилучити.

Насамкінець, вважаємо, що вирішення правових і організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду утворює перспективний напрям для подальших наукових досліджень.

Література

1. Олійник О.М. Правове регулювання охорони надр за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» / Олександр Миколайович Олійник ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К., 2010. – 205 с.
2. Шульга Є.В. Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері надкористування : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Євген Вікторович Шульга ; Нац. ун-т біоресурсів та природокористування України. – К., 2012. – 225 с.
3. Про затвердження Положення про Державну службу України з питань праці : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2015 р. № 96 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 21. – Ст. 584.
4. Кодекс України про надра від 27 липня 1994 р. № 132/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 36. – Ст. 340.
5. Про затвердження Положення про порядок здійснення державного гірничого нагляду : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 лютого 1995 р. № 134 // Зібрання постанов Уряду України. – 1995. – № 5. – Ст. 126.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
7. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 74. – Ст. 2105.
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 215.
9. Рішення Європейського суду з прав людини від 6 вересня 2005 р. у справі «Гурепка проти України» // Європейський суд з прав людини. Рішення щодо України. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://khpg.org/index.php?id=1157025974> (27.10.2016).
10. Рішення Європейського суду з прав людини від 27 червня 1968 р. у справі «Ньюмейстер проти Австрії» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=352> (27.10.2016).
11. Рішення Європейського суду з прав людини від 18 червня 1971 р. у справі «Де Вільд, Оомс і Версип проти Бельгії» // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарії. – 2001. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=352> (27.10.2016).

Анотація

Козьяков Д. І. Проблеми застосування адміністративної відповідальності органами Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. – Стаття.

Автор статті розглядає та пропонує вирішення деяких правових та організаційних проблем застосування адміністративної відповідальності в діяльності органів Держпраці України під час здійснення державного гірничого нагляду. Сьогодні Державна служба України з питань праці (Держпраці) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, і який, зокрема, реалізує державну політику у сфері промислової безпеки, охорони праці, гігієни праці, здійснення державного гірничого нагляду. За належного та ефективного застосування адміністративної відповідальності цей правовий інститут може стати дієвим інструментом зниження рівня негативного впливу різноманітних суспільно-небезпечних факторів, відвернення загроз і запобігання негативним наслідкам, які виникають у сфері вивчення, використання та охорони надр.

Ключові слова: надрокористування, гірничий нагляд, повноваження, юрисдикція, адміністративна відповідальність.

Аннотация

Козьяков Д. И. Проблемы применения административной ответственности органами Гоструда Украины при осуществлении государственного горного надзора. – Статья.

Автор статьи рассматривает и предлагает решение некоторых проблем применения административной ответственности при осуществлении государственного горного надзора. Сегодня Государственная служба

Украины по вопросам труда является центральным органом исполнительной власти, который, в частности, реализует государственную политику в сфере осуществления государственного горного надзора. При эффективном применении административной ответственности этот правовой институт может стать действенным инструментом снижения уровня негативного воздействия различных общественно-опасных факторов, предотвращения угроз и вредных последствий, возникающих в сфере изучения, использования и охраны недр.

Ключевые слова: недропользование, горный надзор, полномочия, юрисдикция, административная ответственность.

Summary

Koziakov D. I. Problems of applying of administrative responsibility by State Service of Ukraine on Labor in state mining supervision. – Article.

The author research's and offers a solution to some legal and organizational problems in the application of administrative responsibility of State Inspectorate of Ukraine on Labor in the implementation of the state mining supervision. Today the State Service of Ukraine on Labor is a central executive body, whose activities are directed and coordinated by the Cabinet of Ministers of Ukraine through the Minister of Social Policy, and has to implement the national policy in the field of industrial safety, occupational safety, occupational health, the implementation of the State Mining Supervision. For proper and effective application of the administrative responsibility of this legal institution can be an effective tool to reduce the negative impact of various socio-hazards, prevent threats and prevent the negative consequences arising in the sphere of exploration, use and protection of natural resources.

Key words: mineral resources, mining supervision authority, jurisdiction, administrative responsibility.

УДК 342.9

*Д. В. Малишко**аспірант кафедри адміністративного і господарського права
юридичного факультету Запорізького національного університету***ОБ'ЄКТНА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ФУНКЦІОНАЛЬНОЇ ВАРІАТИВНОСТІ
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ
МУНІЦИПАЛЬНОГО ТРАНСПОРТУ В УКРАЇНІ**

Із розвитком суспільства і стійкою тенденцією до посилення інтеграційних, глобалізаційних, глокалізаційних процесів має вдосконалюватися і механізм державного регулювання, спрямований на збалансованість інтересів громадян, соціальних груп та пріоритетів економічного розвитку усіх населених пунктів (регіонів) нашої Батьківщини. Адже наявні способи адміністративно-правового регулювання (далі – АПР) подекуди виявляються не достатньо ефективними. Виникає потреба у розробці нових способів побудови дієвої регуляторної політики, яка мала б на меті розвиток національного господарства, зокрема, у сферах виробництва усіх необхідних компонентів транспортних засобів, транспортної і дорожньої інфраструктури, що використовуються для забезпечення роботи муніципального транспорту (далі – МТ). Аналіз сучасних факторів розвитку і явищ, що впливають на функціонування МТ виявив, що зростає потреба у пошуку нових методологічних підходів до проблем об'єкта нашого дослідження. Припускаємо, що синергетичний методологічний підхід до наукового пізнання феномена МТ у композиції з АПР стане базовим у нашій роботі, у тому числі спираючись на відчуття марності від спроб утримати у свідомості основні взаємозв'язки між складовими МТ, АПР на МТ та нероздільно пов'язаними із ними правовими явищами (наявних у лоні економічного ладу/політики; розмаїття умов проживання територіальних громад, які використовують МТ; логістики та ін.), а тим більше обробити їх взаємодію у динаміці.

Мета статті – визначити об'єктну зумовленість функціональної варіативності адміністративно-правового регулювання сфери муніципального транспорту в Україні.

Учені приділили велику увагу проблемам у сфері МТ в Україні. Багатоаспектність і комплексний характер цих проблем зумовив необхідність роботи над їхнім вирішенням в межах різних наук. Вітчизняні вчені-правники О. Авер'янов, О. Бандурка, В. Бевзенко та ін. (теоретичні питання адміністративного права), а також В. Грабельніков (вдосконалення державного регулювання роботи міського пасажирського транспорту), О. Антоненко, А. Берлач, С. Баранов, Е. Демський (транспортне право України), В. Шкабаро (нормативно-правове забезпечення механізму

функціонування міст в Україні), О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик (децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України), Т. Коломoeць, Ю. Пирожкова (АПР у сфері автомобілебудування в Україні) та ін.; економісти, у тому числі фахівці з логістики, маркетингу – В. Кучменко (механізм функціонування міського пасажирського транспорту як інструмент муніципального управління), І. Литвин, О. Матійце (перспективні напрями інноваційного розвитку вітчизняних автобусобудівних підприємств), С. Мішина, М. Окландер, Н. Чухрай (питання логістичного підходу до управління підприємством; світові та українські тенденції розвитку автомобільного ринку) та ін.; зарубіжні вчені – С. Братановський, О. Горбачев (правове регулювання муніципального транспортного комплексу в Російській Федерації), Н. Буланова (пасажирський автомобільний транспорт Росії в системі державного і муніципального регулювання), З. Васильєва, Т. Ліхачова (управління ефективністю інноваційного розвитку муніципальних територій), Д. Іванов, В. Козлов, Л. Міротин (логістика громадського пасажирського транспорту), Ф. Котлер (дослідження проблем маркетингу), Н. Крумін'ш, К. Вітолін'ш (логістика у Східній Європі), Л. Дейнеко, Є. Горяченко (муніципальне управління в Росії та Україні). Отже, вищеописана політична й практична актуальність пізнання сфери МТ в Україні як об'єкта функціонального прояву АПР підсилюється неповнотою її теоретичного розкриття.

У Концепції адміністративної реформи в Україні наголошено, що на сучасному етапі розвитку нашого суспільства метою АПР є встановлення і регламентація таких взаємовідносин громадян, у яких кожній людині має бути гарантовано реальне додержання і охорона у сфері виконавчої влади належних їй прав і свобод, а також ефективний захист цих прав і свобод у випадках їх порушення (п. 2 розділу V «Засоби забезпечення адміністративної реформи» [1]).

Пасажирський транспорт є однією зі значущих галузей господарства. За відсутності у багатьох громадян особистих транспортних засобів проблема своєчасного і якісного задоволення попиту на перевезення перестає бути тільки економічною і переростає в соціальну, таку, що визначає став-