

АКТИ КАБІНЕТУ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ У СИСТЕМІ ДЖЕРЕЛ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

ACTS OF CABINET OF MINISTERS OF UKRAINE IN THE SYSTEM OF SOURCES OF UKRAINE'S ADMINISTRATIVE LAW

Решота В.В.,

к. держ. упр., доцент,

доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка

Стаття присвячена дослідженню актів Кабінету Міністрів України у системі джерел адміністративного права. Проаналізовано акти уряду, виділено їх основні ознаки та запропоновано критерії для їх класифікації. Визначено види актів Кабінету Міністрів України, які відносяться до джерел адміністративного права.

Ключові слова: акт, Кабінет Міністрів України, джерела адміністративного права, постанови, розпорядження, судове застосування.

Статья посвящена исследованию актов Кабинета Министров Украины в системе источников административного права. Проанализированы акты правительства, выделены их основные признаки и предложены критерии для их классификации. Определены виды актов Кабинета Министров Украины, которые относятся к источникам административного права.

Ключевые слова: акт, Кабинет Министров Украины, источники административного права, постановления, распоряжения, судебное применение.

The article is devoted to the study of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine in the system of sources of administrative law. The acts of the government are analyzed, their main features are highlighted and the criterion for their classification is proposed. The Cabinet of Ministers of Ukraine shall, within the limits of its competence, issue directives and resolutions mandatory for execution.

Directives of the Cabinet of Ministers of Ukraine are normative acts, which are obligatory for all subjects of all within Ukraine. Some examples of resolutions are provided which may be regarded as normative acts and therefore should be considered as sources of administrative law. Among all directives of the government of Ukraine we should enumerate two main types of them: acts which provide domestic regulation of different types of social relationships and acts which enforce intergovernmental treaties.

It is argued that resolutions should not be considered as sources of administrative law as they generally do not consist obligatory legal norms, but regulate organization issues and they are applied to certain persons.

In the article it is provided some examples of judicial decisions where courts have different problems of application of acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

It is concluded that legal acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine should be subject to official registration. Although this isn't conducted due to the absence of special law which according to the Ukraine's Constitution shall provide legal norms concerning registration of normative acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine.

Key words: act, Cabinet of Ministers of Ukraine, source of administrative law, directives, resolutions, judicial application.

У системі джерел адміністративного права важливе місце займають акти органів виконавчої влади і насамперед Кабінету Міністрів України, який є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Він здійснює виконавчу владу безпосередньо та через міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Раду міністрів АРК та місцеві державні адміністрації, спрямовує, координує та контролює діяльність цих органів.

Питанням дослідження актів Кабінету Міністрів України присвятили свої праці такі вчені, як: В. Авер'янов, Д. Бахрах, В. Бевзенко, А. Дуда, Ю. Заплотинська, О. Константій, Р. Мельник та ін.

Метою статті є дослідження правової природи актів Кабінету Міністрів України як джерел адміністративного права, виокремлення їх ознак та видів.

Підзаконна нормотворчість органів виконавчої влади розширює законодавче регулювання суспільних відносин шляхом більш деталізованого правового регулювання. Згідно з ч. 1 ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» Кабінет Міністрів України на основі та на виконання Конституції і законів України, актів Президента України, постанов Верховної Ради України, прийнятих відповідно до Конституції та законів України, видає обов'язкові для виконання акти – постанови і розпорядження, що кореспондує ч. 1 ст. 117 Конституції України. Щодо співвідношення актів Кабінету Міністрів України з іншими джерелами права, то у зв'язку із відсутністю прямої вказівки закону, яка б регламентувала це питання, воно визначається залежно від місця органу в апараті держави, його підлеглості та підпорядкованості. Так, відповідно до ч. 1 ст. 113 Конституції

України, Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України і Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Це у свою чергу зумовлює місце актів Кабінету Міністрів України за юридичною силою нижче актів Верховної Ради України та Президента України. Водночас у зв'язку з тим, що Кабінет Міністрів України є вищим органом державної виконавчої влади, його акти мають підзаконний характер і водночас за юридичною силою вищі, ніж нормативно-правові акти інших органів виконавчої влади, є обов'язковими до виконання на всій території України. Усі акти підвідомчих Кабінету Міністрів України органів виконавчої влади мають відповідати його нормативно-правовим актам.

Нормативно-правові акти уряду як джерела адміністративного права можемо визначити як письмові документи (акти) вищого органу державної виконавчої влади України, що приймаються на основі Конституції України та законів України, в їх межах та для їх виконання з метою врегулювання адміністративно-правових відносин, на підставі яких виникають, змінюються чи припиняють дію адміністративно-правові норми.

Акти уряду мають важливе значення для вивчення питання джерел адміністративного права, оскільки виконавча влада займає центральне місце у предметі дослідження науки адміністративного права. З цього приводу В. Мелашенко зауважив, що переважна більшість постанов і розпоряджень уряду стосується його виконавчої діяльності, яка регламентується переважно нормами адміністративного права [1, с. 51].

А. Дуда виділяє два типи актів Кабінету Міністрів України: 1) ті, джерелом яких є акти законодавства і 2) ті, що виражають загальні компетенційні рамки діяльності Кабінету Міністрів України, які дають змогу йому виконувати управлінські функції в системі органів виконавчої влади і приймати рішення з питань, що належать до його компетенції [2, с. 64].

Водночас важливим є розмежування двох основних видів актів Кабінету Міністрів України – постанов та розпоряджень. Розмежування правової природи постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України міститься у ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України, а акти з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань – у формі розпоряджень Кабінету Міністрів України.

А. Колодій та А. Олійник визначають постанови як акти Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, найбільш важливе або загальне значення та містять правові норми, що відповідають положенням Конституції, законам і актам Президента України [3, с. 246-247]. Відтак саме постанови уряду виступають джерелами адміністративного права.

Окрім того, серед нормативних актів Кабінету Міністрів України можна виділити регуляторні акти, які розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності».

Цікавою є класифікація, запропонована Д. Бахрахом, який за функціональним призначенням виділяє наступні постанови уряду:

- регламентарні – постанови, що встановлюють правила діяльності, порядок реалізації прав і обов'язків фізичних та юридичних осіб;
- статутні – закріплюють та визначають правову природу органів виконавчої влади;
- правоуповноважуючі – наділяють повноваженнями державні органи та їх посадових осіб на вчинення певних дій;
- внутрішньо-організаційні – визначають діяльність апарату уряду;
- програмно-цільові – спрямовані на забезпечення економічних, соціальних і правових умов розвитку визначених сфер і галузей життєдіяльності [4, с. 281].

Деталізоване правове регулювання процедури підготовки та прийняття актів Кабінету Міністрів України міститься у Регламенті Кабінету Міністрів України, який затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. Так, у § 29 розділу 4 цього Регламенту визначено, що акти Кабінету Міністрів України нормативного характеру видаються у формі постанов. Вони ухвалюються з наступних питань: затвердження положення, статуту, порядку, регламенту, правил, методик та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання; затвердження, прийняття міжнародного договору або приєднання до нього. Отже, у першому випадку затверджуються акти з питань врегулювання суспільних відносин шляхом формування загальнообов'язкових норм права, що виражатимуться у відповідних нормативно-правових приписах постанови. У такому випадку ці постанови нормативного характеру, що врегульовуватимуть адміністративно-правові відносини, можемо віднести до джерел адміністративного права.

Другий різновид постанов стосується затвердження, прийняття або приєднання до міжнародного договору, наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2015 р. «Про затвердження Договору між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про Українсько-Польську Раду обміну молоддю», яким

було затверджено відповідний Договір між Кабінетом Міністрів України та Урядом Республіки Польща про Українсько-Польську Раду обміну молоддю, вчинений 09 вересня 2015 р. у м. Варшаві. Значення постанови Кабінету Міністрів України у такому випадку має забезпечувальний (оперативний) характер щодо затвердження міжнародного договору, укладеного від імені Кабінету Міністрів України.

Найважливіше значення серед всіх актів Кабінету Міністрів України відіграють його постанови, якими затверджуються положення, статут, порядок, регламент, правила, методика та в інших випадках, коли суспільні відносини потребують нормативно-правового врегулювання. При цьому підзаконне нормотворення має здійснюватись на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Як правильно зазначено у постанові Смілянського міськрайонного суду Черкаської області, постанова Кабінету Міністрів України не може відмінити чи змінювати обсяг прав, що передбачений законом України, а тим більше не відповідати його нормам в повному обсязі, оскільки нормативний акт виконавчого органу повинен лише визначати порядок реалізації закону та його застосування [5].

В академічному підручнику з адміністративного права за редакцією професора В. Авер'янова (2004 р.) наводяться визначення статуту, положення, правил та інструкції, зокрема:

- статут, положення – акт, який визначає організацію та діяльність окремих органів виконавчої влади, підприємств, установ, організацій, службовців та інших осіб у певних сферах діяльності, наприклад, Статут Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2015 р. № 244; Положення про Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 29 березня 2017 р. № 208;
- правила – акт, що конкретизує норми права більш загального характеру з метою регулювання поведінки суб'єктів правовідносин у певних сферах державного управління і має процедурний характер, наприклад, Правила дорожнього руху, затверджені Постановою Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306;
- інструкція – акт, яким роз'яснюється порядок застосування закону чи іншого акта вищої юридичної сили, створюється механізм їх реалізації, наприклад, Типова інструкція з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Ради Міністрів АРК, місцевих органах виконавчої влади [6, с. 144-145].

Загалом погоджуємось із запропонованими визначеннями, проте вони не охоплюють усі види актів, які затверджуються постановами Кабінету Міністрів України. Так, відповідно до § 29 Регламенту Кабінету Міністрів України, ухвалюються також порядок, методика та регламент.

Порядок, як і правила, на нашу думку, конкретизує норми законодавства і створює механізм реалізації прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Наприклад: Типовий порядок проведення оцінювання результатів службової діяльності державних службовців, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2017 р. № 640; Порядок проведення державної атестації наукових установ, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 19 липня 2017 р. № 540; Порядок ведення Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 867.

Методика є актом, який визначає механізм проведення розрахунків, визначення оцінки певних явищ, шляхом встановлення математичних формул, необхідних для проведення правильних розрахунків, наприклад, оцінка вартості майна. Серед постанов, якими затверджуються такі

методики, варто назвати: Методика проведення аналізу впливу регуляторного акта, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308, Методика визначення собівартості платних адміністративних послуг, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 27 січня 2010 р. № 66, Методика визначення граничної чисельності працівників місцевої державної адміністрації, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 13 травня 2013 р. № 361.

Регламент – це акт який встановлює певні вимоги та еталони технічного характеру, а також врегульовує організаційні та процедурні питання діяльності органів публічної адміністрації. Звідси усі регламенти можна розділити на два види:

– технічні регламенти, наприклад, Технічний регламент безпеки рухомого складу залізничного транспорту, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2015 р. № 1194;

– регламенти, що визначають порядок діяльності органів публічної адміністрації, процедуру ухвалення їх актів тощо, наприклад, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950; Типовий регламент місцевої державної адміністрації, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1999 р. № 2263; Регламент роботи конкурсної комісії з відбору кандидатів на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 170.

Водночас не всі постанови уряду мають нормативний характер, деякі з них мають індивідуальний, організаційно-розпорядчий характер. До 2008 р. досить поширеною була практика призначення постановами на певні посади, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про призначення Чорновола Т. В. радником прем'єр-міністра України» від 25 жовтня 2006 р. № 1504. Постановою Кабінету Міністрів України «Про деякі питання правління публічного акціонерного товариства «Українська залізниця» затверджено персональний склад відповідного правління. З організаційно-розпорядчих питань видавались, наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з підготовки та відзначення 66-ї річниці визволення України від фашистських загарбників» від 02 вересня 2010 р. № 811; Постанова Кабінету Міністрів України «Про надання в оренду із зміною цільового призначення земельної ділянки» від 06 січня 2010 р. № 7, якою відкритому акціонерному товариству «Дашуківські бентоніти» надано в оренду строком на п'ять років із зміною цільового призначення земельну ділянку площею 15 гектарів із земель запасу сільськогосподарського призначення. Ці постанови не можна вважати нормативними, а відтак можемо констатувати, що уряд не завжди безумовно слідує такому критерію класифікації його актів на постанови та розпорядження, як нормативність.

Судове застосування постанов Кабінету Міністрів України при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення характерне тим, що суди часто застосовують їх як норми матеріального права, за порушення яких може наставати адміністративна відповідальність. Найчастіше судами застосовується Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2001 р. № 1306, якою затверджено Правила дорожнього руху. Загалом це, мабуть, одна з найбільш застосовуваних нормативних підстав для притягнення до адміністративної відповідальності.

Другим видом актів уряду є розпорядження, що ухвалюються з організаційно-розпорядчих та інших поточних питань. Загалом розпорядження уряду не мають нормативного характеру і не можуть виступати джерелами права. Г. Петров ще у середині ХХ ст. писав, що юридична сила постанов Ради Міністрів РСР, що ухвалюються в колегіальному порядку, не може бути однаковою з юридичною

силою розпоряджень, що видаються Головою Ради Міністрів і його заступниками в порядку єдиноначальства. Він вказував, що юридична сила постанов є вищою, ніж розпоряджень, що випливає з принципу демократичного централізму, а «ототожнення юридичної сили постанов і розпоряджень не відповідає принципу соціалістичної законності» [7, с. 34-45]. Натомість законодавство України не розмежовує юридичну силу таких актів. У ст. 177 Конституції України йдеться про однакове обов'язкове виконання як постанов, так і розпоряджень Кабінету Міністрів України. До того ж розпорядження визнаються актами уряду, а не прем'єр-міністра, який його очолює. Основною ознакою, що дає змогу розмежувати постанови і розпорядження уряду – їх нормативність та здатність виступати джерелом права.

В. Основін підкреслює, що розпорядження, як правило, не є нормативними актами, а індивідуальними актами, і, відповідно, не можуть бути джерелами права [8, с. 87]. Із цим твердженням варто погодитись, хоча трапляються винятки із загального правила. Щодо розпоряджень Кабінету Міністрів України, що мають нормативний характер, то нами знайдено лише деякі такі приклади, зокрема, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку історичних державних найменувань» від 06 липня 2016 р. №479-р, яким затверджено відповідний перелік повних та скорочених історичних державних найменувань, які забороняється використовувати у найменуваннях юридичних осіб приватного права, згідно з додатком до розпорядження; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про скасування обмеження доступу до деяких актів Ради Міністрів Української РСР, Кабінету Міністрів Української РСР, Кабінету Міністрів України» від 04 серпня 2010 р. № 1632-р скасовано обмеження доступу до деяких таких актів та знято з них позначки «Не для друку» і «Не для преси». Ще одним прикладом можна назвати Розпорядження Кабінету Міністрів України «Деякі питання реалізації державної цінової політики у житлово-комунальному господарстві та на міському пасажирському транспорті» від 17 червня 2004 р. № 392-р, яким затверджене нормативне Положення про Міжвідомчу комісію з питань реалізації державної цінової політики у житлово-комунальному господарстві та на міському пасажирському транспорті. Хоча такі положення переважно затверджуються постановами Кабінету Міністрів України. Проте, це, швидше, винятки із загального правила і переважно розпорядження Кабінету Міністрів України не містять правових норм, а відтак джерелами права не можуть визнаватись.

Нами досліджено приклади нормативних розпоряджень Кабінету Міністрів України, що застосовуються судами при вирішенні та розгляді судових справ (наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 02 грудня 2015 р. № 1275-р, яким затверджено перелік населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція).

Отже, вирішення питань нормативного значення у формі розпоряджень може призводити до виникнення публічно-правових спорів, порушення прав фізичних та юридичних осіб. При цьому ухвалення розпоряджень нормативного характеру суперечить ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», відповідно до якої актами нормативного характеру є лише постанови. Ця проблема має і практичний характер у судовому правозастосуванні. Наприклад, окружний адміністративний суд м. Києва розглядав адміністративну справу № 2а-3858/10/2670 про визнання нечинними розпоряджень Кабінету Міністрів України [9]. При цьому позивач просив визнати нечинним та скасувати Розпорядження Кабінету Міністрів України

від 10 квітня 2008 р. № 610 «Деякі питання розпорядження земельними лісовими ділянками», оскільки за своїм характером це розпорядження є нормативно-правовим актом, а акти нормативно-правового характеру видаються у формі постанов Кабінету Міністрів України. Позивач також стверджував, що врегулювання оскаржуваним розпорядженням, яке є підзаконним актом, правовідносин, пов'язаних із одержанням документів дозвільного характеру, суперечить ч. 1 ст. 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», якою зокрема встановлено, що виключно законами, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру, встановлюється вичерпний перелік підстав для відмови у видачі та анулювання документів дозвільного характеру. Отже, прийняття розпоряджень Кабінетом Міністрів України нормативного характеру не відповідає вимогам закону та може створювати проблеми при їх реалізації та застосуванні.

Застосування нормативних розпоряджень Кабінету Міністрів України має місце і при розгляді та вирішенні справ про адміністративні правопорушення. Наприклад, у постанові від 20 березня 2017 р. Чугувського міського суду Харківської області зазначається, що суд позбавлений можливості викликати ОСОБА_1 в судові засідання, оскільки м. Луганськ, де він мешкає, відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 02 грудня 2015 р. № 1275-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України», є населеним пунктом, на території якого здійснюється антитерористична операція [10]. Це вказує на те, що вищезгадане Розпорядження Кабінету Міністрів України має нормативне значення, адже не є актом індивідуальної дії, не вирішує організаційно-розпорядчих питань, а може застосовуватися до невизначеного кола суб'єктів, має обов'язковий характер.

Ще одним видом актів Кабінету Міністрів України є його декрети, які ним ухвалювались на початку 90-х років з метою заповнення законодавчих прогалів. На сьогоднішній день Кабінет Міністрів України жодним чином не може впливати на такі декрети, їх скасовувати чи змінювати, адже це компетенція Верховної Ради України. Крім того, чинна Конституція України не передбачає можливості делегування уряду прийняття законодавчих актів.

Крім того, проводячи аналіз Регламенту Кабінету Міністрів України, ми звернули увагу також на такі акти прем'єр-міністра України, які є дорученнями. Так, відповідно до п. 2 § 9 Прем'єр-міністр, керуючи роботою Кабінету Міністрів, дає доручення, які є обов'язковими для виконання, членам Кабінету Міністрів України, керівникам інших центральних органів виконавчої влади, крім тих, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через відповідних міністрів, Голові Ради міністрів АРК та головам місцевих

державних адміністрацій. При цьому такі доручення Прем'єр-міністра оформляються як офіційний документ організаційно-розпорядчого характеру на спеціальному бланку. Звідси, аналізуючи правову природу таких доручень, звертаємо увагу на те, що такі доручення є актами прем'єр-міністра, а не Кабінету Міністрів України, і, що доручення приймаються з організаційно-розпорядчих питань, отже, вони не можуть містити адміністративно-правових норм, а відтак виступати джерелом адміністративного права. Такі доручення можуть розглядатись судом як акти індивідуальної дії, наприклад, у справі за адміністративним позовом заступника Генерального прокурора України до Кабінету Міністрів України про визнання протиправним та скасування окремого доручення окружний адміністративний суд м. Києва встановив, що, враховуючи правову природу окремого доручення, яке прийняте за спеціальною процедурою на засіданні Кабінету Міністрів України, зафіксоване у спеціфичній протокольній формі і за своєю суттю є актом індивідуальної дії, слід дійти висновку, що Позивач мав право його оскаржити [11]. Отже, про жодну нормативність таких доручень йти не може.

Хоча за мету цього дослідження не ставилось дослідження питання щодо підготовки, процедури прийняття та набрання чинності актів Кабінету Міністрів України, водночас неможливо не звернути увагу на положення Конституції України, яке досі залишається нереалізованим на практиці. Мова йде про ч. 3 ст. 117 Конституції України, відповідно до якої нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади підлягають реєстрації в порядку, встановленому законом. Досі закону, який би визначав порядок реєстрації актів органів виконавчої влади не існує [12, с. 37]. Міністерство юстиції України та його територіальні підрозділи проводять таку реєстрацію на підставі Указу Президента України від 03 жовтня 1992 р. № 493 «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731.

Отже, серед актів Кабінету Міністрів України найважливіше значення відіграють постанови та розпорядження. Водночас лише постанови мають нормативний характер і відтак виступають джерелами права. Наведено приклади ненормативних постанов уряду та розпоряджень Кабінету Міністрів України, які містять норми адміністративного права, які можна віднести до джерел адміністративного права. Водночас, як показав аналіз судової практики, це має негативні наслідки та призводить до неоднакового розуміння серед учасників адміністративного процесу. Наголошено на необхідності ухвалення закону, який би визначив процедуру державної реєстрації нормативних актів Кабінету Міністрів України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Конституційне право України : підруч. для студ. юрид. спец. вищ. закл. освіти / [В. Ф. Погорілко та ін.] ; за ред. д-ра юрид. наук, проф. В. Ф. Погорілка ; Нац. акад. наук України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Ун-т ім. Тараса Шевченка, Нац. акад. внутр. справ. – К. : Наукова думка, 2000. – 732 с.
2. Дуда А. В. Удосконалення функцій і структури Кабінету Міністрів України в період адміністративної реформи : Дис... канд. наук з держ. управління : 25.00.01 / А. В. Дуда ; Українська академія держ. управління при Президенті України. – К., 2001. – 195 с.
3. Колодій А. М. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підручник / А. М. Колодій, А. Ю. Олійник ; за ред. Я. Ю. Кондратьєва. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 464 с.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов / Д. Н. Бахрах. – М. : Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА. М), 2000. – 640 с.
5. Постанова Смілянського міськрайонного суду Черкаської області від 02 листопада 2010 р. у справі № 2-а-1221/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12402934>.
6. Адміністративне право України. Академічний курс : підруч. / ред. кол. В. Б. Авер'янов (голова) ; у 2 т. – Т. 1. Загальна частина. – К. : Вид-во «Юридична думка», 2004. – 584 с.
7. Петров Г. И. Источники советского административного права / Г. И. Петров // Правоведение. – 1958. – № 4. – С. 34–45.
8. Основин В. С. Нормы советского государственного права / В. С. Основин. – М. : Госюриздат, 1963. – 110 с.

9. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 26 жовтня 2010 року у справі № 2а-3858/10/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/11894878#>.

10. Постанова Чугуївського міського суду Харківської області від 20 березня 2017 р. у справі № 636/4235/16-п [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/65400351>.

11. Постанова Окружного адміністративного суду м. Києва від 30 березня 2010 р. у справі № 2а-10668/09/2670 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/9763164>.

12. Заплотинська Ю. Акти Кабінету Міністрів України в системі нормативно-правових актів : загальнотеоретичний та порівняльний аспекти / Ю. Заплотинська // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2013. – Вип. 57. – С. 36–42.

УДК 342.92

ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ НЕПОВНОЛІТНІХ ЗА АДМІНІСТРАТИВНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

THE RESPONSIBILITY OF THE JUVENILE BY ADMINISTRATIVE LEGISLATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Савранчук Л.Л.,
к.ю.н., доцент кафедри
адміністративного права і процесу
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена особливостям адміністративної відповідальності неповнолітніх. Розглянуто поняття адміністративної відповідальності неповнолітніх, досліджено заходи впливу, які застосовуються до неповнолітніх, запропоновано внесення науково обґрунтованих змін до чинного законодавства щодо адміністративної відповідальності неповнолітніх. Обґрунтовано необхідність зниження віку адміністративної відповідальності до 14 років.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, відповідальність неповнолітніх, адміністративний проступок, адміністративні стягнення, заходи впливу.

Статья посвящена особенностям административной ответственности несовершеннолетних. Рассмотрено понятие административной ответственности несовершеннолетних, исследованы меры воздействия, которые применяются к несовершеннолетним, предложено внесение научно обоснованных изменений в действующее законодательство относительно административной ответственности несовершеннолетних. Обоснована необходимость снижения возраста административной ответственности до 14 лет.

Ключевые слова: административная ответственность, административный проступок, ответственность несовершеннолетних, административные взыскания, меры воздействия.

The article is dedicated to the specific features of the juvenile administrative responsibility. The notion of the juvenile administrative responsibility is considered, the measures of influence are researched which are applied to the juveniles, the introduction of scientifically grounded changes to the current legislation concerning the juvenile administrative responsibility is offered.

The necessity of age decrease for the administrative responsibility to 14 years old is substantiated as the juvenile at the mentioned age, due to their development, completely understand the essence and the consequences of their actions and conduct and can operate it.

It is remarked by the author that the administrative measures taken in respect to the juvenile can be conditionally divided into two groups. To the first group there belong the measures of public influence which according to Art. 24 of the CAO of Ukraine are applied for committing administrative offenses to the juvenile aged sixteen to eighteen, namely: 1) the obligation to publicly or in another form apologize to the victim; 2) warning; 3) a reprimand or a strict reprimand; 4) passing the juvenile under the supervision of parents or the persons substituting for them, or under the supervision of pedagogical or working staff on their agreement and also to individual citizens on their request. The second group includes the measures that anticipate taking to the juvenile measures of administrative charge on a general basis for committing certain types of administrative offenses which by their contents have a dangerous character and demand a special reaction of the state for their prevention and cessation in the future.

In the article it is defined that by the juvenile administrative responsibility one should understand the reaction of the state in the face of its authorized bodies or officials to the illegal conduct of the juvenile persons (aged 16 to 18) which takes place in applying to them administrative charge and the measures of influence according to the administrative legislation.

Key words: administrative responsibility, responsibility of minors, administrative offences, administrative penalties, sanctions.

На сьогодні Україна стала на шлях розвитку правової держави та створення демократичного суспільства, в якому провідне місце займають загальнолюдські цінності. Необхідною умовою для побудови демократичної правової держави є забезпечення прав і свобод людини та громадянина, що проживають на її території, особливо дитини [1, с. 55]. Тому особливу увагу в юридичній науці приділено неповнолітнім, які є однією з найнезахищених верств населення, що потребує створення особливих умов для забезпечення та реалізації їхніх прав. Дана специфіка обумовлюється визнанням неповнолітніх особливим суб'єктом адміністративної відповідальності, що пов'язане, в свою чергу, як з особливостями вікового, фізичного та психічного стану неповнолітніх, так і специфікою діяльності органів державної влади щодо охорони, захисту й гарантування їх прав і свобод.

Сьогодні на державному рівні необхідно більше уваги приділити сучасному стану проблем правосуб'єктності неповнолітніх у разі притягнення їх до відповідальності, їхньому правовому становищу та з'ясувати конкретні причини протиправної поведінки серед них. Це стосується політичної стабілізації, соціально-економічному розвитку, програми дій щодо належного виховання та розвитку потенціалу нації в таких напрямках, як навчання, спорт, дозвілля тощо [2, с. 197].

Проблема адміністративної відповідальності неповнолітніх осіб є дуже актуальною на сьогоднішній день, вона розглядається та вирішується на законодавчому рівні. Адже вчинення правопорушень неповнолітніми є певним індикатором, що визначає рівень морального стану суспільства та становить високий рівень небезпеки для розвитку демократії країни.