



ПОНЯТИЕ МЕХАНИЗМА АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ

Сергей ЛЕЛЕТ,
соискатель

Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

Paper analyzes the existing in scientific literature achievements of scientists of an understanding of the essence of the concept of legal regulation mechanism and its structural elements at the theoretical and practical levels. Author's reflections on them are stated. The essence of the concept of the mechanism of administrative-legal regulation of management in the National Police of Ukraine is revealed. Attention is drawn to some dispositions of the special legislation of Ukraine to clarify the understanding of the structural contents of mentioned mechanism. It is proved that the implementation of the separation of the structural elements of the mechanism of administrative-legal regulation of the directorate of the National Police of Ukraine for mandatory and functional isn't correct.

Key words: mechanism, regulation, public relations, structural element, rules of law, police, Department.

Аннотация

В статье проанализированы имеющиеся в научных источниках наработки ученых относительно понимания сущности понятия механизма правового регулирования и его структурных элементов в теоретической и практической плоскости. Приводятся авторские размышления о них. Раскрывается сущность понятия механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины. Обращается внимание на некоторые нормы специального законодательства Украины для уточнения понимания структурного содержания упомянутого механизма. Доказано, что разделение структурных элементов механизма административно-правового регулирования управления Национальной полиции Украины на обязательные и функциональные является некорректным.

Ключевые слова: механизм, правовое регулирование, общественные отношения, структурный элемент нормы права, полиция, управление.

Постановка проблемы. Национальная полиция Украины – это центральный орган исполнительной власти, который служит обществу путем обеспечения защиты прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка. Деятельность полиции, как и любого другого органа государственной власти, урегулирована нормами права, которые закреплены в законах Украины, подзаконных и ведомственных нормативно-правовых актах. Для эффективной практической реализации возложенных на полицейский орган функций и задач основополагающими следует считать такие составляющие, как профессиональное осуществление должностных обязанностей соответствующими уполномоченными сотрудниками, а также качественную действующую нормативно-правовую базу, которая регламентирует все, без исключения, сферы активности полицейских, в том числе организационно-управленческую составляющую.

Вместе с тем следует заметить, что деятельность Национальной полиции, а также существующая правовая база – это именно те элементы, которые со-

стоят в причинно-следственной связи с развитием общественных отношений в государстве, поэтому являются производными от них. Это дает основания говорить о наличии определенного фактора, определяющего развитие Национальной полиции Украины как органа исполнительной власти и соответствующей законодательной базы нашего государства в отношении развития общественных отношений. Несмотря на это, необходимость действенно противостоять новым вызовам, которые стоят перед Национальной полицией Украины, обуславливает поиск путей совершенствования деятельности полицейского органа и соответствующей законодательной базы. Для поиска возможных путей усовершенствования деятельности Национальной полиции Украины, которые бы отвечали существующим вызовам в правоохранительной сфере, необходимо понимание механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины.

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что на сегодняшний день практически отсутствуют комплексные исследования, которые

бы освещали понимание сущности понятия механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины.

Исследование механизма административно-правового регулирования осуществлялось отечественными и зарубежными учеными на протяжении не одного десятка лет. В частности, предметом исследований ученых были вопросы как теоретического, так и практического направления, в то же время следует отметить, что единого подхода к пониманию механизма административно-правового регулирования даже в теоретическом плане наука административного права еще не выработала. Среди ученых, наработки которых позволили значительно расширить границы понимания сущности понятия механизма административно-правового регулирования и особенностей его структурных элементов, следует выделить С.С. Алексеева, И.В. Аристову, А.М. Бандурку, В.Т. Белоуса, А.П. Голосниченко, Н.И. Иншина, О.Ф. Скакун, С.Г. Стеценко, И.Н. Шопину и др. Исследования этих исследователей имеют большое научное и практическое значение, а выводы и рекоменда-



ции, содержащиеся в них, служат дальнейшему развитию законодательства в административно-правовой отрасли. Однако современные политико-правовые реалии обуславливают необходимость поиска новых подходов к оценке социальной роли полиции, переосмысления принципов ее деятельности, выяснения теоретических основ и практических наработок административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины, определения механизма и составляющих элементов, выработки рекомендаций по его усовершенствованию.

Цель статьи – путем изучения и анализа научных достижений ученых, которые занимались разработкой проблемы механизма правового регулирования, осуществить разработку понятия механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины.

Изложение основного материала исследования. Начиная исследование, в первую очередь, сосредоточим внимание на том, что в «классическом» понимании сущность понятия механизма правового регулирования заключается в том, что это – взятая в единстве вся совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения [1, с. 18]. Именно это определение впервые предложил советский ученый С.С. Алексеев. Х.П. Ярмаки, комментируя предложенное С.С. Алексеевым определение, акцентирует внимание на важных для понимания сущности механизма правового регулирования положениях. Автор отмечает, что, во-первых, в нем акцентируется внимание на разнообразии юридических средств, с помощью которых право осуществляет регулирующее воздействие, упорядочить общественные отношения с помощью одного элемента механизма правового регулирования невозможно. Во-вторых, эта совокупность обеспечивает правовое воздействие на общественные отношения в целом, что дает возможность использовать для этой цели все юридические средства. Подытоживая, ученый отмечает, что только такое единство сводит различные юридические средства в системное образование – «механизм правового регулирования» [2, с. 81].

По мнению В.М. Кравчука, механизм правового регулирования – это система разнообразных юридических средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование, то есть властное влияние на общественные отношения [3, с. 232; 4, с. 337]. Следовательно, по мнению упомянутых выше исследователей, ключевым в понимании сущности дефиниции механизма правового регулирования является ее представление как структурированной совокупности взаимосвязанных, взаимодействующих, взаимодополняющих и взаимообусловленных юридических средств, которые только в своей совокупности позволяют привести в действие указанный механизм и обеспечить тем самым урегулирование общественных отношений. Из этого следует, что фундаментальной особенностью механизма правового регулирования является системный характер его достаточных составных элементов. Кроме того, следует отметить, что на основе проведенного анализа имеющихся в научных источниках наработок ученых относительно разработки проблемы механизма правового регулирования нами было установлено, что одна группа исследователей в работах употребляют понятие «механизм правового регулирования», а другие ученые, преимущественно те, которые занимались разработкой механизма в практической плоскости, употребляют это понятие именно как «механизм административно-правового регулирования». Говоря о правовом регулировании, В.М. Сырых утверждает, что это деятельность государства и общества, осуществляемая в процессе подготовки и принятия норм права, их реализации в конкретных отношениях и применения государственного принуждения к правонарушителям с целью достижения стабильного правопорядка в обществе [5, с. 148]. Принимая во внимание предложенное В.М. Сырых толкование явления правового регулирования, можем говорить о том, что процесс урегулирования общественных отношений в любом случае не обходится и не может обойтись без такой важной составляющей, как исполнители. Поскольку одной из сторон упомянутых субъектов является государство, то в таком случае правовое регулирование носит административно-правовой характер. В связи с этим, с нашей точки

зрения, в теоретическом поле вышеуказанные интерпретационные формы употребления понятия механизма можно воспринимать как синонимичные категории, в то же время в практической плоскости, то есть как механизм, который освещает внутреннее строение правореализации с участием Национальной полиции Украины, термин «механизм административно-правового регулирования» является более точным и целесообразным для употребления. Аргументируя такую позицию, говорим о следующем: 1) поскольку правоотношения с участием полиции урегулированы административными нормами, они являются управленческими отношениями по своей сути, следовательно, механизм, который призван осветить внутреннее строение воздействия права на общественные отношения, является административно-правовым; 2) для осуществления властного воздействия на общественные отношения одних лишь соответствующих норм права недостаточно, обязательным является наличие определенной администрации [6, с. 6], в нашем случае – соответствующих уполномоченных лиц Национальной полиции Украины, которые наделены административной властью для осуществления администрирования, чем и достигается практическое воплощение норм права в жизнь и урегулирование общественных отношений в соответствующей сфере; 3) реализация правовых норм с участием полицейских как во внутреннем проявлении, так и во внешнем осуществляется по алгоритму «руководитель – подчиненный». Внутреннее проявление реализуется в отношениях, которые возникают внутри иерархической системы полицейского органа, то есть между соответствующими должностными лицами. Внешнее – в отношениях полицейских с физическими и юридическими лицами.

Продолжая исследование, сосредоточим внимание на анализе определений механизма административно-правового регулирования в практической плоскости, для чего обратимся к научным источникам. Так, например, И.Н. Шопина, исследуя вопросы функционирования органов внутренних дел Украины, предлагает понимать механизм административно-правового регулирования управления в органах внутренних дел Украины как комплекс



административно-правовых средств обеспечения целенаправленной деятельности по организации, координации и контролю за выполнением органами внутренних дел поставленных перед ними целей и задач. Структуру содержания указанного выше механизма ученый разделяет на две группы элементов, а именно: 1) органические, наличие которых обязательно, – административно-правовые нормы; административно-правовые отношения; акты реализации норм права; 2) функциональные, которые не являются обязательными, однако в значительной степени влияют на функционирование механизма, – принципы деятельности публичной администрации, уполномоченной на выполнение функций управления внутренними делами государства; юридические факты; акты толкования норм административного права; правовая культура; правовое сознание; режим законности [7, с. 23]. Как видим, И.Н. Шопина, говоря о сущности механизма административно-правового регулирования в практической плоскости, выходит за пределы его «классического» понимания, то есть как совокупности юридических средств. Автор подчеркивает, что упомянутый механизм представлен административными и юридическими средствами. Непосредственно анализируя эти средства, которые нашли свое место в структуре механизма административно-правового регулирования управления в органах внутренних дел Украины, а также проецируя их на процесс управления, который в данное время осуществляется в Национальной полиции Украины и был предметом изучения наших предыдущих исследований, считаем, что толкование механизма административно-правового регулирования управления Национальной полицией Украины только как совокупности юридических средств было бы, на наш взгляд, ошибочным. Вместе с тем понимание сущности механизма административно-правового регулирования управления Национальной полицией Украины как совокупности административных и правовых средств, с нашей точки зрения, является более уместным и характеризуется повышенной точностью детализации внутреннего процесса правореализации.

Довольно схожее видение сущности механизма административно-правово-

го регулирования в украинского ученого С.Г. Стеценко, который считает, что это совокупность правовых средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений в сфере административного права. К правовым средствам С.Г. Стеценко относит нормы права, правовые отношения, акты реализации норм права и обязанностей. Ученый отмечает, что механизм административно-правового регулирования является внутренней характеристикой того, как административное право регулирует общественные отношения, где становится понятным, каким образом норма административного права приводится в движение, начинает регулировать общественные отношения, каким образом субъекты административного права могут влиять на процесс правового регулирования [8, с. 64]. В то же время достаточно интересным является то, что С.Г. Стеценко предлагает весьма схожую по своему содержанию структуру механизма, распределяя совокупность его составляющих элементов на две группы. В частности, к группе органических элементов исследователь относит нормы права; акты реализации норм права; правовые отношения. К другой группе – функциональных элементов, ученый относит следующие: юридические факты (фактические составы); правовое сознание и правовую культуру; законность; акты толкования норм права; акты применения норм права [8, с. 65]. Комментируя выделенную структуру, исследователь указывает на то, что органическими элементами могут считаться те, что определяют суть самого явления механизма административно-правового регулирования, то есть без которых не может происходить сам механизм административно-правового регулирования. В свою очередь, функциональными составляющими указанного выше механизма могут считаться те, которые значительно влияют на эффективность его реализации. По нашему мнению, в представленных выше рассуждениях ученого есть определенные противоречия. Так, в частности, раскрывая сущность понятия механизма административно-правового регулирования, он указывает, что это исключительно совокупность правовых средств, к которым относит исключительно нормы права, правоотно-

шения и акты реализации норм права и обязанностей. Эти правовые средства гармонично сочетаются с содержанием органического блока структуры механизма. В то же время в предложенной С.Г. Стеценко группе функциональных элементов правовые средства отсутствуют. Таким образом, сущность противоречия, на наш взгляд, заключается в том, что предложенная ученым качественная составляющая структуры механизма административно-правового регулирования выходит за пределы представления автором сущности этого понятия как совокупности правовых средств.

Вместе с тем, опираясь на выделенный нами выше системный характер достаточных составных элементов механизма, в рамках проблемы исследования придерживаемся мнения, что разделение структурных элементов механизма административно-правового регулирования управления Национальной полицией Украины на обязательные и функциональные является некорректным. Дело в том, что практика реализации правоохранительной функции соответствующими уполномоченными полицейскими в пределах их компетенции требует качественного, а не базового праворегулирования. В связи с этим, структурные элементы механизма административно-правового регулирования управления Национальной полицией Украины следует воспринимать только в такой совокупности и единстве, которых достаточно для качественного, эффективного урегулирования общественных отношений в сфере функционирования Национальной полиции Украины. Вышеуказанные положения, по нашему мнению, могут гармонично внедряться как в непосредственную практику деятельности полицейских во время исполнения ими своих должностных и правоохранительных обязанностей, так и в процессы, связанные с организацией и управлением их деятельностью. Например, в пункте 1 части 1 статьи 23 Закона Украины «О Национальной полиции» отмечается, что полиция, в соответствии с возложенными на нее задачами, в первую очередь, осуществляет превентивную и профилактическую деятельность, направленную на предотвращение совершения правонарушений [9, ст. 23]. Таким образом, качественное, эффективное регулирование общественных



отношений с участием полицейских, а также управление этим процессом со стороны руководящего состава полиции должны быть направлены на предотвращение совершения правонарушений со стороны соответствующих субъектов, чем и достигается максимально желаемая, качественно оптимальная правореализация, обеспечивается выполнение основных задач, возложенных на полицию, в качестве обеспечения публичной безопасности и порядка, охраны прав и свобод человека, а также интересов общества и государства, которые нашли свое отражение в нормах статьи 2 Закона Украины «О Национальной полиции» [9, ст. 2].

В частности, на взаимосвязь механизма административно-правового регулирования деятельности Национальной полиции Украины, а значит, и совокупности его структурных элементов с категорией эффективности, а также со стабильностью развития общественных правоотношений в данной сфере указывает С.Ю. Жила. Исследователь совершенно справедливо отмечает, что целью правового регулирования любой сферы общественных отношений в правовом демократическом государстве является, прежде всего, обеспечение прав и законных интересов субъектов этих отношений, а также общества и государства. Однако в такой формулировке цель механизма административно-правового регулирования была бы раскрыта не полностью, ведь приведенная формулировка указывает только на смысловую составляющую цели, не учитывая ее динамического аспекта. Поэтому к цели механизма административно-правового регулирования деятельности Национальной полиции по обеспечению общественной безопасности С.Ю. Жила относит такие составляющие, как обеспечение эффективности и стабильности развития правоотношений в указанной сфере. Достаточно интересной является позиция автора относительно того, что эффективность в этом случае находит свое внешнее выражение именно в предупреждении противоправных посягательств в сфере общественной безопасности, а также недопущении Национальной полицией нарушений прав и законных интересов граждан, общества и государства, принятии всех соответствующих мер к восстановлению нарушенных прав, раз-

витию отношений в сфере обеспечения публичной безопасности и т. д. [10, с. 124]. Поэтому процесс качественной и эффективной реализации права, находящийся во взаимосвязи и взаимозависимости со структурным составом механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины, должен происходить, прежде всего, путем недопущения совершения преступлений и правонарушений со стороны соответствующих субъектов. С учетом сказанного выше возникает вопрос: каким образом сформулировать сущность понятия механизма административно-правового регулирования управления в Национальной полиции Украины, если совокупность его структурных элементов выходит за рамки юридических средств, которыми являются нормы права, акты реализации норм права и правоотношения?!

Возможный ответ на этот вопрос находим в исследованиях В.К. Шкарупы и В.В. Галушко. По мнению ученых, механизм правового регулирования – это «работа» составляющих элементов системы правового регулирования, направленная на достижение общественно полезного результата, которая проявляется в претворении правовых норм в жизнь. Он должен рассматриваться в единстве и взаимодействии всех его составных элементов [11, с. 122]. Таким образом, в основу понимания сущности понятия механизма административно-правового регулирования управления Национальной полицией Украины можно было бы положить формулировку о «совокупности составных элементов системы». По нашему мнению, такой формат не только позволяет включить в вышеуказанный практический механизм правовые и административные средства, правовые явления и режим, какими, например, являются правовая культура и правовое сознание и, соответственно, законность, но и сохранить потенциал для определения возможного будущего расширения структуры явления механизма административно-правового регулирования без корректировки сути этого понятия. В частности, развитие явления механизма административно-правового регулирования в практической плоскости и, как следствие, изменение его внутренней структуры отмечает А.Г. Баштанник. Автор справедливо замечает, что система ад-

министративно-правовых средств обеспечения формирования рациональных механизмов регулирования деятельности органов государственной власти является основой административной реформы, ее исходным содержанием. Она характеризует взаимосвязь и взаимодействие организационно-правовых средств обеспечения реформирования государственного управления, используемых в различных сферах осуществления исполнительной власти. Система административно-правовых механизмов управления развивается вместе с ее предметом, обогащаясь новыми элементами, меняя свою внутреннюю структуру и связи со смежными средствами публично-управленческой деятельности [12, с. 74]. О признании существенных изменений механизма административно-правового регулирования деятельности Национальной полиции Украины, обусловленных реформационными мероприятиями и процессами, которые продолжают осуществляться в полицейском ведомстве, говорит и С.Ю. Жила. Ученый утверждает, что изменение правового поля влияет на изменение элементов механизма административно-правового регулирования деятельности Национальной полиции Украины [10, с. 125].

Выводы. Итак, подытоживая исследование, считаем целесообразным предложить авторское определение механизма административно-правового регулирования управления Национальной полиции Украины и понимать его как внутреннюю систему, которая освещает процесс реализации норм административного права с участием уполномоченных должностных лиц Национальной полиции Украины, характеризуется структурированной и достаточной совокупностью взаимосвязанных, взаимодействующих, взаимодополняющих и взаимообусловленных элементов, необходимых для качественного и эффективного урегулирования общественных отношений в рамках функций и задач полиции, с целью организации и управления деятельностью, направленной на предупреждение преступлений и правонарушений со стороны соответствующих субъектов, их расследование и раскрытие в случае совершения, а также обеспечение устойчивого функционирования полицейского ведомства.



Список использованной литературы:

1. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С.С. Алексеев. – М. : Юридическая литература, 1966. – 187 с.
2. Ярмачі Х.П. Механізм адміністративно-правового регулювання / Х.П. Ярмачі // Південноукраїнський правничий часопис. – 2013. – № 2. – С. 81–87.
3. Теорія держави і права (опорні конспекти) : [навч. посіб.] / авт.-упоряд. М.В. Кравчук. – К., 2003. – 288 с.
4. Осадчий В.І. Механізм правового регулювання / В.І. Осадчий // Митна справа. – 2013. – № 5 (2.2). – С. 336–340.
5. Сырых В.М. Теория государства и права : [учеб.] / В.М. Сырых. – М. : Юстицин-форм, 2001. – 592 с.
6. Альохін А.П. Влада є специфічний засіб, що забезпечує дотримання волі керованих волі керуючих / А.П. Альохін, А.А. Кармолицький, Ю.М. Козлов // Адміністративне право. – М., 1997. – 237 с.
7. Шопіна І.М. Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / І.М. Шопіна. – К., 2012. – 36 с.
8. Стеценко С.Г. / Адміністративне право України : [навч. посіб.] / С.Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2007. – 624 с.
9. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
10. Жила С.Ю. Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності Національної поліції із забезпечення громадської безпеки / С.Ю. Жила // Південноукраїнський правничий часопис. – 2015. – № 3. – С. 123–126.
11. Теорія держави і права : [навч. посіб.] / авт.-упоряд. В.В. Галушко, В.К. Шкарупа ; за заг. ред. В.К. Шкарупи. – Херсон : ХІОУ ХНУВС, 2007. – 280 с.
12. Баштанник А.Г. Удосконалення організаційно-правового забезпечення механізмів регулювання діяльності органів державної влади у процесі адміністративної реформи / А.Г. Баштанник // Аспекти публічного управління. – 2014. – № 11–12. – С. 71–76.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТАДИЙ ЛИЦЕНЗИОННОГО ПРОИЗВОДСТВА ПО ВЫПУСКУ И РАСПРОСТРАНЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЛОТЕРЕЙ

Максим ЛЫСЬКОВ,

кандидат юридических наук,
докторант кафедры административного права и процесса
Национальной академии внутренних дел

Summary

In this scientific article the general description of the stages of the license procedure for issuance and distribution of state lotteries. Determined that the stages of this type of proceedings: 1) violation of the licensing business to obtain licenses for the business of the state of lotteries; 2) consideration of the license case; 3) the decision to grant or denial of a license; 4) to appeal the decision; 5) issuing licenses.

Key words: license, license proceedings, lottery, economic activities, public administration.

Аннотация

В статье осуществлена общая характеристика стадий лицензионного производства по выпуску и распространению государственных лотерей. Определено, что стадиями данного вида производства являются следующие: 1) возбуждение лицензионного дела о получении лицензии на осуществление хозяйственной деятельности по проведению государственных лотерей; 2) рассмотрение лицензионного дела; 3) принятие решения о выдаче или отказе в выдаче лицензии; 4) обжалование принятого решения; 5) выдача лицензии.

Ключевые слова: лицензия, лицензионное производство, лотерея, хозяйственная деятельность, публичная администрация.

Постановка проблемы. Процесс получения лицензии предприятием называется лицензированием. Лицензирование хозяйственной деятельности по выпуску и распространению государственных лотерей является средством государственного регулирования в сфере хозяйствования, направленным на обеспечение единой государственной политики в этой сфере и защиту экономических и социальных интересов государства, общества и отдельных потребителей.

Актуальность темы. Так, по мнению Ж. Ионовой, лицензирование – форма легитимации предпринимательства, то есть государственного подтверждения законности вхождения субъектов в хозяйственный оборот [1, с. 46]. Единой точки зрения придерживаются А. Олейник, Д. Бахрах и С. Кивалов [2, с. 58], когда определяют лицензирование как правовой режим осуществления таких видов деятельности.

По мнению Ю. Тихомирова, лицензирование – особая процедура официального удостоверения (признания) права хозяйствующего субъекта на ведение определенного вида

деятельности с соблюдением правил, нормативных требований и стандартов [3, с. 422].

А. Цыхоцкая отмечает, что «реальным содержанием лицензирования является организационно-корректирующее влияние государства на управляемый объект. ... Лицензирование – одна из функций государственного управления, то есть один из наиболее общих и типичных способов воздействия государства на хозяйствующих субъектов» [4, с. 54]. Однако автор не учитывает содержание такого влияния и его последствий для объектов, в отношении которых он осуществляется.

Таким образом, приведенные определения в общем виде охватывают лишь отдельные стороны сущности и назначения института лицензирования и не дают целостного представления о его предмете. Такая ситуация вполне логична, потому что все попытки раскрыть сущность и содержание понятия лицензирования осуществляются через определение его социального назначения, оставляя без внимания раскрытие юридической природы института лицензирования.