

УДК 342.9

І.В. ГАРДА, Харківський національний університет внутрішніх справ

ПОНЯТТЯ РЕЖИМУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ МАТЕРІАЛЬНОМУ ТА ПРОЦЕСУАЛЬНОМУ ПРАВІ ТА ЙОГО ЗНАЧЕННЯ ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СТЯГНЕНЬ

Ключові слова: поняття режиму, адміністративне право, адміністративні стягнення

Забезпечення захисту прав і свобод особи людини і громадянина, їх законних інтересів, а також дотримання принципу верховенства права в діяльності державних органів та їх посадових осіб є нагальною проблемою сьогодення. Не дивлячись на те, що з моменту схвалення Верховною Радою України в 1992 році Концепції судово-правової реформи в Україні, в сфері застосування адміністративних стягнень не відбулося істотних змін. Ще доволі часто трапляються випадки прийняття необґрунтованих та незаконних рішень у справах про адміністративні правопорушення, під час провадження по таких справах порушуються права людини, а посадові особи відповідних органів не завжди дотримуються приписів законодавства. А якщо врахувати данні судової статистики відносно того, що в 2007 р. лише суди загальної юрисдикції по першій інстанції розглянули 5 млн. 876 тис. справ про адміністративні правопорушення (19,2 % більше ніж в попередній період), то доволі актуальним стає питання забезпечення законності під час діяльності, пов'язаної із застосуванням адміністративних стягнень.

Взагалі, питання забезпечення законності в адміністративному матеріальному та про-

цесуальному праві завжди були в центрі уваги науковців. До їх дослідження зверталися: Ю.С. Адушкін, О.М. Бандурка, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяк, В.В. Богущкий, І.А. Галаган, В.Н. Гаращук, С.В. Ківалов, Л.В. Коваль, В.К. Колпаков, О.П. Коренев, В.В. Ласточкин, Ю.М. Старілов, Ю.О. Тихоміров, М.М. Тищенко. Якщо проаналізувати зміст і напрямок наукових досліджень цього питання, то можна відмітити, що більшість праць висвітлюють ті чи інші аспекти забезпечення законності в контексті окремих засобів правового або організаційного характеру, пропонуючи введення певних механізмів її забезпечення. Але, на наш погляд, є необхідність висвітлення питання, яке стосується загальних особливостей системи засобів правового регулювання в адміністративному праві, зокрема, застосування адміністративних стягнень, що сприяють досягненню певної мети - забезпечення захисту прав і свобод особи, її законних інтересів, дотримання принципу верховенства права в діяльності державних органів та їх посадових осіб. Саме тому метою цієї статті обрано дослідження такого явища, як правовий режим у його існуванні в межах адміністративного матеріального та процесуального права. Новизна роботи полягає в удосконаленні поняття «адміністративно-правовий режим» та «адміністративно-процесуальний режим».

Так, розглядаючи питання накладення адміністративних стягнень, що відбувається в межах адміністративно-юрисдикційного процесу, можна вказати на певне співвідношення його характеристик із адміністративною відповідальністю. Але, як ми вважаємо, можна вести мову й про зворотній зв'язок, у якому адміністративно-юрисдикційний процес створює певну «атмосферу» реалізації цього виду юридичної відповідальності. Погодимося із С.С. Алексєєвим, яким відмічено, що «юридичний процес - це не просто процедури, що тривають, розтягнуті в часі юридичні відносини, а особлива процедура,

що є вираженням специфічних юридичних режимів застосування права» [1, с.237]. Отже можна вести мову про процесуальний режим реалізації адміністративної відповідальності, а відповідно, й адміністративних стягнень.

Дослідження процесуального режиму реалізації адміністративних стягнень ми побудуємо на використанні загально філософських категорій роду та виду. Вважаємо, що саме таке методологічне підґрунтя дозволить більш змістовно висвітлити досліджуване в цьому підрозділі питання. Пояснимо свій вибір.

Так, в загальнотеоретичному плані виділяють поняття «правового режиму», яке є основним і загальним для будь-якої сфери права. В свою чергу, в сфері адміністративного права воно зазнає впливу з боку особливостей цієї галузі – це призводить до появи поняття «адміністративно-правовий режим», а вже в межах адміністративно-юрисдикційного процесу, який безпосередньо має відношення до реалізації адміністративної відповідальності та зазнає впливу самого адміністративного права, з'являється поняття «адміністративно-процесуальний режим», бо не враховувати впливу на його формування окрім управлінського права ще й процесуального права аж ніяк не можна.

Хоча слід відмітити, що саме поняття «режим» недостатньо повно досліджено не тільки в науці адміністративного права, зокрема, увагу в основному приділено особливим режимам (надзвичайного стану та надзвичайної екологічної ситуації, воєнного стану, державної таємниці тощо), але й в суміжних юридичних науках. У літературі відмічається, що визначення поняття й сутності адміністративно-правових режимів залежить від співвідношення термінів «режим», «правовий режим», «адміністративно-правовий режим», де під режимом прийнято розуміти законність, порядок, соціальний режим деяких об'єктів або видів діяльності, закріплених правовими нормами й забезпеченими сукупністю юридичних засобів, сукупність

методів, систем правил, мер, установлених для досягнення певної мети. Така неоднозначність у характеристиці поняття режиму пояснюється тим, що даний термін має різне змістовне навантаження залежно від ряду факторів [2, с.200-201].

У загально вживаному значенні поняття «режим» (фр. – régime) означає систему заходів і правил, запроваджених для досягнення певної мети або певні умови, необхідні для забезпечення роботи, функціонування, існування чого-небудь [3, с.1021]. Тобто, можна вести мову про те, що режим вводить якусь діяльність у певні рамки завдяки встановленню системи правил, створення певних умов, що в кінцевому витоку спрямовано на досягнення мети діяльності.

Наприклад, юридичному режиму у загальній теорії права дається ще таке визначення - це особлива, цілісна система регулятивного впливу, що характеризується специфічними прийомами регулювання - особливим порядком виникнення і формування змісту прав і обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, способів їх реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, що поширюються на цю сукупність норм [4, с.245, 340]. Інші автори поняття «правовий режим» визначають як порядок регулювання, комплекс правових засобів, що характеризують особливе поєднання взаємодіючих дозволянь, заборон, а також позитивних зобов'язань, який створює особливу спрямованість регулювання [5, с.245].

З наведеного відмітимо, що правовий режим визначає спрямованість та виражає особливість регулювання відповідних суспільних відносин, що, попри все, знаходить свій вираз у відповідних методах правового регулювання (обмеження, заборони, пільги, санкції). Він характеризує нерозривний зв'язок поведінки, дій суб'єктів права і наданих їм прав і покладених обов'язків у межах правовідносин, сприяючи їх стабільності, а його характеристика напряду залежить від тієї

юридичної бази, на якій він заснований (призначення відповідної галузі, її предмет та метод, особливість її суб'єктів тощо). Зокрема, Д.М. Бахрах вказує на вплив таких важливих ознак правового регулювання, як предмет, метод, правові принципи, система суб'єктів і система джерел, і на цій підставі розмежовує галузеві режими: адміністративно-правовий, цивільно-правовий, фінансово-правовий, цивільно-процесуальний тощо [6, с.296].

В свою чергу, В.К. Колпаков розглядає законність як специфічний державно-правовий режим, за допомогою якого забезпечується загальнообов'язковість юридичних норм у суспільстві та державі, а її сутність, на його думку, полягає в підпорядкуванні розпорядженням правового характеру [7, с.601, 661]. Така точка зору цілком допустима, якщо врахувати, що одне зі значень поняття «режим» - це система заходів, правил, які встановлено з певною метою, в даному випадку це система заходів і правил по забезпеченню неухильного дотримання вимог закону усіма учасниками суспільних відносин у всіх сферах суспільного життя, що мають на меті досягнення стабільного та відповідного духу права існування, розвитку суспільних відносин. Із цього приводу О.П. Коренев підкреслює, що діяльність по забезпеченню законності в державному управлінні здійснюється в двох основних напрямках (дотримання законності кожною ланкою апарата управління та забезпечення охорони й захисту прав і законних інтересів громадян [8, с.248]. Аналіз інших джерел дозволяє констатувати, що законність, як прояв конституційного принципу верховенства права, в більшості випадків розглядається як режим, який є універсальним для більшості сфер суспільних відносин. Так, свого часу відмічалось, що потреби зміцнення законності висувають необхідність розширення адміністративної відповідальності шляхом установлення стягнень за окремі правопорушення, уточнення механізму їх застосування,

що знаходить вираження в прийнятті нових законодавчих актах, що вносять зміни в режим адміністративної відповідальності [9, с.38]. Тобто метою правового режиму можна вважати забезпечення законності.

Стосовно поняття «адміністративно-правовий режим», то Д.М. Бахрах відмічає, що адміністративно-правовий режим супроводжує діяльність органів і посадових осіб державної адміністрації при їх взаємодії з громадянами й організаціями, при регулюванні ними різних соціальних об'єктів і процесів, і може бути позначений як загальний режим діяльності державної адміністрації або система норм, що регулюють певну діяльність різних суб'єктів, їх відносини із приводу певного об'єкта [6, с.296]. На думку Ю.А. Тихомирова, адміністративно-правовий режим є специфічним порядком діяльності суб'єктів права в різних сферах державного життя, який встановлюється законами та підзаконними актами, і спрямований на їх суворо цільову та функціональну діяльність на тих ділянках, де потрібні додаткові засоби для підтримки потрібного державного стану [10, с.399-440]. В.В. Ласточкін визначає це поняття як сукупність правових установок і необхідних організаційних управлінських мір, які забезпечували би порядок реалізації окремими громадянами своїх відповідних прав і обов'язків, а також порядок діяльності державних органів і громадських організацій, які найбільше адекватно відповідають інтересам забезпечення безпеки та охорони громадського порядку на даній ділянці державного управління [11, с.55-56]. Існує позиція, згідно якої адміністративно-правовий режим - це певне поєднання адміністративно-правових засобів регулювання, що проявляється в централізованому порядку, імперативному методі правового впливу та юридичній нерівності суб'єктів правовідносин [5, с.246]. Ю.М. Старіловим відмічено, що в адміністративно-правових нормах регламентовано правовий режим, що визначає діяль-

ність не тільки органів виконавчої влади, але й інших учасників управлінських відносин, в результаті чого зміст адміністративно-правових відносин становлять права, обов'язки, заборони, обмеження суб'єктів адміністративного права, а також процесуально-правовий режим їх здійснення, дотримання або правового захисту [12, с.400, 408].

Узагальнення наведених вище точок зору приводить нас до висновку, що адміністративно-правовий режим – це закріплена адміністративно-правовими нормами система юридично-організаційних заходів, яка здійснюється в централізованому порядку, імперативним методом правового впливу при юридичній нерівності суб'єктів правовідносин, з використанням особливих принципів, форм і методів, і яка спрямована на встановлення такого порядку діяльності державних органів та їх посадових осіб, а також поведінки інших осіб, який забезпечує стабільний стан існування комплексу суспільних відносин, врегульованих адміністративним правом.

Також у літературі розглядається питання щодо структури адміністративно-правового режиму. Узагальнення точок зору з цього приводу [13, с.29; 14, с.151-152; 6, с.296], аналіз та співставлення правових явища, які ті чи інші науковці включають до складових цього виду правового режиму, дає підстави для висновку, що до його елементів слід віднести: принципи та загальні положення адміністративного права; метод правового регулювання; сукупність засобів і способів реалізації принципів адміністративного права; особливість правового статусу суб'єктів адміністративних правовідносин.

Наступним поняттям, яке ми обрали за мету дослідження, є поняття «адміністративно-процесуальний режим». Його розгляд вважаємо за доцільне здійснити на основі огляду думок щодо поняття «процесуальний режим», що істотно позначається на ньому.

Так, автори «Теорії юридичного процесу» вказують, що «цілком правомірно розглядати

процесуальний режим як складну синтетичну конструкцію, яка складається із принципів, які діють у процесуальній сфері; засобів та способів їх реалізації та гарантій, які реально склалися, які відображують в своїй сукупності якісні характеристики правових форм діяльності органів... держави» [14, с.151-152]. З точки зору, яку підтримує О.Г. Лук'янова, вся сукупність юридичних рис галузі в цілому визначається як юридичний режим. І під цим поняттям вона розуміє особу як цілісну систему регулятивного впливу, яка характеризується специфічними прийомами правового регулювання - особливим порядком виникнення, формування змісту прав та обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, засобів їх реалізації, а також дією єдиних принципів, загальних положень, які розповсюджуються на цю сукупність норм [15, с.52]. І.А. Галаган відмічає, що процесуально-каральне право - це складна динамічна структура, що у системі єдиного процесуального права займає відносно самостійне місце із властивими їй системними функціями, цілями й завданнями, юридичним режимом правового регулювання процедурно-процесуальних відносин, що опосередковують боротьбу соціалістичної держави із правопорушеннями в різних сферах життя суспільства [16, с.10].

Отже можна зазначити, що процесуальний режим, в цілому, характеризується як цілісна, нормативно закріплена система регулятивного впливу, яка характеризується специфічними прийомами правового регулювання процесуальних форм діяльності органів держави та інших осіб (особливим порядком виникнення, формування змісту прав та обов'язків, їх здійснення, специфікою санкцій, засобів їх реалізації, системою гарантій), з метою забезпечення сприятливих умов для досягнення цілей процесу (провадження), реалізації передбачених законом прав та обов'язків його учасників.

Узагальнення наведених вище точок зору

щодо понять «адміністративно-правовий режим» та «процесуальний режим» приводить нас до висновку, що адміністративно-процесуальний режим – це закріплена адміністративно-правовими та адміністративно-процесуальними нормами цілісна система регулятивного впливу, яка реалізується за допомогою юридично-організаційних заходів у централізованому порядку, переважно імперативним методом та при юридичній нерівності суб'єктів правовідносин, і яка спрямована на встановлення процесуальних форм діяльності органів держави та інших осіб, і забезпечує досягнення цілей процесу (провадження) та реалізацію передбачених законом прав та обов'язків його учасників.

На те, що саме система регулятивного впливу має істотне значення для встановлення процесуального режиму реалізації адміністративної відповідальності, а відповідно і застосування адміністративних стягнень, слушно відмічено І.А. Галаганом [16, с.55], в чому ми з ним повністю погоджуємося.

З наведеного бачимо, що із встановленням адміністративно-процесуального режиму реалізації адміністративних стягнень відбувається трансляція його у діяльність відповідних державних органів та їх посадових осіб, у поведінку інших учасників адміністративно-юрисдикційного процесу, де провідне місце належить саме нормам права, у нашому випадку адміністративно-правовими та адміністративно-процесуальними нормам. Саме вони є засобом закріплення складових адміністративно-процесуального режиму. Ці норми формалізують і закріплюють відповідні принципи та загальні положення адміністративного права, характеризують метод правового регулювання, нормативно закріплюють засоби та способи реалізації принципів адміністративного права, визначають правовий статус суб'єктів адміністративних правовідносин, а також ті юридичні факти (зокрема, поняття адміністративного правопорушення (проступку), які обумовлюють виникнення

відповідних правовідносин, в межах яких реалізуються прав і обов'язків суб'єктів адміністративно-юрисдикційного процесу. Відмічено, що норми адміністративного права встановлюють правовий режим взаємовідносин суб'єктів державного управління, порядок здійснення організаційно-управлінської діяльності, визначають права і обов'язки громадян у сфері виконавчої влади та гарантії їх реалізації [5, с.32]. Врахуємо те, що адміністративному праву притаманна правоохоронна функція, яка має місце під час реалізації відносин адміністративної відповідальності в межах адміністративно-юрисдикційного процесу. Отже значення відповідних норм для встановлення, а також подальшого вдосконалення процесуального режиму реалізації адміністративної відповідальності важко не оцінити.

Звернемо також увагу на те, що різні види відповідальності неправомірно підкоряти єдиному процесуальному режиму в рамках одного провадження, а більш правильно думати, що кожному виду відповідальності, незважаючи на співпадаючі моменти, властивий свій особливий процесуальний порядок провадження та здійснення [16, с.36]. Тому є всі підстави вести мову про те, що адміністративна відповідальність повинна і реалізуватися саме в адміністративно-процесуальному режимі. Наприклад, Л.В. Коваль вказано, що на засадах рівності заснований і процесуальний режим відповідальності, оскільки встановлено єдиний порядок порушення адміністративних справ (складання протоколу або акту про провину) та їхнього розгляду, де матеріальні правовідносини виступають, у свою чергу, умовою (юридичним фактом) виникнення процесуальних відносин, бо відповідальність за порушення громадського порядку настає лише в межах процесуального режиму [17, с.44-45, 161]. Тому в зміст адміністративно-правового режиму, а відповідно й адміністративно-процесуального, на перший план

висувається детальна регламентація порядку діяльності, пов'язана з установленням й застосуванням різних видів відповідальності.

Можна відмітити, що адміністративно-процесуальний режим сприяє встановленню законності в діяльності державних органів та їх посадових осіб, забезпечує досягнення мети адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень, сприяє забезпеченню та захисту прав, свобод і законних інтересів особи, яка потрапила в сферу адміністративно-юрисдикційного процесу, а отже є засобом, завдяки якому є можливість реально забезпечити реалізацію принципу верховенства права. І як ми вважаємо, саме в цьому знаходять свій прояв положення ч.2 ст.3 Конституції України, які закріпили положення про те, що «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

Відповідно, можна відмітити, що перспективним напрямком наукових досліджень у цьому аспекті, є подальше вдосконалення відповідних норм для встановлення, а також подальшого вдосконалення процесуального режиму реалізації адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень, що сприятиме забезпеченню захисту прав, свобод і законних інтересів особи.

ЛІТЕРАТУРА

1. Алексеев С. С. Структура советского права / С. С. Алексеев. - М. : Юрид. лит., 1975. - 264 с.
2. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С. В. Кивалова. - Х. : Одиссей, 2004. - 880 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. - К. : Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. - 1440 с.
4. Алексеев С. С. Общая теория права : в 2-х томах / С.С. Алексеев. - М. : Юрид. лит., 1981 - 853 с.
5. Битяк Ю. П. Административное право Украины : учебник [для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]. - 2-е изд., перераб. и доп. / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др. ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. - Харьков : Право, 2003. - 576 с.
6. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник [для вузов] / Д. Н. Бахрах. - М. : НОРМА, 2002. - 444 с.
7. Колпаков В. К. Административное право Украины / В. К. Колпаков. - К. : Юрінком Інтер, 1999. - 732 с.
8. Коренев А. П. Административное право России : учебник / А. П. Коренев. - В 3-х частях. - Часть I. - М. : МЮИ МВД России, Изд-во «Щит-М», 1999. - 280 с.
9. Советское административное право : административная ответственность в СССР / под ред. д. ю. н., профессора В. М. Анохина, к. ю. н. доцента, Ю. С. Адушкина. - Саратов : Изд-во Саратовск. гос. ун-та, 1968. - 168 с.
10. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. - М. : Изд-во Эксмо, 1998. - 798 с.
11. Ласточкин В. В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы / В. В. Ласточкин. - М. : Экзамен, 1999. - 98 с.
12. Старилов Ю. Н. Курс общего административного права. - В 3 т. - Т. I: История : наука : предмет : нормы : субъекты / Ю. Н. Старилов. - М. : Изд-во НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2002. - 728 с.
13. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. - Харьков : Изд-во НУВД, 2001. - 353 с.
14. Теория юридического процесса / под общей ред. проф. В.М. Горшенева. - Х. : Изд-во «Вища шк.», 1985. - 193 с.
15. Лукьянова Е. Г. Теория процессуаль-

ного права / Е. Г. Лукьянова. -2-е изд., перераб. – М. : Норма, 2004. – 240 с.

16. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР : процессуальное регулирование / И. А. Галаган. - Воронеж :

Изд-во Воронеж. ун-та, 1976. – 199 с.

17. Коваль Л. В. Административно-деликтное отношение / Л. В. Коваль. - К. : Вища шк., 1979. – 231 с.

Гарда І. В. Поняття режиму в адміністративному матеріальному та процесуальному праві та його значення щодо застосування адміністративних стягнень / І. В. Гарда // Форум права. – 2008. – № 3. – С. 97-103 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2008-3/08givzas.pdf>

Проаналізовано загальні питання режиму реалізації адміністративних стягнень, як засобу, який сприяє досягненню мети адміністративної відповідальності та застосування адміністративних стягнень, а також забезпечує захист прав, свобод і законних інтересів особи, яка потрапила в сферу адміністративно-юрисдикційного процесу.

Гарда И.В. Понятие режима в административном материальном и процессуальном праве и его значение относительно применения административных взысканий

Проанализированы общие вопросы режима реализации административных взысканий, как средства, оказывающего содействие достижению цели административной ответственности и применения административных взысканий, а также обеспечивает защиту прав, свобод и законных интересов лица, попавшего в сферу административно-юрисдикционного процесса.

Garda I.V. Concept of a Mode in Administrative Material and a Procedural Law and Its Value Concerning Application of Official Penalties

The common questions of a mode of realization of official penalties as the means rendering assistance to achievement of the purpose of the administrative responsibility and application of official penalties, and also provides protection of rights; freedom and legitimate interests of the person who have got in sphere administratively-jurisdictional of process are analyzed.

Форум права