

УДК 343.985

М.І. КУРОЧКА, Львівський університет
бізнесу та права

АДМІНІСТРАТИВНІ ПРОЦЕДУРИ ЗАТРИМАННЯ, ДОСТАВЛЕННЯ ТА ПРИВОДУ

Ключові слова: процедура, адміністративна процедура, затримання доставлення, привод, законодавство, кодекс

Адміністративне законодавство України потребує радикального оновлення, результатом якого має стати запровадження нової ідеології функціонування органів влади як діяльності щодо забезпечення реалізації прав та законних інтересів фізичних і юридичних осіб. Так як здійснення адміністративного примусу поза правовою формою неможливе, то структура адміністративного примусу, фактично, і є його правовою формою. Тому структура адміністративного примусу включає в себе такі елементи як підставу та мету застосування адміністративного примусу; вид (засіб) адміністративного примусу, який включає в себе конкретні адміністративно-примусові заходи; процедурно-процесуальний порядок застосування адміністративно-примусового заходу, який передбачає наявність того чи іншого виду примусу та відповідних правових наслідків [1, с.42].

Поняття, значення та система адміністративних процедур були предметом дослідження в працях наступних вітчизняних і зарубіжних вчених: В.Б. Авер'янова, В.Д. Ардашкіна, Б.Т. Базилева, О.М. Бандурки, Д.М. Бахрах, Ю.П. Битяка, А.В. Гаркуши, В.К. Гіжевського, А.В. Головача, Є.В. Додіна, Ю.В. Дрозда, Р.А. Калюжного, А.І. Каплунова, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, Т.О. Мацелик, І.В. Мельника, Р.С. Мельника, В.І. Олефіра, Ю.В. Помогалової, В.О. Продаєвича, І.А. Ребане, В.В. Серьогіна, А.С. Спаського, А.І. Стахова, А.Г. Талюпа, В.П. Федорова, О.М. Шевчука, В.К. Шкарупи та інших. Однак, незважаючи

на значне різноманіття наукових думок із зазначеного напрямку, залишається ряд невирішених і дискусійних питань щодо визначення місця адміністративних процедур під час застосування адміністративного примусу, виділення їх структурних елементів, дослідження чого і є метою статті.

Про важливість дотримання адміністративних процедур під час застосування адміністративного примусу свідчить досвід Європейських країн. На це вказує прийняття країнами-членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури – передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші) [2–4]. У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами (наприклад, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження тощо) [5].

З цією метою в Україні сформувалася необхідність законодавчого врегулювання порядку діяльності державних органів та інших суб'єктів, що виконують владно-розпорядчі функції, спрямовані на гарантування прав і свобод громадян. Одним із способів вирішення цього питання є прийняття кодифікованого нормативно-правового акта – Адміністративно-процедурного кодексу України.

В адміністративному законодавстві України саме процедурна частина є найменш розвиненою, тому прийняття Адміністративно-процедурного кодексу України дозволить вперше на законодавчому рівні врегулювати

всю сукупність багатоманітних відносин між органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування та фізичними й юридичними особами. Вказаний кодекс має стати «загальним» нормативно-правовим актом, що запровадить якісно новий рівень законодавчої регламентації процедур зовнішньо-управлінської діяльності органів влади та захисту прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у відносинах з державою. Як наслідок ми можемо отримати впорядковану діяльність органів влади та захищене становище приватних осіб [5].

Потребу в загальному законодавчому акті з адміністративної процедури в Україні було визначено ще в 1998 р. Так, Концепція адміністративної реформи в Україні передбачила розроблення Адміністративно-процедурного кодексу України [6, с.6].

Зокрема, під процедурою прийнято розуміти офіційно встановлений чи узвичаєний порядок здійснення, виконання або оформлення чого-небудь; ряд яких-небудь дій, хід виконання чого-небудь; блок з формальними параметрами або без них, виконання якого відбувається після приведення його до стану готовності до виконання [7, с.1179]. А під адміністративною процедурою необхідно розуміти передбачені спеціальним нормативно-правовим актом послідовні, цілеспрямовані дії органів державної влади або органів місцевого самоврядування щодо гарантування реалізації прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, виконання повноважень, покладених на органи державної влади, органи місцевого самоврядування або ж завдань держави [8, с.399].

Одне з ключових місць у комплексному розумінні суті адміністративної процедури посідають принципи, за якими вона здійснюється, – верховенство права, законність, рівність учасників адміністративного провадження перед законом, використання повноважень з належною метою, обґрунтованість, безсторонність (неупередженість) адміністративного органу, пропорційність, гласність та відкритість, своєчасність та розумність строку, га-

рантування правового захисту тощо. Ці принципи наповнені конкретними механізмами через права та обов'язки учасників адміністративної процедури [5].

Висвітлення інституту адміністративних процедур, інституту адміністративного примусу в зарубіжних країнах вітчизняними та російськими адміністративістами практично не здійснюється. Це обумовлюється передусім відсутністю офіційних опублікованих перекладів більшої частини нормативно-правових актів [9, с.4].

Ми погоджуємося з позицією О.В. Морозової, згідно з якою індивідуально-направлена діяльність включає в себе:

1) юрисдикційну (негативну) діяльність, яка полягає в розгляді адміністративно-правового спору та застосуванні заходів адміністративного примусу в нормативно встановлених рамках адміністративного провадження;

2) процедурну (позитивну) діяльність, яка полягає в забезпеченні реалізації прав і законних інтересів приватних осіб і реалізується в нормативно встановлених рамках адміністративної процедури [9, с.7–8].

Визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою й її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи та влади. За таких умов службовець адміністрації діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це забезпечує рівність приватних осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура. Крім того, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [6, с.5].

Право адміністративних процедур є сьогодні саме тією галуззю, в якій право Європейського Союзу найінтенсивніше впливає на утворення відповідної його системи.

Наприклад, у Федеративній Республіці Німеччини (далі – ФРН) уже історично утвердилась стандартна адміністративна процедура, яка слугує правовому захисту конкретних зачеплених ними осіб, покращенню підстав для прийняття адміністративних рішень, представленню інтересів ширшого кола учасників, інформуванню й активізації громадськості, а також спрощенню публічно-адміністративної діяльності завдяки утворенню рутинної практики та, нарешті, кращому узгодженню позицій між відповідними органами публічної адміністрації. При цьому німецьке адміністративне процедурне право характеризується типовістю його форми побудови, яка включає в себе:

- черговість фаз;
- правовий статус і статус обов'язків учасників;
- принципи процедури;
- норми про докази;
- система санкцій (положень про заборону використання, про помилки та наслідки помилок) [0, с.419–420].

Таким чином, процедурна відповідальність і розсуд під час процедури являють собою динамічний елемент. Власна динаміка адміністративної процедури у ФРН включає в себе засоби проти опорів, затримок і обструкції [0, с.420, 424]. Ці засоби є тим самим, що й заходи адміністративного примусу, спрямовані на забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Проте, якщо ознайомитися з ними детальніше, то можна помітити, що вони є більш «демократичними». Тобто, їм в основному притаманний майновий, а не особистісний характер.

Адміністративна процедура в ФРН знаходиться на шляху «гуманізації». На це вказує й прийняття Програми принципів у Німеччині на XXI з'їзді ХДС, який відбувся у м. Ганновер 03–04.12.2007 р. Відповідно до останньої німецька республіка як держава служить гідності та свободі людини. Вона черпає свій авторитет, зокрема, зі свого зв'язку з основними правами. Вона повинна сприяти благу окремої людини та співтовариства. У демок-

ратичному суспільстві немає прав без обов'язків і немає свободи без відповідальності.

Зокрема, до головних задач німецької держави відноситься захист основних прав і запобігання зловживанню владою. Вона повинна захищати громадянина від небезпек зсередини і ззовні та нести свою відповідальність за свободу і мир. Вона має надати особі можливість вільно розвиватися, підтримувати слабих і піклуватися про солідарний захист від ризиків, захист від яких індивід не може забезпечити сам. Крім того, держава повинна зберігати й удосконалювати порядок, необхідний для людського співіснування, а також забезпечувати свободу та різноманіття суспільних відносин [11, с.88–89]. З цією метою надається перевага застосуванню штрафних санкцій, а не заходів стосовно обмеження права на особисту свободу та недоторканність.

Така ж ситуація характерна й для Франції, де особисте затримання з 1867 р. зустрічається й допускається тільки як заміна штрафів за кримінальні злочини та проступки [12].

Таким чином, запозичення досвіду європейських держав полягає у вдосконаленні українського законодавства в галузі адміністративних процедур. Указана царина для української держави є ще новою та недослідженою. Тому першочерговим завданням українського законодавця є прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який регулював би сферу застосування такого закону, понятійний апарат, принципи адміністративної процедури, коло учасників процедури й правовідносини між ними, забезпечення їх прав і реалізацію ними своїх обов'язків, строки провадження окремих офіційних дій, відповідальність посадових осіб тощо.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дрозд Ю. В. Співвідношення адміністративної відповідальності з іншими видами адміністративного примусу: дис. ... кандидата юрид. наук / Дрозд Ю. В. – К., 2010.

2. Рекомендація № R (80) 2 Комітету Міністрів Ради Європи «Щодо здійснення дискре-

ційних повноважень адміністративними органами» : від 11.03.1980 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://do2.gendocs.ru/docs/index-416420.html?page=42>.

3. Рекомендація № R (87) 16 Комітету Міністрів Ради Європи «Державам-членам щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб» : від 17.09.1987 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://do2.gendocs.ru/docs/index-416420.html?page=43>.

4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / автор-упоряд. В. П. Тимошук. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

5. Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи «Про захист особи відносно актів адміністративних органів» : від 28.09.1977 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://lib.podelise.ru/docs/1398/index-1531.html?page=41>.

6. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.

7. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / ук-

лад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2009. – 1736 с.

8. Адміністративне право України. Загальна частина. Академічний курс : підручник / за заг. ред. акад. НАПрН України О. М. Бандурки. – Х. : Золота миля, 2011. – 584 с.

9. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : от 21.04.2003 г., № 194-З [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.levonevsky.org/bazaby11/republic37/text231.htm>.

10. Указ Президії Верховної Ради Української РСР «Про ратифікацію Міжнародного пакту про економічні, соціальні і культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права» : від 19.10.1973 р., № 2148 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-08>.

11. Безпека та свобода. Принципи для Німеччини / перекл. з нім. мови Ю. Сильвестрова. – Київ : Представництво фонду Конрада Аденауера в Україні, 2008. – 112 с.

12. Морозова О. В. Административные процедуры в РФ, США, ФРГ : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / О. В. Морозова. – М., 2010. – 26 с.

Курочка М. І. Адміністративні процедури затримання, доставлення та приводу / М. І. Курочка // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 567–570 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kmidtp.pdf>

Розглянуто досвід Європейських країн щодо застосування адміністративного примусу, охарактеризовано національне законодавства у сфері правового регулювання затримання, доставлення та приводу, розкрито поняття «процедура», окреслено шляхи використання закордонного досвіду затримання, доставлення та приводу.

Курочка М.И. Административные процедуры задержания, доставки и привода

Рассмотрен опыт европейских стран по применению административного принуждения, охарактеризовано национальное законодательство в сфере правового регулирования задержания, доставки и привода, раскрыто понятие «процедура», намечены пути использования зарубежного опыта задержания, доставки и привода.

Kurochka M.I. Administrative Detention Procedures, Delivery and Drive

The experience of European countries in the use of administrative enforcement, characterized by national legislation in the sphere of legal regulation of detention, delivered and the driver solved the concept of «procedure», the ways of international experience of detention, delivered and drive.