

– прийняти відповідний нормативний акт (Закон України), який би чітко закріплював склади адміністративних проступків, за вчинення яких штраф накладається і стягується, а попередження оформлюється на місці вчинення правопорушення;

– закріпити в КУпАП норму щодо часу складання протоколу про адміністративне правопорушення. Наприклад, за загальним правилом, протокол про адміністративний проступок може складатися негайно після виявлення вчинення адміністративного проступку. Разом із тим законодавець можна допустити й інші терміни складання протоколу. По-перше, це відноситься до тих випадків, коли потрібне додаткове з'ясування обставин справи або даних про фізичну особу або юридичну особу, у відношенні яких порушується справа про адміністративне правопорушення. Так, наприклад, протокол про адміністративне правопорушення може складатися протягом двох діб з моменту виявлення адміністративного правопорушення.

Ми сподіваємося, що проведене нами дослідження сприятиме вдосконаленню чинного законодавства України та буде вагомим поштовхом для подальших наукових досліджень у цій галузі.

Список літератури: 1. Бандурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник, Х., 2001. 2. Калянов Д.П. Административно-юрисдикционная деятельность органов внутренних дел Украины: Учебное пособие. Одесса, 2000. 3. Административное право Украины: Учебник для студентов высш. учеб. заведений / Под ред. проф. Ю.П. Битяка. Х., 2003. 4. Масленников М. Я. Административно-юрисдикционный процесс: Сущность и актуальные вопросы правоприменения по делам об административных правонарушениях. Воронеж, 1990. 5. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник / За заг. ред. доц. А.Т.Комзюка. Х., 2000. 6. Миколенко А.И. Административный процесс и административная ответственность в Украине. Учебное пособие. Х., 2004. 7. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року (з наступними змінами та доповненнями) // Відомості Верховної Ради Української РСР. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122. 8. Методика застосування працівниками органів автомобільного транспорту Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо перевезень пасажирів і вантажів автомобільним транспортом: Наказ Департаменту автомобільного транспорту Міністерства транспорту України № 82 від 14 листопада 2000 р. 9. Про виконання Закону України від 5 квітня 2001 року «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності за порушення правил дорожнього руху»: Наказ МВС України № 1217 від 22 жовтня 2003 р.

Надійшла до редколегії 20.04.06

С.А. Рєзанов

АДМІНІСТРАТИВНА ЮСТИЦІЯ ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН ВІД «ПРАВОВОГО СВАВІЛЛЯ» ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Стаття 3 ч.1 Конституції України визначає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою

соціальною цінністю [1]. Тобто вся діяльність держави має бути спрямована на забезпечення прав і свобод людини. Рівень їх забезпечення є незамінним показником цивілізованості суспільства і держави. Важливою умовою розвитку для українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи державного управління, основною метою якої повинно бути формування такої системи державного управління, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом її діяльності буде служіння інтересам народу [2, с.41].

Однією з проблем захисту прав громадян є застосування органами державного управління під час прийняття рішень адміністративного розсуду. Вирішення проблеми використання розсуду, і відповідно, захисту прав та свобод громадян можливі за наявності інституту адміністративної юстиції.

Науково-теоретичною основою нашого дослідження стали праці вчених-правознавців, присвячені загальнотеоретичним аспектам застосування адміністративного розсуду в правозастосовчій діяльності та становленню і розвитку адміністративної юстиції. Зокрема, це роботи Г.Атаманчука, Д.Галіган, В.Канціра, В.Карташова, І.Киляшанова, В.Кожевнікова, П.Кондратова, К.Комісарова, А.Коренева, В.Косовича, Б.Лазарева, П.Рабіновича, Ю.Соловей, Ю.Старілова, Г.Ткача, Н.Хаманєва, Д.Чечот та інших вчених.

Розглядаючи адміністративний розсуд, ми не повинні забувати про його першоджерела – про дискреційні повноваження. Зміст компетенції органу виконавчої влади складають повноваження – певні права та обов'язки органу діяти, вирішуючи коло справ, визначених цією компетенцією. В одних випадках – це коло справ, а відповідно, і зміст прав та обов'язків (право діяти чи утримуватись від певних дій) чітко визначені правовою нормою. В інших випадках органу виконавчої влади надається свобода діяти на свій розсуд, тобто оцінюючи ситуацію, вибирати один із кількох варіантів дій (або утримуватись від дій) чи один з варіантів можливих рішень.

Надане органу право діяти саме таким чином у теорії адміністративного права прийнято називати дискреційними повноваженнями (дискреційним правом, дискреційною владою). Повноваження, якими наділені органи виконавчої влади, в значній мірі закріплені у законодавчих актах. Ці акти не лише уповноважують органи влади на вчинення певних дій, а також закріплюють певні принципи і процедури, які визначають порядок здійснення наданих повноважень. Йдеться про загальні соціальні цінності, які обумовлюють способи здійснення державного адміністрування, про заходи, на яких будуються взаємовідносини різних державних інститутів і громадян. Власне ті цінності, які формуються на

основі політичної і соціальної моралі суспільства, знаходять своє закріплення в Конституції України, в законах, кодексах (особливо в процесуальних). Здійснюючи свою діяльність на їх основі, органи виконавчої влади послуговуються тими формами, які визначає законодавець. Однак не завжди наперед можна обумовити всі форми діяльності, особливо коли ситуація стосується виконання та застосування норм права [3, с.275].

В.Г. Лебединський називав «дискреційним правом» органів управління їх повноваження вчиняти оперативні дії, необхідні для правильного функціонування даної установи чи підприємства. Він вважав, що передбачення правом такої гнучкості є необхідним [4, с.134–136].

В.І. Ремньов розглядав дискреційні повноваження як право органу державного управління приймати владні рішення на власний розсуд. Розглядаючи ці органи в їх вертикальному підпорядкуванні, він дійшов висновку, що обсяг дискреційних повноважень зменшується зверху донизу. Самі ж дискреційні повноваження є елементом компетенції, і їх використання в рамках закону лише зміцнює законність [5, с.51–53].

Французький вчений Г. Бребан вважав, що дискреційні повноваження, які означають свободу адміністрації оцінювати ситуації і приймати по них рішення, дають адміністрації простір у здійсненні вибору між вільними рішеннями. Вона вправі діяти або не діяти, а коли діє, то може вибирати один або декілька з можливих варіантів дій [6, с.192].

Існування права дискреційної влади, з одного боку, є найкращим вираженням правової держави, з іншої – свобода адміністрації має бути скута цілою низкою обмежень і здійснюватися в рамках законності для повної реалізації прав і свобод громадян та їх захисту. Дискреційне право є законним і невід'ємним елементом публічної влади. Воно дає можливість посадовій особі диференціювати ситуації в залежності від обставин, вичерпний перелік яких неможливо вказати в нормі права. Орган виконавчої влади, використовуючи такі повноваження, зобов'язаний передусім правильно оцінювати ситуацію, наявні у справі факти, і застосовувати до них чинні правові норми, не допускаючи при цьому зловживання владою. Загальні інтереси, спільне благо, а не особисті корисливі інтереси мають лежати в основі мотивації вибору.

Обсяг дискреційних повноважень органів виконавчої влади досить широкий, а їх застосування породжує безліч можливостей для використання у власних потребах. Існуюча система державного управління є неефективною, а функціонування державного апарату незадовільним. Однією з багатьох причин є нечіткість та непрозорість процедур та критеріїв прийняття рішень у багатьох

сферах державного управління, що призводить до адміністративного свавілля та посилення корупції [7, с.113].

Термін «правове свавілля» є авторським. Під ним автори розуміли певний ступінь свободи посадової особи, органу державного управління при вирішенні питань з недотриманням принципу доцільності та справедливості, який порушує права та свободи громадян, але не виходить за межі своєї компетенції і діє в правовому полі.

Що стосується використання адміністративного розсуду задля власної цілі (збагачення) – такі дії становлять склад адміністративного правопорушення (корупція) або злочину (хабарництво). У такому випадку захист прав громадян здійснюється згідно з чинним законодавством.

Коли ж посадовій особі надано декілька варіантів поведінки, або ж правова норма чітко не встановлює порядок дій, містить оціночні поняття і приймається рішення, яке порушує права та інтереси громадян – їх захист ускладнюється.

У сучасних демократичних державах повноваження органів виконавчої влади, їх посадових осіб, чітко регламентовані в законах, відомчих наказах та інструкціях і інших нормативно-правових актах. Але існують моменти, коли правовий статус посадових осіб, тобто їх права та обов'язки, визначені досить відносно. Закон не встановлює чітких і конкретних повноважень. Тим більше не визначено самого процесу прийняття рішення, тобто управлінських процедур. Отже, приймаючи рішення, вибираючи один з його варіантів, посадова особа керується тільки загальними принципами та визначеннями. Вона володіє відносною свободою дій у рамках закону. У таких випадках питання про правильність і доцільність прийнятого управлінського рішення вирішує адміністративний суд.

Існує два стандартних підходи: один полягає у створенні спеціальної системи адміністративних судів, інший пропонує наділити звичайні цивільні суди повноваженням здійснювати судовий нагляд, створивши усередині цієї системи особливе відділення для вирішення адміністративних питань. Кожний підхід має свої переваги і недоліки, і вибір того або іншого підходу в кожній конкретній державі залежить більше від історичних чинників, чим від об'єктивної оцінки його плюсів і мінусів [8].

В історії розвитку державності можна виділити два принципово різних типи держави: поліцейська і правова. У поліцейській державі царював примус, що і був сутністю цієї держави – відповідно, він ґрунтувався на поліцейському праві. Правову ж державу неможливо уявити собі без такого інституту, як адміністративна юстиція. Більш того, вона зіграла найважливішу

роль у перетворенні поліцейської держави у сучасну правову, а поліцейського права – у сучасне адміністративне право [9, с. 24].

Початок цьому було покладено в середині XIX ст. у європейських країнах шляхом створення адміністративних судів, що припиняли сваволу влади, поліції. Правовою держава може стати тільки тоді, коли загальне право встановлюється законом, а саме управління підпорядковане судочинству. Адміністративна юстиція служить передумовою існування адміністративного права, а саме адміністративне право не можна уявити без адміністративного судочинства.

Питання про адміністративну юстицію методологічно пов'язано із визначенням предмета адміністративного права, а в більш широкому плані – із можливістю виділення в правовій системі адміністративного права як галузі публічного права. У окремих наукових працях проблема адміністративної юстиції розглядається нерозривно з реформуванням адміністративного права, уточненням предмета правового регулювання. Приводячи як приклад адміністративне право в країнах англосаксонської системи права (США, Великобританія, Австралія), де воно визначає головним чином порядок взаємовідносин публічної влади і громадян в інтересах останніх, дослідники відзначають, що в демократичному суспільстві держава повинна встановлювати правила взаємовідносин громадян з інститутами всіх гілок влади і контролювати їх дотримання. Без коригування предмета адміністративно-правового регулювання неможливі позитивні зміни у сфері забезпечення прав і свобод громадян. Висловлюються ідеї на користь створення в рамках адміністративного права «нового правового інституту – інституту захисту прав, свобод і законних інтересів громадян», що включав би у себе норми матеріального і процесуального права» [10, с.15].

Початки проблеми адміністративної юстиції можна знайти й у самій управлінській діяльності, і в теорії державного управління. В управлінській літературі традиційно розглядається питання про відповідальність у державному управлінні. Громадянин держави має право аналізувати й оцінювати обґрунтованість, ефективність і, нарешті, законність управлінських рішень. Г.В. Атаманчук використовує в цьому зв'язку формулювання «правопорушення з боку посадових осіб і інших державних службовців», тобто відхилення від норми, встановленої в законі або іншому нормативному правовому акті [11, с.308].

За вчинення подібних правопорушень у сфері управління, поперше, винні повинні нести юридичну відповідальність, а по-друге, держава, забезпечуючи права, свободи і законні інтереси громадян, повинна встановити для цього належні організаційно-

правові механізми, у тому числі і можливість судового захисту від адміністрації.

Адміністративна юстиція як правове утворення в системі адміністративного права являє собою адміністративно-судове позовне право. Адміністративна юстиція – це спеціальний вид правосуддя, спрямований на діяльність адміністрації і поліції, на вирішення суперечки про право. Водночас і в системі виконавчої влади можна виявити всі традиційні для принципу поділу влади функції: це і нормотворча функція, і функція правосуддя, і власне функція управління.

Одним із принципів організації і функціонування виконавчої влади і публічного управління є визнання, дотримання, забезпечення та захист прав і свобод людини і громадянина. Адміністративна юстиція покикана також здійснювати судовий контроль за функціонуванням виконавчої влади, реалізуючи принцип поділу влад, причому органи адміністративної юстиції в деяких державах незалежні та відділені як від виконавчої влади, так і від загальних судів.

Громадяни мають право брати участь в управлінні державними і суспільними справами, вони можуть оскаржити дії і рішення органів публічної влади і їх посадових осіб. Правова держава забезпечує можливість судового захисту суспільства й окремих громадян від дій публічного управління, чиновників, бюрократії. Дана проблема має не тільки політологічний і соціологічний (вивчення думки громадян про владу, державу, державних службовців, про можливі шляхи вирішення конфліктів громадян із чиновниками), але і правовий аспект (захист прав і свобод громадян, встановлення процедури адміністративної діяльності державних і муніципальних службовців) [12, с.5–15].

Отже, тут і виникає необхідність встановлення судового контролю за роботою органів виконавчої влади.

У структурі адміністративного права найважливішим правовим інститутом є публічна служба, тобто служба державна і муніципальна. Саме державні і муніципальні службовці, що виконують основні задачі, функції органів державного і муніципального управління, своїми діями і рішеннями можуть заподіяти громадянам шкоду, порушити їх права і свободи. Основною правовою формою управлінської діяльності є правовий акт управління (рішення), прийнятий посадовою особою в державних органах або органах місцевого самоврядування, що дає підставу В.В. Скитовичу визначати адміністративну юстицію як контроль за законністю дій адміністративно-правового характеру [13, с.152]. Держава в особі своїх органів і посадових осіб (суб'єктів адміністративної юрисдикції) удається до примусу в тих випадках, коли на фізичних або юридичних осіб накладаються адміністративні стягнення або

до них застосовуються запобіжні заходи або попередження. Тому адміністративна юстиція може стати важливим правовим засобом, спроможним ліквідувати негативні наслідки адміністративної юрисдикційної діяльності державних органів і посадових осіб. Адміністративна юстиція нерозривно пов'язана і з такою частиною адміністративного права, як адміністративний процес, тобто встановлений адміністративно-процесуальними нормами порядок розгляду і вирішення виникаючих у сфері управління спорів або індивідуально-конкретних справ. Ю.А. Тихомиров вважає за необхідне виділити в структурі адміністративного права таку самостійну підгалузь, як адміністративний процес, у який складовою частиною має ввійти інститут адміністративної юстиції [14, с.22].

У багатьох європейських країнах адміністративна юстиція (або адміністративне судочинство) є сформованим інститутом (наприклад, у Франції, ФРН, Іспанії, Швейцарії) [15].

Активно використовуються можливості адміністративної юстиції в країнах, що розвиваються. У багатьох державах ведуться дискусії, предметом яких є становлення національних інститутів адміністративної юстиції [16]. Увага до адміністративної юстиції в країнах із традиційно високим рівнем її правового регулювання настільки висока, що навіть за формальними ознаками вона суперничає з юстицією конституційною.

Що стосується українського законодавства та шляхів вирішення даної проблеми, то тут немає однозначно правильного підходу. Питання адміністративної юстиції та, зокрема, прийняття Адміністративно-процедурного і Адміністративно-процесуального кодексів відповідно, не вирішено досі. Дані положення були закріплені ще у Концепції адміністративної реформи в Україні, яка затверджена Указом Президента № 822 від 22 липня 1998 року [17]. У Верховній Раді України розглядається законопроект Кодексу Адміністративного судочинства України. Один з проектів адміністративно-процедурного кодексу України встановлює: «Стаття 13. Межі адміністративного розсуду

Адміністративний орган повинен:

- 1) діяти в межах повноважень та у спосіб, визначені законом;
- 2) використовувати повноваження лише з метою, з якою це повноваження надано;
- 3) зважати на негативні наслідки своїх рішень, дій та бездіяльності;
- 4) співвідносити цілі прийняття рішення та умови їх досягнення.

Проект, розроблений Міністерством юстиції, і повинен був вступити в силу ще 1 січня 2003 року, визначав: «... Кодекс установлює порядок діяльності органів виконавчої влади та органів

місцевого самоврядування, їх посадових осіб щодо забезпечення, реалізації та захисту прав, свобод та законних інтересів фізичних та юридичних осіб».

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок щодо шляхів вирішення даної проблеми. Їх можна викласти у кількох пропозиціях:

– по-перше, це запровадження адміністративної юстиції з відповідними змінами у судовій системі як засобу захисту прав і свобод громадян, порушених рішеннями органів державної влади; чітке визначення їх компетенції;

– по-друге, прийняття законодавчої основи: Адміністративно-процедурного кодексу як певного стандарту прийняття рішень на дискреційній основі та удосконалення інших нормативно-правових актів (Загальні правила поведінки державного службовця) [18];

– по-третє, максимальне формалізування повноважень органів державного управління, із збереженням певної дискреції (свободи), без якої все ж таки неможливе оперативне управління та вирішення конкретних справ.

Слід зазначити, що сучасний етап розвитку і реформування українського адміністративного права полягає в тому, що воно має бути спрямоване саме на утвердження пріоритету прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії з державою, її органами і посадовими особами.

Таким чином, адміністративно-правовий режим відносин органів виконавчої влади і людини повинен виходити зі становища останньої як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність, і ґрунтуватися на беззаперечному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності її вимог і очікувань від діяльності державних органів, їх посадових осіб.

Список літератури: 1. Конституція України //Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141. 2. Поллохович В.М. Адміністративно-правовий захист особи у відносинах з органами державної влади //Право України. 2003. №5. 3. Виконавча влада і адміністративне право /За заг. ред. В.Б. Авер'янова. К., 2002. 4. Лебединский В. Г. Советская прокуратура и ее деятельность в области общего надзора. М., 1954. 5. Ремнев В.И. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. 6. Бребан Г. Французское административное право. М., 1988. 7. Гонцянж Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? К., 2002. 8. Галлиган Д., Полянський В.В., Старилів Ю.Н. Адміністративне право: історія розвитку і основні сучасні концепції. М., 2002. 9. Старилів Ю.Н. Адміністративна юстиція. Теорія, історія, перспективи. М., 2001. 10. Киляшанов І.Ш. Проблеми забезпечення прав і свобод громадян в сфері адміністративної діяльності міліції: Автореф дисс. ... д-ра юрид.наук. М., 1997. 11. Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: Курс лекцій. М., 1997. 12.

Комаровский В.С., Тимофеева Л.Н. Конфликты граждан с чиновниками: почему и зачем? // ГиП. 1997. № 10. 13. Скитович В.В. Судебная власть как системное образование // Правоведение 1997. №1. 14. О некоторых актуальных проблемах административного права (По материалам «Лазаревских чтений») // ГиП. 1997. № 6. 15. Чечот Д.М. Административная юстиция: Теоретические проблемы. Л., 1973. 16. Административная юстиция в новых европейских демократиях: Практ. исслед. в сфере адм. права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине. Пер. с англ. / Ред. Д. Дж. Галлиган и др. К., 1999. 17. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента № 822 від 22 липня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 25 липня 18. Загальні правила поведінки державного службовця: Затверджено Наказом Головного Управління державної служби від 7 листопада 2000 р. №783/5004 // <http://alpha.rada.kiev.ua>

Надійшла до редколегії 20.03.06

К.А. Бугайчук

ЩОДО ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ ПРИДБАННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ОБЛІКУ І ВИКОРИСТАННЯ ДЕЯКИХ ОБ'ЄКТІВ ДОЗВІЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Важливе місце в охороні громадського порядку та громадської безпеки в Україні займає дозвільна система, яка передбачає обов'язкове отримання дозволів на здійснення певних дій підприємствами, установами та організаціями, а також окремими громадянами. Це організаційно-правова діяльність, що здійснюється державою з метою забезпечення своїх економічних та соціально-політичних інтересів, для створення необхідних умов нормальної діяльності державних та громадських організацій, додержання законності, охорони власності та забезпечення прав, свобод і безпеки громадян. Для забезпечення останнього особливої актуальності набуває питання щодо правового регулювання порядку придбання, зберігання, перевезення, обліку і використання деяких об'єктів дозвільної системи, а саме – пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії (далі – пристрої).

Дослідженням дозвільної системи та порядку використання її об'єктів займалося достатньо багато вчених, серед яких варто виділити О.М. Бандурку, І.В. Банікевича, О.К. Безсмертного, В.А. Гуменюка, О.М. Піджаренка та ін. [1–4], але саме правовий режим пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, так і залишається поза увагою досліджень. Відсутність консолідованих зусиль та прозорості дій уповноважених осіб щодо зазначеного питання, існуючі прогалини у правовому регулюванні суспільних відносин, пов'язаних з цими предметами, змушують нас поставити за мету