

Ленівський Р. В.,
аспірант

Національного авіаційного університету

СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСОБІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ І ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ ТА ЇХ СИСТЕМАТИЗАЦІЯ

THE ESSENCE OF ADMINISTRATIVE-LEGAL MEANS OF ENSURING LAW AND ORDER IN UKRAINE AND THEIR SYSTEMATIZATION

Стаття присвячена встановленню сутності адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку в Україні та здійсненню їх систематизації за сучасних умов суспільних трансформацій. Обґрунтовано доцільність виокремлення трьох груп адміністративно-правових засобів (позитивні, негативні, судові).

Ключові слова: адміністративно-правові засоби, законність, правопорядок, адміністративна відповідальність, адміністративне судочинство, оскарження.

Стаття посвячена установленню содержания административно-правовых средств обеспечения законности и правопорядка в Украине и осуществлению их систематизации. Обоснована целесообразность выделения трех групп административно-правовых средств (позитивные, негативные и судебные).

Ключевые слова: административно-правовые средства, законность, правопорядок, административная ответственность, административное судопроизводство, обжалование.

The article is devoted to the determination of ensuring law and order in Ukraine administrative-legal means essence and implementation of their systematization in modern conditions of social transformations. The expediency of extraction of three groups of administrative and legal means: positive, negative, judicial.

Key words: administrative and legal means, legality, rule of law, administrative liability, administrative proceedings, appeal.

Постановка проблеми. Необхідність масштабних трансформацій у царині ствердження в Україні верховенства права, реформування державного апарату, боротьби з корупцією та організованою злочинністю тощо формує суспільний запит на сучасні інноваційні рішення стрижневих проблем забезпечення законності і правопорядку, серед яких формування цілісного уявлення про сутність і види адміністративно-правових засобів посідає особливе місце, зважаючи на їх широке коло, яким охоплено судові і позасудові засоби правового впливу.

Огляд останніх досліджень і публікацій. Зважаючи на зазначене, у наукових дослідженнях питання, пов'язані з опрацюванням доктринальних положень, що розкривають сутність певних адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку, були предметом уваги В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, Г.В. Атаманчука, Д.М. Бахраха, І.Л. Бачило, В.М. Блінова, Ю.П. Битяка, М.В. Вітрука, В.А. Власова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, В.М. Горшеньова, М.В. Григор'євої, С.Г. Новікова, І.К. Залюбовської, Л.В. Ковалюк, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, А.П. Коренева, А.Е. Луньова, Н.Р. Нижник, Н.Г. Салішевої, М.С. Строговича, М.С. Студенікіної та інших вчених. По суті, науковці аналізували як загальну проблему адміністративно-правового забезпечення законності, так і питання вдосконалення правового регулювання і право реалізації окремих видів адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку – контролю, нагляду, адміністративної відповідальності тощо. Окреме місце посідає адміністративне судочинство, яке є системним адміністративно-про-

цесуальним явищем, діяльність у межах якого є правосуддя в адміністративних справах (справах адміністративної юрисдикції).

Незважаючи на достатньо активний характер наукової розвідки, проблема встановлення та систематизації адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку залишається актуальною, що впливає із сучасних новел суспільно-політичного розвитку України як правової, незалежної держави.

Мета статті – встановити сутність та визначити види адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку в Україні за сучасних умов суспільних трансформацій.

Викладення основного матеріалу. Виокремлення адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку має впливати із сутності принципу законності, конституційних приписів, спрямованих на гарантування реалізації принципу законності, та змісту адміністративно-правових відносин.

Конституційний зміст принципу законності закріплений у ч. 2 ст. 6 Конституції України, якою встановлено вимогу суворого дотримання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України, а п. 12 ч. 1 ст. 92 закріплено, що організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби визначаються виключно законами України [1]. У правовій позиції єдиного органу конституційної юрисдикції вказано, що неухильне додержання органами законодавчої, виконавчої та судової влади Конституції та законів України забезпечує реалізацію принципу поділу

влади і є запорукою їх єдності, важливою передумовою стабільності, підтримання громадського миру і злагоди в державі [2]. Вчені, спираючись на правові позиції Конституційного Суду України, викладені у Рішеннях від 27 березня 2000 р. № 3-рп/2000 та від 20 травня 2010 р. № 14-рп/2010, вказують на те, що у державному будівництві не можуть застосовуватися моделі, які не передбачені правовими приписами [3, с. 44–45].

Враховуючи зазначене, встановлення кола адміністративно-правових засобів забезпечення законності має виходити, насамперед, із наявності законодавчо визначеної компетенції, реалізація якої спрямована на додержання, гарантування і утвердження державою прав і свобод людини. Такий широкий зміст адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку фактично дає змогу віднести до їх кола всі напрями (види) діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, враховуючи їхній конституційно-правовий статус. Звуженню, конкретизації таких засобів сприятиме врахування їхньої адміністративно-правової природи та характеру діяльності – позитивної (що не стосується притягнення до адміністративної відповідальності чи застосування заходів адміністративного примусу) та негативної (притягнення до адміністративної та дисциплінарної відповідальності, застосування заходів адміністративного примусу). За таких обставин можливо передбачити класифікацію адміністративно-правових заходів із виокремленням двох груп: позитивних та негативних заходів.

У доктрині адміністративного права засобами забезпечення законності прийнято вважати сукупність завдань, функцій, повноважень, форм, методів і порядку діяльності державних органів, їх посадових осіб. До основних груп засобів забезпечення законності у державному управлінні належать 1) різні види контрольної діяльності з боку державних органів, органів місцевого самоврядування, громадських організацій; 2) різні способи реагування державних органів, насамперед органів виконавчої влади, на звернення громадян із метою правової охорони і захисту їхніх прав і свобод; 3) здійснення спеціалізованого судового захисту порушених прав і свобод громадян у порядку адміністративного судочинства; 4) притягнення до різних видів юридичної відповідальності посадових осіб державних органів за протиправні дії у сфері державного управління, а також застосування заходів адміністративної відповідальності до громадян [4, с. 350]. У наведеному переліку груп засобів забезпечення законності можна виокремити ті, які доцільно віднести до заходів позитивного і негативного змісту. При цьому абсолютно вірною є пропозиція про виокремлення спеціалізованого судового захисту, оскільки такий захист здійснюється в окремій процесуальній формі – судового адміністративного процесу.

Отже, до позитивної групи адміністративно-правових заходів забезпечення законності і правопорядку, враховуючи надбання доктрини адміністративного права і процесу, а також новели чинного

законодавства, норми якого регулюють публічно-правові відносини, доречно віднести а) контроль і нагляд; б) реалізацію права на доступ до публічної інформації; в) адміністративне оскарження. Останнє віднесено до позитивної групи адміністративно-правових заходів, враховуючи ту обставину, що негативний характер мають наслідки оскарження, а не сама відповідна процедура. Більше того, не завжди в результаті застосування процедури адміністративного оскарження, відповідно до Закону України «Про звернення громадян» від 02 жовтня 1996 р. № 393/96-ВР [5], особа, дії (бездіяльність) якої є предметом оскарження, може бути притягнена до юридичної відповідальності.

Серед адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку контроль і нагляд як певні засоби і способи правового впливу на учасників суспільних відносин з метою створення умов дотримання правових приписів та гарантування правопорядку у суспільстві є найбільш дослідженими.

Дослідники характеризують контроль як об'єктивне соціальне явище, що сформувалось у процесі еволюції суспільства. Виокремлено основні напрями здійснення контролю: визначення меж (умов), які спрямовують поведінку об'єкта і в яких його поведінка розглядається бажаною; забезпечення за допомогою специфічних методів і інструментів руху об'єкта в заданому напрямі; вияв і припинення відхилення від соціально визнаної поведінки [6, с. 753].

Належність доступу до публічної інформації до системи юридичних гарантій законності ґрунтується на нормі ст. 2 Закону України «Про доступ до публічної інформації» [7], якою визначено мету Закону – забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації. Серед принципів забезпечення доступу до публічної інформації регламентовано принципи 1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень; 2) вільного отримання, поширення та будь-якого іншого використання інформації, що була надана або оприлюднена відповідно до цього Закону, крім обмежень, встановлених законом; 3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак (ст. 4 Закону України «Про доступ до публічної інформації»).

До адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку негативного характеру слід віднести ті, що являють собою встановлені правовими приписами засоби, способи правового впливу, якими забезпечено охорону і захист прав громадян, здійснюється запобігання та припинення порушень загальнообов'язкових правил, відновлюються порушені права.

Серед таких заходів слід відзначити адміністративну відповідальність, що врегульована Кодексом України про адміністративні правопорушення [8],

Митним кодексом України [9]. Повітряним кодексом України (ст. 126) [10], Водним кодексом України (ст. 110–111) [11], низкою законодавчих актів, в яких передбачено особливості застосування адміністративної відповідальності за окремі правопорушення. Серед гарантій законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення відповідно до ст. 7 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено заборону бути підданим заходу впливу у зв'язку з адміністративним правопорушенням, крім ситуацій, коли є підстави для застосування таких заходів та в порядку, встановленим законом. Також закріплено вимогу здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення на основі суворого додержання законності. Визначено, що застосування уповноваженими на те органами і посадовими особами заходів адміністративного впливу провадиться у межах їхньої компетенції, у точній відповідності з законом. Додержання вимог закону при застосуванні заходів впливу за адміністративні правопорушення забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, правом оскарження, іншими встановленими законом способами.

Правовий режим законності як засадничий принцип діяльності суб'єктів його забезпечення передбачає наявність підстав та порядок притягнення до юридичної відповідальності посадових осіб відповідних органів за порушення тих правил і вимог, які закріплені у чинному законодавстві (Закон України «Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності» [12]). Законом України «Про запобігання корупції» [13] передбачено правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень. Так, встановлено обмеження щодо використання службових повноважень чи свого становища (ст. 22); щодо одержання подарунків (ст. 23); запобігання одержанню неправомірної вигоди або подарунка та поведіння з ними (ст. 24); обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності (ст. 25); обмеження після припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26); обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 27), а також інші заходи превентивного характеру. За вчинення корупційних правопорушень винні особи притягаються до кримінальної, адміністративної, цивільно-правової та дисциплінарної відповідальності в установленому законом порядку (ст. 65).

Першочергове значення адміністративної відповідальності серед інших адміністративно-правових заходів негативного характеру ґрунтується на приписах ч. ч. 1, 2 ст. 58 Конституції України, якими встановлено правові вимоги щодо застосування юридичної відповідальності, що поширюються і на адміністративну відповідальність. Так, Конституційний Суд України вказав, що закріплення в Основному Законі положення щодо неприпустимості зворотної

дії в часі законів та інших нормативно-правових актів водночас передбачає їх зворотню дію в часі, коли вони пом'якшують або скасовують юридичну відповідальність особи (ч. 1 ст. 58), що є загально-визнаним принципом права. Тобто щодо юридичної відповідальності застосовується новий закон чи інший нормативно-правовий акт, що пом'якшує або скасовує відповідальність особи за вчинене правопорушення під час дії нормативно-правового акта, яким визначались поняття правопорушення і відповідальність за нього [14]. Зазначеним конституційним приписом встановлено, що притягнення, зокрема, до адміністративної відповідальності має здійснюватись відповідно до законодавчих та нормативно-правових актів, що діяли в період здійснення правопорушення.

Частиною 2 ст. 58 Конституції України встановлено, що ніхто не може відповідати за діяння, які на час їх вчинення не визнавалися законом як правопорушення. В Україні визнається і діє принцип верховенства права, Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй (ст. 8 Конституції України) [15].

Окреме місце серед адміністративно-правових засобів забезпечення і правопорядку належить праву на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ч. ст. 55 Конституції України). У правовій позиції Конституційного Суду України, викладеній у Рішенні від 25 листопада 1997 р. №6-зп, зазначено, що ч. 2 ст. 55 Конституції України необхідно розуміти так, що кожен, тобто громадянин України, іноземець, особа без громадянства, має гарантоване державою право оскаржити в суді загальної юрисдикції рішення, дії чи бездіяльність будь-якого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, посадових і службових осіб, якщо громадянин України, іноземець, особа без громадянства вважають, що їхні рішення, дія чи бездіяльність порушують або ущемляють права і свободи громадянина України, іноземця, особи без громадянства чи перешкоджають їх здійсненню, а тому потребують правового захисту в суді. Такі скарги підлягають безпосередньому розгляду в судах незалежно від того, що прийнятим раніше законом міг бути встановлений інший порядок їх розгляду (оскарження до органу, посадової особи вищого рівня по відношенню до того органу і посадової особи, що прийняли рішення, вчинили дії або допустили бездіяльність). Подання скарги до органу, посадової особи вищого рівня не перешкоджає оскарженню цих рішень, дій чи бездіяльності до суду [16]. Зазначений конституційний припис покладено в основу судової адміністративної юрисдикції, про що свідчить кореспондування з цією нормою ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, якою закріплено право на оскарження до адміністративних судів будь-яких рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, крім

ситуацій, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження [17]. У зазначеній нормі не конкретизовано перелік суб'єктів права на оскарження до адміністративного суду, що означає наявність цього права у кожного, хто законно перебуває на території України.

До адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку слід віднести нагляд прокуратури, який, відповідно до п. 1 розділу XIII «Прикінцеві положення», п. 1 розділу XIII «Перехідні положення» Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII, здійснюється виключно у формі представництва інтересів громадянина або держави в суді [18]. Як адміністративно-правовий засіб забезпечення законності і правопорядку слід при цьому розглядати представ-

ництво прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративних судах.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу вказати на доцільність систематизації адміністративно-правових засобів забезпечення законності і правопорядку у три групи (позитивні, негативні і судові). До позитивних адміністративно-правових засобів віднесено контроль і нагляд, реалізацію права на доступ до публічної інформації, адміністративне оскарження. Серед негативних засобів виокремлено адміністративний та дисциплінарний види юридичної відповідальності, застосування адміністративного примусу. Судові адміністративно-правові засоби охоплюють реалізацію права на звернення до адміністративного суду, а також представництво прокурором інтересів громадянина або держави в адміністративному суді.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. У справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частин другої, третьої, четвертої статті 219 Регламенту Верховної Ради України (справа про Регламент Верховної Ради України): Рішення Конституційного Суду України від 01.04.2008 р. № 4-рп/2008// Офіційний вісник України. – 2008. – № 28. – Ст. 904.
3. Конституція України. Науково-практичний коментар/ редкол. : В.Я. Тацій (голова редкол.), О.В. Петришин (відп. секр.), Ю.Г. Барабаш та ін.; Нац. акад. прав. наук України. – 2-ге вид., переробл. і доп. – Х. : Право. 2011. – 1128 с.
4. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина/ Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 592 с.
5. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР// ВВР. – 1996. – № 47 (19.11.96). – Ст. 256.
6. Правова система України: історія, стан та перспективи: у 5 т. – Х.: Право, 2008. – Т. 1: Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України/ за заг. ред. М.В. Цвіка, О.В. Петришина. – 728 с.
7. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI// Відомості Верховної Ради України, 2011, № 32 (12.08.2011), ст. 314.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X// Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.
9. Митний кодекс України : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 44–45; № 46–47; № 48. – Ст. 552.
10. Повітряний кодекс України від 19.05.2011 р. № 3393-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 48–49. – (09.12.2011). – Ст. 536.
11. Водний кодекс України від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1995. – № 24 (13.06.95). – Ст. 189.
12. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності: Закон України від 14.10.1994 р. № 208/94-ВР// Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 411.
13. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. № 1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49 (05.12.2014). – Ст. 2056.
14. У справі за конституційним зверненням Національного банку України щодо офіційного тлумачення положення частини першої статті 58 Конституції України (справа про зворотну дію в часі законів та інших нормативно-правових актів): Рішення Конституційного Суду України від 09.02.1999 №1-рп/99// Офіційний вісник України, 1999, № 7 (05.03.99), ст. 255.
15. У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положень статті 58 Конституції України, статей 6, 81 Кримінального кодексу України (справа про зворотну дію кримінального закону в часі): Рішення Конституційного Суду України від 19.04.2000 р. № 6-рп/2000// Офіційний вісник України, 2000, № 39 (13.10.2000), ст. 1662.
16. Щодо офіційного тлумачення частини другої статті 55 Конституції України та статті 248-2 Цивільного процесуального кодексу України: Рішення Конституційного Суду України від 25.11.1997 № 6-зп// Офіційний вісник України, 2003, № 28 (25.07.2003), ст. 1377.
17. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV// Офіційний вісник України, 2005, № 32 (26.08.2005), ст. 1918.
18. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 № 1697-VII // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.