

ПРІОРИТЕТИ ВИКОРИСТАННЯ У ВІДНОСИНАХ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ АЛЬТЕРНАТИВНИХ ЗАСОБІВ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД ТА ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ АСПЕКТИ

PRIORITIES IN RELATIONS USE PUBLIC ADMINISTRATION ALTERNATIVE REMEDIES, FREEDOMS AND LEGITIMATE INTERESTS OF INDIVIDUALS, DOCTRINAL AND NORMATIVE ASPECTS

Коломоєць Т.О.,
д.ю.н., професор, декан юридичного факультету
заслужений юрист України
Запорізький національний університет

В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, докорінного перегляду моделей взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування та приватних осіб, засад правового регулювання відповідних відносин істотно посилюється роль і значення судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування. В той же час задля забезпечення дієвого, максимально повного (із урахуванням всього розмаїття відповідних відносин) захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб доцільним є використання, поряд із судовим, й позасудових (альтернативних) засобів такого захисту. Визнаючи дієвість судового захисту, пріоритетність його використання у разі виникнення публічно-правового спору, в той же час варто зазначити, що використання позасудових засобів захисту істотно розвантажує суди, певним чином наближає суб'єктів публічного адміністрування до приватних осіб, сприяє оперативному вирішенню спорів, є менш формалізованим, більш економічним, передбачає можливість залучення експертів тощо. Впровадження альтернативних (позасудових) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах врегульовано Рекомендацією Комітету Міністрів Ради Європи держців-членів «Про альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними сторонами» (Рекомендацією Rec (2001/9), прийнятого 05 вересня 2001 року на 762-й нараді заступників міністрів). Окрім того, засади їх використання врегульовані чинним вітчизняним законодавством, хоча, безперечно, нагальним є їх перегляд й приведення у відповідність до вимог сьогодення, вимог правозастосування, з урахуванням досягнень сучасної вітчизняної правової доктрини, що й дозволить ефективно використовувати потенціал всіх позасудових засобів відповідного захисту. Традиційно до позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування відносять: контроль, нагляд, адміністративне оскарження, примирення, посередництво, переговори, третейський розгляд тощо. Слід зазначити, що цілком достатньо уваги приділяється вченими-адміністративістами їх дослідженню (наприклад, роботи О.Ф. Андрійко, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, В.М. Гарашука, Ю.М. Козлова, С.Ф. Денисюка, Р.С. Мельника, А.А. Пухтецької, С.Г. Стеценка, А.М. Школика, Х.П. Ярмаки, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко та ін.), засади їх використання врегульовані, хоча і не у достатньому обсязі та із наявністю зазначених суперечностей прогалин, у вітчизняному законодавстві, що й зумовлює проблеми у їх правозастосуванні (із урахуванням специфіки кожного засобу, розмаїття та множинності суб'єктів їх застосування, особливостей процесу тощо), недооцінку їх реального ресурсу й недостатнє використання приватними особами. З урахуванням положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової доктрини, які можна використовувати як доктринальний базис (тим самим забезпечуючи дотри-

мання принципу науковості) у процесі сучасних вітчизняних нормотворчих процесів, зорієнтованих на визначення оновлених, таких, що відповідають реальним потребам сьогодення, узгоджуються із європейськими аналогами, засад використання позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування цілком можливим є: а) в умовах оптимізації системи суб'єктів контрольної і наглядової діяльності, звуження сфери відповідного втручання суб'єктів публічного адміністрування у функціонування приватних осіб, посилення засад прозорості, визначеності таких відносин, усунення дублювання відповідних повноважень у різних суб'єктів, цілком можливим є запровадження інституту ініційованого приватною особою контрольної-наглядової діяльності, ресурс якої також можна, використовувати як альтернативний (позасудовий) засіб захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування. Засади відповідного засобу цілком можна закріпити і окремому розділі єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту із максимальним запозиченням європейських принципів адміністративних процедур в цілому, і контрольної-наглядових зокрема. Можливим є підвищення ролі і значення громадськості як суб'єкта відповідних відносин, тим самим посилюючи роль і значення громадського різновиду вищезазначеної діяльності задля захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб. Реалізація відповідної пропозиції сприятиме активізації використання позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування «без залучення уповноваженої державою особи», що достатньо активно й ефективно використовується у багатьох європейських країнах. б) Виправдані є й використання в якості такого способу й адміністративного оскарження (оскарження в адміністративному порядку), беручи до уваги наявність специфічних його ознак, що у комплексі й формують його ресурс, що-правда, із уніфікацією правових засобів його використання й закріпленням їх у окремому розділі єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акту. в) в умовах запозичення численних європейських правових інститутів, модифікації соціально-економічних засад взаємовідносин приватних осіб й суб'єктів публічного адміністрування можливим є нормативне закріплення засад використання в якості позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування й інших, достатньо поширених у європейських країнах, різновидів, серед яких: посередництво, примирення, третейський розгляд, омбудсмен (за різновидами) та ін. При цьому можливим є залучення як представників держави, так і громадськості. Цілком можливим є з урахуванням цього, що використання цих засобів передбачає дотримання певних процедурних вимог, закріплення в окремому розділі єдиного кодифікованого акту (по аналогії із євро-

пейськими процедурними нормативно-правовими актами) засад використання цих засобів із поділом їх на дві умовні групи: 1) «спрямованні на запобігання судовому розгляду спорів між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування (наприклад, слухання, консультації, примирення, посередництво, опитування тощо); 2) позасудові (у класичному розумінні) засоби врегулювання спорів між вищезазначеними суб'єктами (наприклад, контрольно-наглядова діяльність, примирення, посередництво, омбудсмен тощо)». Відмінність між окремими різновидами засобів, які зустрічаються і у першій, і у другій групі (наприклад, примирення, посередництво), полягає у їх цільовому спрямуванні. Спостерігаючи певну активізацію використання в Україні позасудових засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, можна стверджувати, що інтерес до цих засобів у приватних осіб зростає в умовах підвищення рівня правової освіти населення, зростання рівня їх правової культури. Максимально повне

використання доктринальних правових положень (як вітчизняних, так і європейських), присвячених цим засобам, запозичення позитивного європейського досвіду у нормативному врегулюванні засад їх використання, безперечно із акцентом на вітчизняну специфіку, сприятиме у подальшому використанню відповідних позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, зменшенню «навантаження на судовий захист». Безперечно, досягти цього можливо у перспективі лише за умови виваженого підходу до деталізованого нормативного їх визначення (із усім термінологічним рядом), врегулювання засад використання цих засобів (із акцентом, перш за все, на забезпечення їх спрощеності, визначеності, прозорості, особливостей залучення представників держави і громадськості, а також їх результативності (із окресленням моделей взаємовідносин приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування із урахуванням результатів використання цих засобів).

БЛАНКЕТНІ ТА ВІДСИЛОЧНІ СКЛАДИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТУПКУ

BLANKET AND REFERENTIAL COMPONENTS OF ADMINISTRATIVE OFFENSES

Колпаков В.К.,

д.ю.н., професор,

завідувач кафедри адміністративного та господарського права

Запорізький національний університет

Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі КУпАП) [1] містить велику кількість статей, диспозицій яких характеризується бланкетним або відсилочним способом викладення. У дослідницьких наробках з теорії права [2, с. 251], кримінального [3, с. 44] та цивільного права [4, с. 52] різниця між ними, як правило, відшукується у рівні конкретизації та змістовних властивостях норм, які містять кваліфікаційні ознаки діянь, визначених протиправними.

У найбільш узагальненому вигляді бланкетні статті відрізняються від відсилочних наступним: будь-яку відсилочну статтю можна сформулювати як визначену шляхом включення до неї відповідних частин інших правових норм, а з бланкетною статтею цього зробити неможливо, бо такі частини можуть ще й не існувати (наприклад, правила з техніки безпеки в новостворюваних галузях промисловості) [5, с. 47-48].

В адміністративному праві дослідження розбіжностей між бланкетним та відсилочним способом викладення диспозицій такої конкретизації не отримали. У більшості випадків вони поєднані в одну групу і позначаються терміном «бланкетні (відсилочні) норми, диспозиції, склади» з вказівкою на їх головну ознаку: вони не встановлюють правил поведінки, а мають відсилочний характер до іншого нормативного матеріалу [6, с. 43, 289, 58].

З цього приводу також доречно нагадати, що спочатку під бланкетним розумівся закон, який юридично визначено формулював лише санкцію, а його диспозиція відсилала до інших нормативних документів з описом ознак забороненого діяння. Крім терміну «бланкетний закон» використовувались і такі словосполучення, як «відкритий закон», «умовна санкція», «сліпий закон», «неповний поліцейський припис» та інші [7, с. 597].

Не вдаючись до детальної дискусії з цього приводу зауважимо, що така позиція має право на існування для конкретних дослідницьких цілей, бо впливає з генетичної особливості бланкетних і відсилочних диспозицій (або

складів) за якою вони не є самостійними регуляторами суспільних відносин і виконують відповідні функції лише спільно з іншими нормами. Тобто, вони містять ознаки проступку, які неможливо уяснити без звернення до інших нормативних приписів.

Розгляд у такому контексті сукупності бланкетних (відсилочних) складів адміністративного проступку свідчить, що адміністративно-деліктному законодавству відомі чотири вида таких відсилань.

По-перше, це відсилання до *конкретної статті цього ж нормативного акту*, у якій містяться відсутні відомості про елементи правової норми. Наприклад, з урахуванням характеру вчиненого правопорушення та особи правопорушника до зазначених осіб (за винятком осіб, які вчинили правопорушення, передбачені статтею 185) можуть бути застосовані заходи впливу, передбачені статтею 24-1 цього Кодексу (ст. 13 КУпАП); адміністративне стягнення за вчинення правопорушення, передбаченого статтею 164-14 цього Кодексу, може бути накладено протягом трьох місяців з дня виявлення (ст. 38); під маломірними суднами у частинах першій, третій, четвертій і п'ятій ст.116, частині другій ст.116-1, частині третій ст. 116-2, частині першій ст.117, ст.118, частині третій ст.129, частині п'ятій ст.130 цього Кодексу слід розуміти самохідні судна з головними двигунами потужністю менш як 75 к.с. (ст. 116); державні інспектори сільського господарства мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення, розгляд яких віднесено до відання органів, зазначених у статтях 222 – 244-19 цього Кодексу (ст. 255); речі і документи, що є знаряддям або безпосереднім об'єктом правопорушення, виявлені під час затримання, особистого огляду або огляду речей, вилучаються посадовими особами органів, зазначених у статтях 234-1, 234-2, 244-4, 262 і 264 цього Кодексу (ст. 265); за наявності обставин, зазначених у пунктах 5, 6 і 9 ст. 247 цього Кодексу, орган (посадова особа), який виніс постанову про накладення адміністративного стягнення, припиняє її виконання (ст. 302).