

Анотації

Досліджено проблемні питання інформаційного забезпечення юрисдикційної діяльності дільничного інспектора міліції. Доведено, що юрисдикційна діяльність становить специфічну форму адміністративної діяльності дільничного інспектора міліції щодо розгляду та вирішення по суті підвідомчих справ про адміністративні правопорушення.

Исследованы проблемные вопросы информационного обеспечения юрисдикционной деятельности участкового инспектора милиции. Доказано, что юрисдикционная деятельность составляет специфическую форму административной деятельности участкового инспектора милиции относительно рассмотрения и решения по существу подведомственных дел об административных правонарушениях.

Problems of providing sheriffs with information in jurisdictional activity are researched. It is proved that jurisdictional activity composes specific form of sheriff's administrative activity about trying and solving cases on administrative offences.

УДК 342.924

В. Б. ПЧЕЛІН,

ад'юнкт

Харківського національного університету внутрішніх справ

ПЕРЕГЛЯД АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЇХ ЗАКОННОСТІ

Повсякденна діяльність органів виконавчої влади, як правило, знаходить своє вираження у вигляді адміністративних актів. Інститут адміністративних актів відіграє дуже важливу роль у правовій системі нашої держави. Але на сьогодні якісний стан даного правового інституту, на жаль, не досяг бажаного рівня. Перш за все, серед учених немає єдиної точки зору стосовно визначення поняття адміністративного акта, його класифікації, порядку перегляду тощо. Значна кількість адміністративних актів приймаються з порушенням принципу законності. Удосконалення інституту адміністративних актів має велике значення для розвитку нашої держави в умовах адміністративної реформи, прагнення до статусу правової держави. У даній статті ми спробуємо внести свої пропозиції щодо цього питання, узагальнити основні точки зору щодо зазначених проблем та вирішити дискусійні моменти.

Даною проблемою займалися такі вчені, як В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Р. Ф. Васильєв, Л. В. Коваль, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, І. М. Пахомов, Г. О. Пономаренко та ін. Незважаючи на ряд важливих положень, сформульованих у їх працях, залишається ряд не визначених та дискусійних питань.

Перш за все, слід підкреслити, що у працях зазначених учених немає єдиного визначення поняття адміністративного акта, а на законодавчому рівні воно відсутнє взагалі. Переглянувши ряд визначень, можемо зробити висновок, що адміністративний акт – це підзаконне, загальнообов'язкове, владне, гарантоване державою, одностороннє волевиявлення уповноважених

органів адміністративної влади, яке здійснюється на користь держави та для виконання законних вимог, пов'язане з виникненням, зміною чи припиненням правовідносин, настанням юридичних фактів та інших юридичних наслідків, і яке за необхідності забезпечується державним примусом.

Для більш детального розгляду питання стосовно перегляду адміністративних актів саме як способу забезпечення їх законності слід звернутися до етимологічного змісту термінів «перегляд» та «спосіб». Перегляд тлумачиться як розглядання, обговорювання чогось з метою вирішення, оцінювання поновому або зміни його [1, с. 905]. Під способом розуміють певну дію, прийом або систему прийомів, яка дає можливість зробити, здійснити що-небудь, досягти чогось [1, с. 1375].

Якщо говорити про перегляд як спосіб забезпечення законності адміністративного акта, необхідно, перш за все, дати правову оцінку такого явища, як законність. Отже, поняття законності може мати різні значення: принцип здійснення державою владних повноважень; принцип поведінки фізичних осіб у сфері права; принцип побудови системи нормативних актів; режим соціально-політичного життя. Законність – це правовий режим у державі, за якого діяльність державних органів, юридичних і фізичних осіб здійснюється відповідно до вимог закону [2, с. 274]. О. Ф. Скакун характеризує законність як комплексне (принцип, метод, режим) соціально-правове явище, що характеризує організацію та функціонування суспільства і держави на правових засадах [3, с. 445].

Говорячи про законність, варто зазначити, що Кодекс адміністративного судочинства України виділяє законність як один з основних принципів адміністративного судочинства [4, с. 45]. Проаналізувавши положення норм адміністративного законодавства, можна дійти висновку, що законність в адміністративному процесі одночасно є:

- вимогою до суду здійснити усі процесуальні дії, а також ухвалити рішення у справі відповідно до закону;

- критерієм перевірки рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень [5, с. 108].

Як слушно зазначено, наслідок порушення чи недотримання принципів адміністративного процесу лише один – недійсність, незаконність, безпідставність, необґрунтованість процесуальних дій та рішень, вчинених та постановлених під час вирішення публічно-правового спору по суті [5, с. 102].

Що ж розуміють під способом забезпеченням законності? На думку Р. С. Мельника, способи забезпечення законності виконують функції гарантій забезпечення законності у всіх сферах юридичної діяльності. Юридичні (правові) гарантії законності спрямовані не тільки на забезпечення ефективної реалізації та застосування правових норм, але і на створення результативного механізму з попередження, виявлення порушень і відновлення порушених правових норм [6, с. 72]. Як справедливо наголошує М. Н. Марченко, необхідно розрізняти охорону законності від її забезпечення. Охорона (захист) законності пов'язана з її порушенням, а забезпечення – з профілактикою таких порушень та її зміцненням [7, с. 284]. Якщо узагальнити більшість визначень, що наявні в юридичній літературі, то під забезпеченням законності розуміють діяльність відповідних державних формувань, спрямовану на:

- недопущення порушень у діяльності органів державної влади, їх посадових осіб, тих вимог і приписів, що закріплені в діючих законах і підзаконних актах, якими вони користуються в своїй повсякденній роботі;

- виховання працівників апарату управління в дусі суворого дотримання законності та державної дисципліни;

- своєчасне й оперативне виявлення, припинення і встановлення відповідних порушень;

- відновлення порушених прав і забезпечення законних інтересів громадян та їх об'єднань;

- встановлення причин та умов, які сприяють порушенню законності;

- притягнення до встановленої відповідальності винних у порушенні законності та

дисципліни;

- розробку та прийняття заходів, спрямованих на усунення причин і умов порушення законності та дисципліни;

- створення умов невідворотності відповідальності у разі їх порушення [8, с. 263–264].

Таким чином, залежно від ступеня дотримання вимог принципу законності, юридичної значущості і дійсності адміністративні акти можна розподілити на правомірні та дефектні. Правомірні (або законні) адміністративні акти – це акти, які відповідають усім вимогам, що пред'являються до них для забезпечення їх законності, обґрунтованості, доцільності й ефективності [9, с. 8]. Дефектні адміністративні акти – це акти, які були прийняті з порушенням вимог, що висуваються до них. У науково-правовій літературі такі акти прийнято поділяти на нікчемні (незначні, протиправні) та заперечні (акти спірного характеру) адміністративні акти [9, с. 8; 10, с. 165; 11, с. 165]. Нікчемні адміністративні акти – це акти нечинні і незаконні з моменту їх видання або прийняття, оскільки абсурдність, неприйнятність і невідповідність публічним інтересам, відсутність юридичної обробки акта настільки очевидні, що не вимагають юридичної кваліфікації і спеціального доказу цього факту [9, с. 8]. Деякі вчені серед нікчемних адміністративних актів виділяють акти первісно нікчемні та акти, нікчемні в силу оспорювання [10, с. 165]. Зокрема, первісно нікчемні акти – це акти управління, які взагалі не породжують юридичних наслідків із самого свого виникнення, їх дефекти ніколи і жодним чином не можуть бути усунуті. Згадані акти є недійсними з дня їх видання та не тільки анулюються на майбутнє, а й втрачають дію в минулому, з того дня, коли були прийняті. Акти, нікчемні в силу оспорювання, видаються з порушенням компетенції за предметами та обсягом правового регулювання або адресовані непідпорядкованим, непідконтрольним органам. Такі акти в процесі оспорення можуть бути визнані правомірними – після усунення в них недоліків – або недійсними. Таким чином, адміністративний акт визнається нікчемним, якщо:

- є пряма вказівка закону;

- немає законної підстави (заяви, подання) для прийняття акта;

- акт містить приписи вчинити злочинні дії;

- акт видано з грубим порушенням компетенції органом управління чи посадовою особою;

- під час прийняття адміністративного акта було порушено строк давності [10, с. 165; 11, с. 165–166].

Однак слід погодитись із висловленою в

юридичній науці думкою, що адміністративні акти можуть бути визнані нікчемними лише у виняткових випадках, коли повна юридична невідповідність їх настільки очевидна, що вони не підлягають ніякому виправленню. Дефекти таких актів ніколи і ніякими засобами не можуть бути усунуті [10, с. 166].

Заперечні адміністративні акти – це акти, що видані при недотриманні встановленого порядку прийняття правових актів і неправильно регламентують відповідні управлінські відносини. Ознаки дефектності такого акта спочатку треба довести [9, с. 8]. Можна також погодитися з позицією В. Б. Авер'янова, згідно з якою заперечні адміністративні акти – це акти, незаконність яких не є очевидною і, отже, може бути оспорена. Насамперед це такі акти, які містять окремі елементи чи ознаки невідповідності праву або до яких включені окремі правові норми, що стосуються актів, покликаних регулювати інший різновид відносин у сфері державного управління. Заперечні адміністративні акти містять окремі незаконні положення або технічні помилки; у них відсутні окремі реквізити; видані з порушенням процедури, без належного кворуму тощо. Такі акти є частково дійсними, оскільки їх доопрацювання, усунення незаконних приписів повертає їм юридичну силу [10, с. 167]. Визнання заперечного адміністративного акта незаконним свідчить про недостатньо ефективну роботу адміністрації і недотримання нею вимог законів [9, с. 8]. Заперечні акти є обов'язковими для виконання і в разі відсутності заперечення (оспорювання) їх у судовому або адміністративному порядку виконуються на загальних підставах [10, с. 167].

Говорячи про дефектні адміністративні акти, необхідно відзначити, що деякі вчені виділяють презумпцію законності або правильності адміністративного акта [11, с. 165; 12, с. 184]. Згідно з цією презумпцією адміністративний акт вважається законним, прийнятим і виданим із додержанням усіх юридичних вимог та обов'язковим для усіх, кому він адресований, якщо інше не буде доведено у встановленому законом порядку. Д. М. Бахрах пояснює необхідність існування презумпції законності адміністративного акта тим, що в правовій системі акти виконавчої влади відіграють дуже важливу роль. Якщо кожній особі, яка сумнівається, було б дозволено не виконувати адміністративний акт, то законність одразу ж зникла б, у державі настала б анархія. Звичайно, серед таких актів є й незаконні, виконання яких шкідливе для суспільства, але така шкода незмірно менша за ту, яка завдається правовим нігілізмом,

відмовою від принципу законності. Це – вибір найменшого зла [11, с. 165].

Варто зазначити, що адміністративний акт може втратити юридичну силу не тільки у зв'язку з визнанням його недійсним. Він може бути відмінений органом, що видав цей акт, або вищестоящим державним органом, який користується правом такої відміни. Підставою відміни адміністративних актів можуть бути: незаконність акта; практична недоцільність; необхідність заміни застарілого акта новим відповідно до змінених умов та потреб. На таких же підставах можуть проводитись зміни актів, а також внесення поправок та доповнень до них [12, с. 184]. Слід мати на увазі, що не кожен дефект адміністративного акта робить його неправомірним. У деяких випадках дефекти можуть бути незначними настільки, що взагалі немає потреби вносити в акт управління поправки чи зміни, а достатньо лише врахувати помилки при виданні інших актів (наприклад, деякі дефекти формулювань приписів, невдала стилістика адміністративного акта, яка не тягне за собою неправильного тлумачення тощо) [10, с. 168].

Перегляд адміністративного акта може включати в себе його відкликання та скасування. У західному праві, як правило, розмежовують дані механізми перегляду. Відмінність між ними полягає в тому, що відкликати, як і змінити, може насамперед (або тільки) той, хто видав даний адміністративний акт, але в будь-якому випадку це лише адміністрація. Повноваженнями щодо скасування наділяються також інші суб'єкти, наприклад спеціальні апеляційні інстанції, судові органи. При цьому останні не можуть самі ініціювати питання про скасування адміністративного акта. Відкликання, навпаки, може відбуватися як на підставі скарги заінтересованої особи, так і за ініціативою адміністративного органу [13, с. 68]. Варто зазначити, що відкликання робиться, перш за все, для виправлення помилок, допущених при складанні акта. Що ж до скасування, то йому підлягають і правомірні акти.

Підсумовуючи вищезазначене, можна дійти **висновку**, що метою перегляду адміністративного акта є, перш за все, відновлення порушених прав і забезпечення законних інтересів громадян та їх об'єднань. Такий перегляд може бути здійснено як з метою внесення поправок, доповнень до адміністративного акта, так і з метою повного його скасування. Таким чином забезпечується законність адміністративного акта, а відтак ефективність усієї системи управління.

Література

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. – К. : Ірпін'я : Перун, 2009. – 1736 с.
2. Великий енциклопедичний юридичний словник / [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К. : Юрид. думка, 2007. – 992 с.
3. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : [підручник / пер. з рос.] ; О. Ф. Скакун. – Х. : Консум, 2006. – 656 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України / [С. В. Ківалов, О. І. Харитонов, О. М. Пасенюк та ін.] ; за ред. С. В. Ківалова, О. І. Харитонов. – [3-є вид.] – Х. : Одиссей, 2008. – 560 с.
5. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : [навч. посіб.] / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. – К. : Прецедент, 2007. – 531 с.
6. Мельник Р. М. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Мельник Роман Сергійович. – Х., 2002. – 211 с.
7. Теория государства и права : [курс лекций / под ред. М. Н. Марченко]. – М. : Зерцало, ТЕИС, 1996. – 475 с.
8. Соловйов В. М. До питання про гарантії забезпечення законності у державному управлінні України / В. М. Соловйов // Університетські наукові записки. – 2005. – № 1–2 (13–14). – С. 263–267.
9. Стефанюк В. Правові акти управління / В. Стефанюк // Право України. – 2003. – № 7. – С. 3–9.
10. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / [за заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
11. Бахрах Д. М. Административное право : [учеб. для вузов] / Д. М. Бахрах. – М. : БЕК, 1999. – 368 с.
12. Коренев А. П. Административное право России : учебник : в 3 ч. Ч. 1 / А. П. Коренев. – М. : Щит-М, 1999. – 280 с.
13. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / [авт.-упоряд. В. П. Тимошук]. – К. : Факт, 2003. – 496 с.

Надійшла до редколегії 03.11.2009

Анотації

Розкрито зміст поняття «адміністративний акт». Висвітлено основні види таких актів з точки зору невідповідності їх принципу законності. Розкрито зміст перегляду як способу забезпечення законності адміністративного акта.

Раскрыто содержание понятия «административный акт». Отображены основные виды таких актов с точки зрения несоответствия их принципу законности. Раскрыто содержание пересмотра как способа обеспечения законности административных актов.

The content of the notion “administrative act” is researched. The main kinds of such acts from the viewpoint of their contradiction to the legality principle are described. The content of review as the way of administrative acts legality guaranteeing is researched.

УДК 351.743

С. Ф. ДЕНИСЮК,

кандидат юридичних наук, доцент,

Голова Державної податкової адміністрації України в Харківській області

ПОРУШЕННЯ ПРАВИЛ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ БЕЗПЕКИ ДОРОЖНЬОГО РУХУ

Порушення правил дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху характеризуються загальними ознаками, властивими для будь-яких адміністративних проступків. Істотною відмінністю, яка дозволяє виділити їх у самостійну групу, є об'єкт посягання, тобто суспільні відносини, які спрямовані на реалізацію державної політики щодо забезпечення безпеки дорожнього руху і, як наслідок, громадської безпеки.

Слід наголосити, що адміністративна

відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення порушень дозвільної діяльності у сфері безпеки дорожнього руху України регулюються не тільки Кодексом України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), а й іншими нормативними актами. Більшість із них є підзаконними й має відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

Тобто адміністративна відповідальність за порушення правил дозвільної діяльності у