

Сушенко
завідувач і професор кафедри конституційного
адміністративного права та
Миколаївського державного гуманітарного університету
ім. Петра Могили

ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ

Реформування адміністративної юстиції в Україні є одним з нагальних завдань українського суспільства і влади на розбудови правової держави і входження її до європейського політичного, правового та економічного співтовариства. З цього часу професійна дискусія, що розгорнулася на конференції за участю знаних і молодих науковців-адміністративістів України і Німеччини, засвідчила наявність низки теоретичних і практичних проблем реформування правової системи України взагалі та застосування адміністративного примусу зокрема.

Існуючі проблеми теорії і практики адміністративного права і процесу в нашій державі, а з позиції європейської теорії і практики правового регулювання діяльності публічної влади та громадського порядку – можна диференціювати на три основні групи:

I. Проблема формулювання понять (дефініцій) інститутів адміністративного права і процесу, безпосередньо пов'язаних з адміністративним примусом.

II. Проблема функціонування однозначності правових формул (алгоритмів) застосування чинного адміністративного законодавства України.

III. Проблема побудови оптимальної та зрозумілої кожному системі органів державної (публічної) влади, зокрема у правоохоронній діяльності, задля застосування процедур адміністративного примусу на засадах прозорості, адекватності та суспільної справедливості таких заходів.

Окремою, але не менш важливою і системною з огляду на євроінтеграційні процеси, є проблема узгодженості та адаптації практики адміністративного права та процесу в Україні та державах Європейського Союзу.

З огляду на вище зазначене, аналізуючи матеріали конференції та виступи її учасників, можна дійти таких висновків.

По-перше, стосовно групи проблем щодо визначення понять основних інститутів адміністративного права і процесу. На погляд, в науці адміністративного права України залишається багатозначність у формулюванні дефініцій та тлумаченні таких «пар» безпосередньо пов'язаних між собою понять, як: «адміністративне правопорушення» і «адміністративний проступок»; «адміністративна відповідальність» і «адміністративне стягнення»; «адміністративний примус» і «адміністративний вплив (стимул)»; «адміністративне покарання» і «зобов'язання (поновлення) спеціального права або «відшкодування шкоди». Зазначені проблеми теоретичного характеру безумовно ускладнюють не лише адекватне їх тлумачення в науці права, але й завдають значних труднощів як у сфері нормотворення, у практиці їх застосування. Саме в цьому контексті привертає увагу наданий учасникам конференції «Глосарій в галузі накладання адміністративних стягнень та адміністративних примусових заходів в Німеччині». Такий «Глосарій» – яскравий позитивний приклад як треба у державі вирішувати теоретично дискусійні проблеми на рівні практичного застосування конкретних правових понять інститутів. Залишається сподіватись, що цей зарубіжний досвід стане стимулом для створення подібного глосарію в Україні не тільки в галузі адміністративного права і процесу, але й в інших галузях права і правових відносин.

По-друге, як в теорії, так і на практиці залишаються не узгодженими між собою зміст (сутність) формул (алгоритмів) застосування правових норм. Серед них можна назвати також «парні» категорії, такі як: «нагляд» – «контроль»; «процес» – «процедура»; «адміністративний акт» – «адміністративний протокол»; «адміністративний (правоохоронний) орган» – «посадова особа адміністративного (правоохоронного) органу». Така неоднозначність та неузгодженість призводить часто-густо до: а) підміни понять; б) змішування функцій і повноважень; в) не прозорості процедур прийняття рішень; г) зловживання правом з боку всіх учасників адміністративно-правових відносин; і, в кінцевому результаті, д) зниження ефективності правового регулювання суспільних відносин у сфері публічної влади та громадського порядку.

По-третє, відсутність побудови і функціонування оптимальної та зрозумілої кожному системі органів державної (публічної) влади, зокрема у сфері правоохоронної діяльності, що має чітко визначені повноваження у застосуванні процедур і заходів адміністративного примусу. Сьогодні посадові особи і чиновники практично всіх рівнів і структур державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування мають повноваження застосовувати заходи адміністративного примусу, а деяких випадках до цих процесів долучаються ще й органи судової влади і прокуратури. До речі, тільки спеціальних органів і структур адміністративного нагляду і контролю, що діють в Україні та мають право застосовувати адміністративний примус, налічується близько 100! Таким чином, люди громадяни знаходяться в Україні майже під тотальним адміністративним наглядом і контролем, але громадський порядок і держава управління при цьому не стають кращими і ефективнішими.

У цьому контексті, вважаю, що вагомим прикладом для нас має бути побудова адміністративно-правової системи у європейських державах, зокрема у Німеччині (див.: Закон ФРН «Про безпосередній примус при здійсненні публічної влади чиновниками виконавчих органів Федерації (UZwG)» від 10 березня 1961 р.). Адже, як свідчить вітчизняний досвід, розпорошеність функціональних повноважень щодо застосування адміністративного примусу серед багатьох відомств, неузгодженість і перетинання таких повноважень в сучасних умовах функціонування публічної влади в Україні якраз і призводить, з одного боку, до низької ефективності таких заходів, а, з іншого боку, до створення передумов для корупційних дій з боку українського чиновництва.

Хочу підкреслити, що запропоновані висновки ґрунтуються на друкованих матеріалах Міжнародної конференції «Реформування процедур накладання адміністративних стягнень і застосування заходів адміністративного примусу» а також на доповідях і виступах учасників, зокрема: українських учених – Ігора Коліушка, Юрія Іщенко, Олександра Банчука, Івана Голосніченка, Дмитра Лук'янця, Сергія Кузниченка, Христора Ярмакі; та німецьких колег – Отто Люхтерганда і Альбрехта Штанге.

Цікавими і корисними, на мій погляд, є також надані учасникам конференції «Попередні результати дослідження заходів адміністративного примусу в правовій системі України», що проводилося Центром політико-правових реформ і в якому названі проблеми системи щодо застосування адміністративного примусу, як:

« 1. Розгляд інституту адміністративного примусу в більшості наукових досліджень відокремлено від процесу адміністративного нагляду і контролю.

2. Відсутність в законодавстві єдиного підходу до підстав і способів застосування однотипних заходів примусу.

3. Врегулювання процедури застосування адміністративного примусу за допомогою підзаконних нормативних актів.

4. Існування заходів адміністративного примусу, які застосовуються адміністративними органами поза процедурами адміністративного нагляду чи контролю.

5. Наявність в адміністративних органах повноважень щодо застосування заходів примусу, зміст яких не сумісний з метою здійснення адміністративного нагляду чи контролю у відповідній сфері.

6. Існування в адміністративних органах повноважень щодо застосування заходів примусу, які повинні належати судовим органам.

7. Існування в адміністративних органах повноважень щодо застосування заходів примусу, зміст яких має кримінальний процесуальний характер.»

Стосовно проблеми узгодженості та адаптації теорії і практики адміністративного права та процесу між Україною та Європейським Союзом можна зауважити таке. На мій погляд, розв'язання цієї проблеми лежить не стільки в площині адаптації законодавства (скоріше – це у певній мірі – технічне питання), скільки в площині концептуального осмислення адміністративного права і процесу на загальноєвропейських засадах сучасної теорії права і державотворення з безумовним урахування історичних та етнонаціональних особливостей формування сучасної України, світоглядної і психологічної (ментальної) культури наших народів, а також невідомого бажання кожного з нас не тільки відчувати себе європейцем, але й жити так, як живуть європейці.

Розглядаючи зазначені проблеми з позиції пошуку оптимальних шляхів їх розв'язання, слід підкреслити, що будь-які дефініції (визначення) понять та класифікація (диференціація) інститутів права з точки зору загальнонаукової теорії пізнання і філософії права є, з одного боку, результатом ґрунтовного аналізу об'єкту дослідження з метою виокремлення його характерних ознак, а, з іншого – результатом певних домовленостей, компромісів, в першу чергу, науковців щодо оптимально необхідного не тільки для науки, але й для практики, переліку цих ознак і закладення їх у відповідну дефініцію.

Відомо, що будь-які теоретичні класифікації (конструкції) є за своєю природою штучними, тобто створеними їх авторами на тих чи інших критеріях. Саме тому, один і той же об'єкт дослідження за різними критеріями може бути включений до різних класифікаційних груп, що створює певні труднощі у засвоєнні його сутності, тлумаченні та практичному застосуванні. При цьому слід зауважити, що соціальні, гуманітарні об'єкти, до яких належать у тому числі й інститути і категорії права, є найбільш складними у дослідженні, їх теоретичному осмисленні та формулюванні визначення, а в подальшому – у практичному застосуванні. Це зауваження, на мій погляд, у повній мірі стосується і вищезазначених проблем адміністративного права і процесу.

Зі змісту виступів на зазначеній конференції німецьких колег стало зрозуміло, що правова система, включаючи наукову спільноту, Німеччини при визначенні правових інститутів, понять і категорій, виходить, в першу чергу, не з їх теоретичної досконалості, а з практично необхідної однозначності та можливості їх адекватного розуміння і тлумачення як з боку юристів і державних чиновників, так і з боку громадян своєї держави. Цей досвід, вважаю, слід було б взяти на озброєння як нашому суспільству, так і правничій науці.

Аналіз та узагальнення проведеної наукової дискусії з проблем реформування процедур накладення адміністративних стягнень і застосування заходів адміністративного примусу дозволяє зробити ще один висновок. Зокрема, щодо нагальної потреби значного підвищення рівня правової культури та її складової – правової свідомості – кожного члена нашого суспільства і, в першу чергу, носіїв (представників) публічної влади на всіх її рівнях. Ці висновки свідчать, що сучасна наука адміністративного права і процесу, на мій погляд, стоїть на правильному шляху усвідомлення концептуальних засад реформування адміністративної юстиції як складової здійснення у найближчий час загальної реформи правової системи України, що є невідкладною потребою розбудови правової держави на засадах конституційного принципу верховенства права та захисту прав та основних свобод людини і громадянина.

Тиндик Н.П.

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
та адміністративного процесу ЛДУВС

ОСНОВНІ АСПЕКТИ ІМІГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В ЕПОХУ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

Постановка проблеми. Везростаючі обсяги міграційних потоків спричинилися до кардинальних змін (політичних, економічних, екологічних тощо) для держав, задіяних у „міграційну круговорот”. Як наслідок наступила відповідна реакція – пошук відповідей держав на постійно виникаючі в контексті міграційних явищ „наболілі питання” – законодавча реакція, як найбільш оптимальна можливість вирішення правовими засобами конфліктних ситуацій, що виникають у процесі переміщення значних груп людей та пошуку найбільш прийнятної (стійкої) соціальної платформи – компромісу інтересів у суспільстві, згладжування „гострих соціальних кутів” і переборення негативних наслідків міграційних процесів (наприклад, загострення криміногенної ситуації). Вирішення цього комплексу питань ніяк не вдалося в рамках національного права, потрібні були спільні зусилля світової громадьскості.

Аналіз досліджень даної проблеми. Серед усього розмаїття наукових праць з даної проблематики можна відзначити наукові дослідження: Ю. Бузицького, А. Бабенко, В. Колпакова, О. Кузьменко, О. Малиновської, В. Новіка, С. Пирожкова, О. Піскуна, І. Прибитковій, Ю. Римаренка, Ю.Тодику, В. Трошинського, М. Шульги, П. Чалого, С. Чеховича, О. Шамшура, В. Шаповала та інших, які мають важливе значення для формування сучасної міграційної політики держави.

Мета даної статті полягає у дослідженні основних норм, закріплених у правових актах регіонального рівня, що покладають на держави-учасниці певні зобов'язання та носять вибіркоковий характер (допускається вибір у такій якості лише деяких із них), але які все ж забезпечують (на рівні правового закріплення) найоптимальніші шляхи вирішення як локальних міграційних проблем кожної держави зокрема, так і загальних, що торкаються інтересів кількох держав.

Виклад основного матеріалу. Міграційно-правова політика Європейського Союзу знаходить своє відображення, насамперед, у законодавчому закріпленні певних правил і вимог стосовно міграції. Необхідно відзначити, що законодавча реакція Європейського співтовариства на існуючі міграційні відносини являє собою поступальний хід накопичення правових актів, що регулюють дані відносини [1, с.119-120].

Розглядаючи цей поступальний хід становлення міграційного законодавства Європейського Союзу, необхідно звернути увагу на ту обставину, що початок цього процесу не підлягає якійсь конкретній даті, тим більше не зводиться до якогось єдиного нормативно-правового акту, як до точки відліку процесу розвитку правового регулювання міграції.

Досліджуючи процес становлення та розвитку міграційно-правової політики ЄС, також необхідно враховувати, що її підґрунтям виступають положення, котрі містяться в універсальних документах глобального характеру (наприклад, Всезагальна декларація прав людини і норми міжнародного звичаєвого права, що торкаються питань міграції та надання притулку біженцям).

Виступаючи частиною національного законодавства країн-учасниць, правові норми, що були розроблені на регіональному рівні, являють собою засоби для регулювання міграційних процесів, що відбуваються в рамках ЄС, засоби правової констатації прав мігрантів, підґрунтя різного роду регулювання (економічного, соціального тощо) міграції на рівні національних держав. Зокрема, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. і протоколи до неї закріпили свободу пересування та підстави обмеження цього права, а прийнята в рамках Ради Європи Європейська соціальна хартія 1951 р. визначила зміст національних законодавств стосовно соціально-економічного регулювання міграційних процесів [2, с.64-65].

Відповідні норми містяться і в Установчому Договорі Європейського Економічного Співтовариства 1957 р. [3, с.553-699] (Розділ III-A – нині розділ IV – частини 3 даного Договору “Візи, надання притулку, імміграція та інші напрями політики, пов'язані з вільним пересуванням людей”). У ст. 73-К (нинішня ст. 63) названого установчого документа були закладені правові засади імміграційної політики Європейського Співтовариства. Також було встановлено, що ця політика спрямована на запровадження уніфікованих правил стосовно іноземців, котрі в'їжджають на територію держав-учасниць із метою довготермінового перебування (на термін понад 3 місяці) або на