

АКТИ-ДІЇ ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК ВИД ПРАВОЗАСТОСОВНИХ АКТИВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті визначено поняття, ознаки, підстави та умови застосування правозастосовних актів-дій органів адміністративно-деліктної юрисдикції. Запропоновано авторський підхід щодо розуміння їх як адміністративних актів публічної адміністрації.

Ключові слова: публічна адміністрація, правозастосовний акт, адміністративні акти, акти-дій, органи адміністративно-деліктної юрисдикції.



**Миронюк Роман
Вікторович,**

*кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри
адміністративного
права та
адміністративної
діяльності ОВС
Дніпропетровського
державного
університету
внутрішніх справ*

Актуальність теми статті зумовлена необхідністю виокремлення правозастосовних актів-дій суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції в системі правозастосовних актів публічної адміністрації. Слід зазначити, що у теорії адміністративного права досить мало уваги приділяється визначенню, систематизації правозастосовних актів-дій, вчинення яких органами публічної адміністрації є суттєвим правовим регулятором суспільних відносин, а тому має здійснюватися в межах та у порядку, визначеному законодавством.

Отже, мета цієї статті – на основі аналізу наукових поглядів щодо змісту актів-дій публічної адміністрації та практики їх вчинення розробити авторський підхід щодо розуміння поняття, ознак, підстав та умов застосування правозастосовних актів-дій органів адміністративно-деліктної юрисдикції як адміністративних актів публічної адміністрації.

Окремою формою зовнішнього вираження правозастосовних актів публічної адміністрації є конклюдентний акт – акт дії, більш відомий у європейській адміністративно-правовій доктрині як «заходи публічної адміністрації».

Саме заходи публічної адміністрації та індивідуальні рішення складають зміст адміністративних актів більшості країн Європи. Зокрема, в законодавстві ФРН поняття адміністративного акта є центральною категорією адміністративно-правової доктрини, і адміністративним актом визнається будь-яке розпорядження, рішення або інший владний захід, спрямований

органом влади на врегулювання окремого випадку в галузі публічного права і який має безпосередні зовнішні правові наслідки [1, с. 54].

Країни континентальної сім'ї права, які орієнтуються на правову доктрину Німеччини, також обмежують адміністративний акт лише індивідуальними рішеннями та заходами публічної адміністрації [2, с. 20]. Наприклад, у Польщі адміністративним актом вважається владна юридична дія адміністративного органу, спрямована на виникнення конкретних, індивідуально визначених юридичних наслідків [3, с. 171]. Під «заходами публічної адміністрації» розуміються, наприклад, знаки регулювальника дорожнього руху. Хоча і щодо цього у Європі є певна специфіка. Наприклад, у Естонії заходи розглядаються окремо від адміністративних актів. Зокрема, з аналізу естонського закону про адміністративну процедуру можна зробити висновок, що захід – це дія адміністративного органу, яка не є виданням правового акта і не є процедурною дією. На жаль, на даному етапі законопроектної роботи над Адміністративно-процедурним кодексом України (далі – проект АПК України) його розробники не провели такої чіткої межі з виокремлення заходів (дій), даний проект спрямований насамперед на письмові адміністративні акти, якими завершується вирішення справи [4].

Розгляд різних сторін правозастосовних актів-дій і визнання їх як самостійної форми правозастосовного рішення дає підстави запропонувати їх визначення.

Правозастосовний акт-дія публічної адміністрації – це офіційне рі-

шення суб'єкта владних повноважень та уповноваженого на виконання його функцій суб'єкта, що здійснюється на основі і у відповідності з нормами публічного (в першу чергу, адміністративного) права у формі певних інтелектуально-вольових та фізичних (вербальних) дій і містить публічно-владне веління з конкретної юридичної ситуації, яке спрямоване на індивідуальне регулювання суспільних відносин шляхом встановлення, зміни або припинення суб'єктивних прав та обов'язків їх учасників.

Межі використання актів-дій у діяльності цих суб'єктів обумовлені специфікою їх діяльності; необхідністю оперативного вирішення ситуації, що склалася; особливими умовами правозастосування; потребою у найпростішому доведенні до відома адресата акта змісту останнього тощо. Вирішення питання щодо вчинення акта-дії публічної адміністрації може бути схарактеризоване з трьох сторін: а) як формально-логічний процес; б) як творчий процес; в) як результат публічно-владної діяльності компетентних органів.

Коло питань, на які дає відповіді особа, що приймає правозастосовне рішення щодо застосування акта-дії, послідовність вирішення цих питань є в кінцевому рахунку подібними для кожного випадку його вчинення. Завжди вирішуються питання про наявність відповідних фактів, їхньої юридичної кваліфікації і т. п. Це дозволяє побудувати алгоритм, придатний для використання правозастосовником, що вчинює акт-дію. На базі цього алгоритму можна розробити для кожного виду юрисдикційного процесу свій спеціальний алгоритм, який від-

биває специфіку питань, які вирішуються у даному процесі, що може бути закріплений у нормативних актах [5, с. 17].

Серед вимог, поставлених до правозастосувальних актів-дій публічної адміністрації, повинна бути вся їх сукупність, що ставиться до правозастосувального процесу, і відповідно охоплювати три основних блоки.

До першого блоку слід віднести вимоги, що ставляться до самої особи правозастосовника як повноважного суб'єкта, який забезпечує нормальний хід всього правозастосовного процесу. Серед інших, це вимоги компетентності, етичності, освіченості, ерудованості, ініціативності, самовладання, самокритичності, спостережливості, організованості, самостійності, наполегливості, принциповості, гуманності, чуйності, терпимості, поваги, доброчисливості тощо. Крім цього, правозастосовник повинен мати високий рівень політичної та правової культури.

До другого блоку – вимоги, що ставляться до самої правозастосовної діяльності. До них пропонується віднести, зокрема, вимоги об'єктивного та повного дослідження фактичних обставин; суворе дотримання правозастосовним органом норм матеріального права; прийняття рішення в межах компетенції і в установлених законом процесуальних формах; забезпечення контролю та нагляду за законністю правозастосовної діяльності; право оскарження незаконних актів-дій; встановлення суворої юридичної відповідальності посадових осіб тощо.

До третього – вимоги, що ставляться до правозастосовного акта, який об'єктивує результати правоза-

стосовної діяльності. Серед їх значної кількості слід виділити наступні вимоги: правозастосовний акт повинен здійснюватися на основі та у відповідності із нормами права, тобто носити піднормативний характер; бути компетентним, тобто здійсненим уповноваженими на те органами держави, посадовими особами; бути вчиненим у відповідності з приписами норм матеріального та процесуального права; служити одним із засобів виконання організуючої творчої діяльності держави. Поряд з наведеними необхідно виділити і вимоги конкретності, короткості, чіткості, ясності, вмотивованості, докладності, повноти, зрозумілості, коректності, культурності тощо.

Вищезазначене дозволяє виділити два напрямки вдосконалення законодавства, що регулює правозастосовну діяльність публічної адміністрації, де використовуються акти-дії, а також його практики. Перше з них – вдосконалення правових норм, які закріплюють правомочності посадових осіб суб'єктів публічної адміністрації щодо винесення індивідуальних правових рішень поза документальною формою (матеріальні норми), і друге – регулювання процедури, процесу їх реалізації (розвиток процесуальних норм). У нормативних актах слід досягати збалансованості, оптимальної відповідності цих двох видів правових норм.

З метою вдосконалення правового регулювання та правозастосовної діяльності доцільно закріпити в нормативних актах, що регулюють адміністративну процедуру, перелік дій, які дозволяється здійснювати суб'єкту правозастосування. Цей перелік можна розглядати як алгоритм

вирішення справи. Це має актуальність при здійсненні суб'єктами публічної адміністрації актив-дій, через які запроваджуються заходи примусу. Нормативне закріплення даного алгоритму сприятиме усуненню помилок та прямих порушень законності при правозастосуванні.

Серед актив-дій публічної адміністрації найбільш поширеними є ті, що застосовуються в правоохоронній сфері, зокрема в їх діяльності, пов'язаній з застосуванням заходів адміністративної відповідальності (адміністративно-деліктній юрисдикції), до них можна віднести: зупинку працівником міліції транспортного засобу за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху (жезлом); огляд транспортного засобу та речей громадян та юридичних осіб; адміністративне доставлення особи до місця оформлення матеріалів правопорушення; застосування та використання вогнепальної зброї працівником міліції; застосування працівником міліції спеціальних засобів та заходів фізичного впливу; регулювання руху транспортних засобів працівником міліції за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху (жезлом, положенням рук); застосування спеціальних світлових та звукових сигналів безпеки дорожнього руху; тимчасове обмеження або заборона руху транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на окремих ділянках автомобільних доріг; перекриття залізничного переїзду спеціальними засобами обмеження руху.

Перелік актив-дій публічної адміністрації не може бути вичерпним.

Віднесення тої чи іншої дії до правозастосовного акту можливо лише за наявності чітко визначеного кола критеріїв. Адже всі ці дії повинні вчинюватись в межах правового поля (тобто на законних підставах).

У зв'язку з цим критеріями віднесення певної дії суб'єкта владних повноважень (або представника публічної адміністрації) до правозастосовного акту можна вважати: 1) підстави вчинення таких дій та суб'єкти їх вчинення повинні бути визначені законодавством; 2) процедура їх вчинення повинна мати чітку нормативну регламентацію; 3) засоби та способи вчинення таких дій та порядок їх застосування мають бути нормативно визначеними та відповідати критеріям допустимості; 4) їх вчинення не потребує попереднього процесуального оформлення (ключова ознака, яка встановлює відмінність актив-дій від інших правозастосовних актів публічної адміністрації); 5) підстави, порядок та результати вчинення таких дій мають бути належно процесуально оформленими у відповідному письмовому акті публічної адміністрації; 6) вони повинні мати чіткі критерії оцінки законності їх вчинення; 7) вони можуть бути оскаржені в позасудовому та судовому порядку; 8) за порушення порядку їх застосування повинні встановлюватись адекватні міри відповідальності (кримінальної, адміністративної, дисциплінарної).

Лише за наявності цих критеріїв-ознак акти-дії можуть носити законний характер та можуть бути віднесені до правозастосовних ненормативних актів публічної адміністрації.

За своїми правовими наслідками застосування акти-дії нічим не відрізняються від актів нормативного характеру, які застосовують суб'єкти владних повноважень. Свідченням цьому є можливість їх оскарження, як і нормативних рішень чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, до адміністративного суду.

Більш складним питанням є визначення межі відмінності акта-дії від інших правозастосовних актів. Адже більшість правозастосовних актів, маючи своє процесуальне оформлення, реалізуються здебільшого через дію суб'єкта публічної адміністрації. Так, наприклад, постанова про обшук та вилучення речей, санкціонована суддею, реалізується через конкретні дії посадової особи суб'єкта публічної адміністрації, яка здійснює провадження у справі про проступок. Однак її не можна віднести до акту-дії (конклюдентного акту), тому що безпосередні дії по обшуку та вилученню речей є вербальними діями, зміст і порядок яких обумовлені процесуальним правозастосовним актом – постановою. Інша ситуація і відповідно правова оцінка існує при вчиненні, наприклад, такого акту-дій публічної адміністрації (працівників міліції) відповідно до ст. 11 Закону України «Про міліцію» [6; 20], як огляд транспортного засобу, який дуже схожий за підставами та метою проведення до обшуку речей, але відрізняється за процедурою оформлення, адже не потребує процесуального оформлення у відповідному документі.

Цей приклад, як і більшість інших, свідчить про найбільш складну правову проблему застосування актів-

дій. Викликана вона тим, що в багатьох випадках акти-дії суб'єктів публічної адміністрації вчиняються з порушенням законодавства, наприклад: працівник ДАІ неправомірно здійснює огляд транспортного засобу, використовуючи таку дію як спосіб затримати водія у випадку зверхньої поведінки останнього по відношенню до інспектора ДАІ; працівники дорожніх або комунальних служб безпідставно огорожують певну ділянку автомобільної дороги або пішохідної зони, ускладнюючи проїзд (прохід) по ним; працівники МНС безпідставно включають спеціальні звукові та світлові сигнали на службовому транспорті з метою якнайшвидшого прибуття до певного місця не в службових цілях, змушуючи інших водіїв надавати їм перевагу в русі і тим самим утруднюючи їх рух та ін.

Найсуттєвішою проблемою таких актів-дій є неможливість доказати в судовому або позасудовому порядку оскарження їх незаконність, оскільки такі дії не мають процесуальної фіксації.

У зв'язку з цим, з огляду на необхідність встановлення законності застосування актів-дій публічної адміністрації, на законодавчому рівні (наприклад, в розробленому проєкті АПК України) необхідно встановити обов'язкове процесуальне оформлення таких дій, що й буде слугувати відправною крапкою в доказуванні їх незаконності в судовому та позасудовому порядку. Це не означає, що кожний акт-дія суб'єкта владних повноважень повинен мати процесуальне оформлення (наприклад, жести регулювальника), а сам факт вчинення акту (актів)-дій повинен мати належне процесуальне оформлення відповідно

до законодавства і з ним повинна мати змогу ознайомитись громадськість або окремих громадян згідно з законами України «Про звернення громадян» [7, с. 256] та «Про доступ до публічної інформації» [8, с. 314]. Це важливо не лише з точки зору контролю за законністю діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а й для доказової бази, яка є оціночною при люстрації (аналізі) інших суспільних відносин.

Для того щоб зрозуміти сутність актив-дій суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, необхідно визначити правові підстави та умови їх застосування.

Законність вчинення актив-дій публічної адміністрації залежить від дотримання таких умов їх застосування як: правова підстава та фактична доцільність їх вчинення; компетентність конкретного суб'єкта щодо їх вчинення; усвідомлення суб'єктом застосування акту-дії алгоритму його вчинення; дотримання визначеного законодавством алгоритму вчинення акту-дії; передбачення суб'єктом застосування акту-дії наслідків його вчинення; процесуальне оформлення результатів вчинення акту-дії (в більшості випадків застосування).

Правовий алгоритм дій суб'єкта адміністративно-деліктної юрисдикції щодо застосування конкретних актив-дій повинен здійснюватись за такою схемою:

- визначення правової основи застосування;
- визначення правових підстав (приводів) застосування;
- усвідомлення суб'єктом публічної адміністрації своєї компетенції щодо вчинення даного акту-дії;

– визначення вербальної форми вчинення акту-дії;

– дотримання умов застосування акту-дії суб'єктом публічної адміністрації;

– виявлення проблем застосування акту-дії та оперативного їх усунення;

– оформлення результатів застосування акту-дії.

Аналіз умов та порядку застосування актив-дій суб'єктів адміністративно-деліктної юрисдикції, здійснений поза межами даної наукової статті, вказує на існування однорідних процесуальних проблем застосування актив-дій публічної адміністрації, одним із шляхів вирішення яких може стати запровадження форми процесуального оформлення результатів вчинення таких дій. Наприклад, у випадку застосування: зупинки працівником міліції транспортного засобу за допомогою вербальних засобів регулювання дорожнього руху (жезлу) – фіксації в протоколі про адміністративне правопорушення; огляду транспортного засобу та речей громадян та юридичних осіб, адміністративного доставлення особи до місця оформлення матеріалів правопорушення, застосування та використання вогнепальної зброї працівником міліції, застосування працівником міліції спеціальних засобів та заходів фізичного впливу, застосування спеціальних світлових та звукових сигналів безпеки дорожнього руху – складення окремого протоколу; тимчасового обмеження або заборони руху транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів на окремих ділянках автомобільних доріг – оформлення відповідного акта.

У цілому досить великий масив актів-дій, який повсякденно застосовується в правозастосовній практиці суб'єктів публічної адміністрації в цілому та органів адміністративно-деліктної юрисдикції зокрема, певний нормативний вакуум застосування окремих із них, і найголовніше – настання негативних наслідків у формі порушення прав і свобод громадян в результаті їх застосування, зумовлює необхідність привернути більшу увагу до цього виду актів публічної адміністрації з боку державних законодавчих та правозастосовних інституцій.

Список використаних джерел:

1. Закон ФРН про адміністративну процедуру : станом на 5 травня 2004 р. // Адміністративні процедури і адміністративне судочинство: збірник матеріалів Німецького фонду міжнародного правового співробітництва. – К., 2006. – 124 с.
2. Тимошук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії: монографія / В. П. Тимошук. – К. : «Конус-Ю», 2010. – 296 с.
3. Ochendowski E. Prawo administracyjne, cześć ogólna. – Toruń, 2001. – 171 s.
4. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. № 2789 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33073.
5. Фандалюк О. В. Правозастосувальні акти-дії в механізмі здійснення функцій органами внутрішніх справ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / О. В. Фандалюк. – Х.: ХНУВС, 1999. – 19 с.
6. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
7. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовтня 1996 р. № 393/96 // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.
8. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939 // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.

Миронюк Р. В. Акты-действия органов административно-деликтной юрисдикции как вид правоприменительных актов публичной администрации.

В статье определены понятия, признаки, основания и условия применения правоприменительных актов-действий органов административно-деликтной юрисдикции и предложен авторский подход относительно понимания их как административных актов публичной администрации.

Ключевые слова: публичная администрация, правоприменительный акт, административные акты, акты-действия, органы административно-деликтной юрисдикции.

Myroniuk R. V. Acts-actions of administrative tort jurisdiction as a form of enforcement acts of public administration.

The article defines the principles, features, grounds and conditions of applying the enforcement acts-actions by the institutions of the administrative-tort jurisdiction. The author as well suggests his own approach in interpreting them as acts of the public administration.

Keywords: public administration, enforcement act, administrative acts, acts-actions, institutions of the administrative tort jurisdiction.

Стаття надійшла до редакції 02.04.2013