

в'язковим до виконання, із самого початку формується внутрішня необхідність досягти визначеної в договорі мети для досягнення визначеного в договорі результату. Примушення до виконання адміністративного договору відбувається шляхом застосування тих засобів, які встановлюються самими сторонами в договорі, але такі засоби не мають адміністративної природи, оскільки: 1) сторони в даних відносинах намагаються бути формально рівними; 2) відповідальність за невиконання адміністративного договору не вказується в адміністративному законодавстві й найпевніше матиме політичну природу.

Таким чином, адміністративний договір як форма управлінської діяльності набуває дедалі більшого поширення завдяки своєму регулятивному потенціалу та можливостям конкретизувати положення законодавства. Крім того, врівноважуючи інтереси різних соціальних груп, інституцій, окремих осіб, він є найприйнятнішою формою управління в непростих, нерідко конфліктних умовах політичного сьогодення.

УДК 342.925(477)

О.В. Тинкул

ПРОБЛЕМА ВЗАЄМВІДНОСИН СУБ'ЄКТІВ ПРАВОНАДІЛЬНОГО ПРОЦЕСУ

На сьогодні в Україні поширюється сфера й удосконалюється процесуальна регламентація всіх видів державної діяльності. Очевидно, що існують норми матеріального права у сфері державного управління, які не можуть бути повноцінно реалізовані без удосконалення відповідного процесуального механізму.

Значною мірою це обумовлено тією обставиною, що органи державного управління діють у всіх сферах життя суспільства, видаючи множину нормативних актів за широким колом питань, у тому числі і стосовно прав і свобод громадян [1, с. 6]. У свою чергу, практично кожний з нас, незалежно від того чи, є він робітником, службовцем, науковцем чи підприємцем, змушений періодично спілкуватися з владою. Іноді це потрібно для вирішення наших власних проблем, або ж влада перевіряє, наскільки ми законотрушні, тощо. Однак таке спілкування з владою рідко буває приємним. Звичайною практикою стали тяганина, відсутність інформації, закритість влади, упередженість, безвідповідальність і т. ін. Однією з причин такого становища, поряд із суб'єктивними факторами, можна назвати відсутність належної правової бази і насамперед законодавчого регулювання порядку діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у відносинах з громадянами [2, с. 5].

Різноманітні і складні взаємовідносини органів державної влади між собою потребують належного вирішення проблеми їх взаємодії з різними недержавними структурами. Механізм такої взаємодії потребує чіткого адміністративно-про-

цесуального регулювання. Це становить собою найважливішу передумову забезпечення правової захищеності громадян, з одного боку, і чіткого, належного функціонування всіх ланок органів виконавчої влади – з іншого [1, с. 6].

Протягом тривалого часу визначення адміністративного процесу обговорювалося в юридичній літературі, запропоновувались різні його варіанти й аргументація. Формулювання поняття адміністративного процесу залежить, насамперед, від загального підходу кожного автора до проблеми, що розглядається. Детальний аналіз юридичної літератури з проблеми дає можливість виділити два основних (але не єдиних) підходи до визначення адміністративного процесу: широкий і вузький.

Отже, при вузькому підході адміністративний процес трактується суто як юрисдикційна діяльність органів державного управління. За основу тут береться здійснення правоохоронної функції і йдеться про вирішення не будь-яких управлінських справ, а лише індивідуальних адміністративних суперечок. При цьому в одній із сторін або в обох сторонах адміністративно-правових відносин існує думка про те, що її або їхні права і законні інтереси порушуються або ущемляються. Отже, виникає суперечка, яка підлягає вирішенню в адміністративно-процесуальному порядку, а діяльність органів державного управління з вирішення адміністративних індивідуальних суперечок є юрисдикційною. Юрисдикційна діяльність носить, так би мовити, «негативний характер» [3, с. 391-392].

При широкому розумінні адміністративного процесу в поняття адміністративного процесу включається вся діяльність органів державного управління із застосування матеріальних норм, переважно адміністративного права, для вирішення будь-яких індивідуальних управлінських справ. При такому підході до адміністративного процесу рівною мірою належить вирішення справ «позитивного характеру» (видача ліцензій, реєстрація суб'єктів підприємницької діяльності) і вирішення індивідуальних справ, що носять спірний характер, тобто справ «негативного» плану (розгляд скарг, розгляд справ про адміністративні правопорушення). При розгляді адміністративного процесу з позиції широкого тлумачення його структури можна виділити коло порівняно відокремлених частин. При такому підході адміністративний процес поділяється на три відносно самостійні частини в залежності від змісту індивідуальних управлінських справ, що вирішуються органами державного управління: процес адміністративної правотворчості, правонадільний (оперативно-розпорядчий) процес і адміністративно-юрисдикційний процес [4].

Саме при широкому розумінні адміністративного процесу уявляється можливим розглянути правонадільний процес. Так, часто для реалізації свого суб'єктивного права (наприклад, права на підприємницьку діяльність, права керування транспортним засобом, права на об'єднання в громадські організації) особі доводиться звертатися до органів державної влади, оскільки є певні сфери суспільних відносин, які охороняються державою для загального блага. У такому разі орган державної влади повинен здійснити правозастосовну діяльність (прийняти відповідне рішення), щоб суб'єкт міг здійснити свої права.

Таким чином, правонадільний процес пов'язаний з діяльністю органів державного управління щодо застосування норм права з метою виникнення або зміни тих або інших суспільних відносин. Він сприяє реалізації прав громадян, які не можуть здійснитися без прийняття відповідного рішення компетентним органом.

Тобто правонадільний процес становить собою врегульовану адміністративно-процесуальними нормами діяльність з вирішення індивідуальних справ, яка здійснюється в межах своєї компетенції і спрямована на реалізацію суб'єктивних прав і обов'язків, які є в учасників цих справ, на підставі норм різних галузей права [5].

Як показує аналіз чинного адміністративного законодавства, у структуру правонадільного (оперативно-розпорядчого процесу) можуть бути включені такі провадження:

- з комплектування особистого складу державних органів, установ і організацій, а також Збройних Сил (прийом на державну службу, призов на військову службу та ін.);
- дозвільні провадження (з видачі дозволів на придбання, зберігання і носіння зброї, з видачі прав на полювання, управління транспортними засобами тощо);
- відособлено можна виділити ліцензійні провадження (з видачі ліцензій на здійснення певного виду діяльності);
- провадження з легалізації юридичних осіб (реєстраційні провадження);
- заохочувальні провадження;
- з приватизації майна;
- з отримання пільг і субсидій і багато інших [6].

Слід зазначити, що кількість проваджень правонадільного процесу величезна, крім того, постійно появляються нові провадження. Це пов'язано з тим, що у сфері державного управління безперервно виникають нові суспільні відносини, які вимагають свого нормативного як матеріального, так і процесуального закріплення [3, с. 394].

Різноманітність адміністративно-процесуальної діяльності зумовлює дуже значну кількість її суб'єктів. Перш за все це обумовлено тією обставиною, що адміністративно-процесуальна сфера охоплює своїм впливом практично всі сторони життя суспільства.

Серед суб'єктів адміністративного процесу вчені виділяють дві основні групи: індивідуальних і колективних суб'єктів. Також у контексті зазначеного питання інтерес викликає уточнення і визначення понять «учасник процесу» і «суб'єкт процесу», їх співвідношення.

Учасниками адміністративного процесу можуть бути громадяни, іноземці, особи без громадянства, колективи громадян або організації (фізичні і юридичні особи), які не наділені владними повноваженнями щодо розгляду індивідуальної справи.

Також в будь-якому провадженні може виникнути необхідність у встановленні певних фактів, які мають значення для правильного вирішення справи,

для чого до участі у справі може залучатися особа, яка має спеціальні знання (наприклад, при державній реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, де установчі документи спочатку вивчає спеціаліст-юрист, який надає висновки щодо відповідності їх вимогам закону). Тобто це особи, які сприяють розгляду справи.

У будь-якому провадженні правонадільного процесу присутні лідируючі суб'єкти, тобто уповноважені на розгляд індивідуальної справи особи або органи, які наділені правами на прийняття актів за справою, складання правових документів, визначення руху і наслідків, результатів справи. Незважаючи на велику роль учасників в адміністративному процесі, остаточне юридичне рішення у справі приймає лідируючий суб'єкт.

За своїм правовим статусом, містом у структурі адміністративно-процесуальної діяльності, функціям, заінтересованості у справі та іншими параметрами поняття «учасник провадження» і «суб'єкт провадження» зовсім не однозначні, і перше поняття слід визнати більш вузьким, ніж друге, яке в нього входить [1, с. 54-59].

Правонадільний (оперативно-розпорядчий) процес, як вже зазначалось, пов'язаний з розглядом індивідуальних адміністративних справ неспірного характеру.

Ініціаторами порушення справи може бути як фізичні, так і юридичні особи з приводу реалізації своїх прав і законних інтересів – тобто адміністративне провадження за заявою заінтересованої особи (наприклад, реєстраційні, ліцензійні провадження та ін.), а також рідше суб'єкт владних повноважень – адміністративне провадження за ініціативою уповноваженого суб'єкта (наприклад, призов на військову службу тощо).

Різноманітні провадження правонадільного процесу починаються найчастіше на підставі клопотання або заяви фізичної або юридичної особи до органу виконавчої влади. Справу можна вважати порушеною з моменту прийняття і реєстрації набувачем документів. Орган державного управління одноособово або колегіально розглядає звернення набувача і всі представлені ним документи, а також матеріали перевірок, обстежень тощо, і за результатами такого розгляду приймає рішення у справі. Доказами в таких справах є насамперед документи, які надав набувач, а також довідки, акти обстежень, висновки, отримані правонаділяючим органом під час попереднього розгляду справи.

На підставі рішення про надання права зацікавленій особі видається відповідне свідоцтво, посвідчення чи інший акт, що підтверджує в неї наявність цього права. Прийняте за індивідуальною справою рішення виконується компетентними органами виконавчої влади, а також іншими фізичними і юридичними особами відповідно до чинного законодавства.

На сьогодні в рамках правозабезпечувальної функції змінюються відносини між органами виконавчої влади та громадянами і юридичними особами. Якщо раніше вони були побудовані виключно на засадах субординації, то тепер будуються в рамках так званих «управлінських послуг» [7]. Одним із пріоритетних завдань суспільного розвитку України в сучасних умовах є послідовна демо-

кратизація багатоманітних взаємовідносин громадян з органами державної влади, їх посадовими особами з метою повноцінної реалізації належних громадянам прав і свобод. Досягти цього неможливо без істотної модернізації процесуального механізму взаємодії громадян з державними органами у сфері виконавчої влади. Тим часом сьогодні саме процесуальна частина адміністративного законодавства України, за винятком регулювання адміністративно-юрисдикційного процесу, є найменш розвинутою його частиною. На жаль, існує практика приниження значення процесуальних норм адміністративного права в організації управлінської діяльності. Тому існує нагальна потреба в запровадженні якісно нового рівня законодавчої регламентації процедур, так званої «позитивної» управлінської діяльності, у процесі якої вирішується більшість питань, пов'язаних з реалізацією прав і свобод громадян.

Найбільш прийнятним засобом узагальнення й уніфікації зазначеної регламентації визнано підготовку проекту Кодексу загальних адміністративних процедур. Такий підхід відповідає європейському досвіду забезпечення прав і свобод людини, для якого характерна кодифікація процесуально-процедурних норм, які стосуються діяльності адміністративних (виконавчих) органів і спрямовані на обмеження їхньої влади [8]. Зокрема, у Кодексі має бути вказано: до якого саме органу слід звертатися, вимоги до форми та реквізити заяви, строк вирішення справи, розмір плати тощо. Отже, Кодекс має здійснювати загальне регулювання порядку розгляду та вирішення справ фізичних і юридичних осіб, у тому числі за їхніми заявами, а в спеціальних нормативних актах повинні визначатися особливості процедури надання окремих видів послуг [2, с. 143].

Слід зазначити, що систематизація адміністративних процедур – досить складне технічне завдання. Але люди повинні знати процедурний регламент, тоді суб'єкти владних повноважень, здійснюючи відповідні процедури, не зможуть вимагати виконання дій, які не передбачені відповідними нормативними актами. Доцільно буде, якщо Кодекс передбачить відповідальність за прийняття неправомірних рішень органів виконавчої влади і їх посадових осіб та неприйняття управлінських рішень взагалі, що порушує конституційні права і свободи людини та громадянина [9].

Найголовнішою ознакою правової держави є вільне й ефективне користування належними людині правами та свободами. Таким чином, у системному реформуванні українського адміністративного законодавства права людини мають стати не якимось другорядним завданням здійснених перетворень, а їхньою найголовнішою метою, яка покликана принципово змінити відносини між державою і людиною.

Література

1. Бондурка А.М., Тищенко Н.М. Административный процесс: Учебник. – К.: Литера ЛТД., 2001. – 336 с.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Авт.-упоряд. В.П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
3. Каргузова І.О. Поняття і структура адміністративного процесу // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – О., 2001. – Вип. 11. – С. 391-395.

4. Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник для вузов. – М.: НОРМА, 2000. – 640 с.
5. Кононов П.И. Административный процесс: подходы к определению понятия и структуры // Гос. и право. – 2001. – № 6. – С. 16-24.
6. Адміністративне право: Підручник / За заг. ред. С.В. Ківалова. – О.: Юрид. літ., 2003. – 896 с.
7. Ківалов С.В. Основні завдання реформування адміністративного права // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. пр. – О., 2001. – Вип. 11. – С. 350-354.
8. Кисіль Л.С. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних процедур // Правова держава: Щорічник наук. пр. – К., 2002. – Вип. 13. – С. 269-275.
9. Найфлейш В.Д., Нагуш О.М. Проблема реформування адміністративного права та державного управління // Молодь третього тисячоліття: гуманітарні проблеми та шляхи їх розв'язання: соціологія, політологія, історія, соціальна психологія, право: Зб. наук. ст. – О., 2000. – Т. 1. – С. 349-353.

УДК 342.721(477)

А.А. Аносенков

СВОБОДА ПЕРЕСУВАННЯ ТА ВІЛЬНИЙ ВИБІР МІСЦЯ ПРОЖИВАННЯ В СИСТЕМІ ПРАВ ЛЮДИНИ

Права і свободи людини і громадянина, ступінь їх визнання в державі, їх захищеності обумовлюються типом її соціально-економічної організації, а також ступенем соціального розвитку і демократизації.

Право на свободу пересування і вільний вибір місця проживання, як і всі інші права і свободи людини і громадянина, пройшло історію формування та розвитку уявлень від примітивних, недосконалих до сучасних розвинених, що оволоділи свідомістю якщо не всієї людської спільноти, то більшої її частини.

Завданням правової держави є служіння інтересам людини і громадянина. І тут першочергове значення мають норми міжнародного права, які повинні використовуватись у національному законодавстві, що має імплементувати вимоги таких норм. Наприклад, підсумковий документ Віденської зустрічі країн-представників держав-учасниць наради з безпеки і співробітництва в Європі проголошує: «Держави, які підписали документ, визнають, що всі громадянські, політичні, соціальні, культурні й інші права та свободи мають першочергове значення і повинні повністю здійснюватися всіма належними засобами. У цьому зв'язку вони будуть удосконалювати свої закони, адміністративні правила і політику у сфері громадських, політичних, економічних, культурних та інших прав людини і основних свобод та застосовувати їх на практиці з тим, щоб гарантувати ефективне здійснення цих прав і свобод» [1].

Держава визнається правовою лише в разі, коли вона здійснює властиві їй функції з метою реалізації соціальних прав особистостей.

Масштаби визнання захищеності прав і свобод громадян у державі обумовлюються типом її соціально-економічної організації, ступенем соціального розвитку, гуманізації і демократизації.