

портних засобів через державний кордон України. Контрабанда становить одну з найбільших загроз економічній і фінансовій стабільності держави, отже й боротьба з нею повинна вестися правоохоронними органами з чітко визначеними нормативно-правовими актами повноваженнями.

¹ Гурне Б. Державне управління. – К.: Основи, 1993.

² Філіпенко І. Контрабанда на замовлення // “День”. – № 154 від 13.09.2007.

Резюме

У статті з'ясовується роль митних органів у процесі реалізації економічної функції держави, визначаються функції митних органів у цьому контексті. Досліджуються стан і перспективи діяльності, спрямованої на виконання основних завдань, реалізація яких покладається на митні органи в умовах сьогодення.

Ключові слова: функції держави, завдання митних органів, правове забезпечення виконання функції боротьби з контрабандою.

Резюме

В статье определяется роль таможенных органов в процессе реализации экономической функции государства, определяются функции таможенных органов в этом контексте. Исследуются состояние и перспективы деятельности, направленной на решение основных задач, реализация которых возлагается на таможенные органы в современных условиях.

Summary

The articles deals with the role of customs authorities in the realization process of the state economy function, besides the functions of the customs authorities in this process are determined. The conditions and perspective activities are investigated. These activities are directed to the solvment of the main tasks which nowadays are becoming the responsibilities of the customs authorities.

Отримано 22.03.2011

О. М. БАБИЧ

Олександр Михайлович Бабич, здобувач Київського університету права НАН України

СПІВВІДНОШЕННЯ ЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ТА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

У теорії та практиці державного управління нерідко відбувається порівняння двох принципів реалізації управління в державі – централізації і децентралізації. Враховуючи зазначене, необхідно проаналізувати, наскільки виправданими є ці два принципи і якому слід віддати перевагу.

Як відомо, централізація передбачає втілення у життя такої філософії управління, коли центральні органи державної влади самостійно наглядають за економічним і соціальним розвитком всієї держави, нехтуючи будь-якою передачею частини своїх владних повноважень і функцій на місця. Спосіб належної реалізації цієї відповідальності полягає в якомога більш всеохоплюючому контролі за суспільними справами. Держава прагне виконати свої зобов'язання перед суспільством методами стратегічного централізованого планування, які розвивалися та вдосконалювалися протягом ХХ століття, однак часто не призводили до очікуваних результатів.

Історія розвитку централізованого управління може бути продемонстрована на прикладі Франції. Саме французький досвід управління знаходиться в основі бюрократії більшості унітарних європейських держав, оскільки у Франції раніше, ніж в інших західноєвропейських країнах, закінчився процес централізації, відбулося відмежування державного апарату від громадянського суспільства, виникла професійна бюрократія, заснована на специфікації функцій, поділі праці та диференціації ролей. Вже в середині XVIII ст., із закінченням об'єднання країни та консолідацією абсолютизму, відбувається поступова централізація, при якій королівська влада знищує муніципальні вольності. У період Великої французької революції продовжувалось будівництво державного апарату: 1789 р. були ліквідовані всі феодалні привілеї на державній службі, 1790 р. провінції були замінені департаментами, 1791 р. закон Ле Шапельє заборонив створення будь-яких добровільних об'єднань, «проміжних асоціацій» між державою та громадянами. При Наполеоні I централізація державного апарату та його інституціоналізація підсилювалися. Він створив інститут префектів і супрефектів, призначив комісарів поліції в усі міста, організував жандармерію. Сильна влада центральної адміністрації проіснувала в країні аж до 1981–1982 рр., коли соціалісти, які прийшли до влади, провели справжню децентралізацію: частина повноважень економічного та соціального планування перейшла від

центральної адміністрації до регіонів. Оподаткування, освіта, охорона здоров'я й економічний розвиток стали сферою місцевих повноважень. Тим самим Франція після п'яти століть невідхильної централізації обрали протилежний напрямок свого розвитку¹.

Сьогодні найбільш централізована система управління існує в деяких невеликих монархічних країнах (Бахрейн, Катар, Тонга та ін.), де взагалі немає органів самоврядування. Виборні органи не створюються; іноді обираються старости селища чи міського кварталу, однак на практиці цю посаду займають представники однієї сім'ї. На місця призначаються чиновники загальної компетенції як представники держави, які й вирішують місцеві питання. Територіальні поселення громадян в умовах такої системи залишаються адміністративно-територіальними одиницями, не набуваючи статусу муніципальних утворень².

Отже, централізація представляє собою зосередження керівництва, управління, організації певних суспільних, політичних процесів в одних руках, нагромадження будь-чого в єдиному центрі; концентрація більшості функцій соціального та державного управління, відповідних прав і повноважень у центральних владних структурах (органах, установах тощо). Централізація характеризується переважно вертикальними зв'язками, за яких верхні рівні влади наділені широкими повноваженнями в прийнятті рішень, а їх директиви (накази, постанови, рішення, інструкції тощо) є обов'язковими для нижчих рівнів. При такому принципі здійснення виконавчої влади побудована система управління й організація її функціонування ґрунтуються на безперервному, постійно діючому та достатньо стійкому зв'язку підпорядкованості (субординації) кожної ланки управлінської системи єдиному центральному органу управління³.

Нескладно побачити, що в основі ідеї принципу централізації знаходиться положення, за яким виконання адміністративних завдань повністю доручається державним службам; крім того, всі адміністративні рішення, що стосуються підданих відповідної держави, ухвалюються виключно державними бюро, які посідають точно визначене місце в державній ієрархії і прямо залежать від уряду; місцеві адміністративні служби державного підпорядкування здійснюють завдання суто виконавчого характеру. Тобто, коли мова йде про централізацію, то мається на увазі, що тільки держава здійснює всі функції адміністративного характеру. Держава має свої установи на всій території країни, а органи місцевого самоврядування не ухвалюють самостійних рішень⁴. Інакше кажучи, централізація зумовлюється єдністю системи виконавчої влади, яка, в свою чергу, визначається наявністю повноважень, що знаходяться у віданні уряду та центральних органів виконавчої влади, і в спільному віданні цих органів з місцевими виконавчими органами⁵.

Таким чином, визначальна сутнісна риса централізації полягає в існуванні такої влади, призначенням якої є надання всім частинам країни одноманітного напрямку розвитку, забезпечення їм користування та володіння одноманітними вигодами, покладення на них тотожних обов'язків⁶. Її першочергове завдання вбачається саме в забезпеченні надрегіональних інтересів і гармонізації міжрегіональних інтересів.

Цікавим є погляд на централізацію, висловлений Г. Кельзенем. На його думку, проблема централізації, тобто проблема територіального членування правових спільнот, постає первісно проблемою просторової сфери чинності норм, що утворюють правовий порядок. Проте більш важливе значення мають способи створення норм різноманітних сфер чинності, акт запровадження норм, а отже, і органи, що ці норми запроваджують. Так, централізація сягає свого найвищого ступеня, коли всі функції мають виконуватися тільки одним органом, зокрема, коли всі норми правового порядку – і загальні, й індивідуальні – виробляє та застосовує один і той самий суб'єкт⁷.

Тенденції до централізму можна пояснити відповідними факторами: потребою центру утримувати контроль над економічним і політичним розвитком в умовах перехідного періоду; необхідністю контролю за розподілом обмежених ресурсів; економічною та соціальною диспропорціями в розвитку різних регіонів; потребою у запровадженні політики, спрямованої на підтримання національної єдності в загальній атмосфері соціальної фрагментації. Крім того, у кожній країні є власні історичні та політичні особливості. Наприклад, зволікання із запровадженням регіонального самоврядування в Чехії пояснюється схильністю до централізму уряду В. Клауса, котрий був при владі до 1997 року. Основним напрямком політики цього уряду можна вважати надання пріоритету економічним реформам, а їх реалізації не повинні заважати зміни в управлінському апараті. У Словаччині В. Мечіар теж виявився прихильником централізму і за час свого перебування при владі не погоджувався на вимоги опозиції посилити компетенційний статус місцевого самоврядування⁸.

Р. Драго, цитуючи А. де Токвіля, зазначав, що в умовах демократії централізація стане природною формою управління, що і відбулося на практиці. У зв'язку з цим виникає запитання про майбутнє децентралізації: чи не примушують фактори технічного чи фінансового порядку розглядати її як застарілий принцип організації управління? Вважається, що у чистому вигляді централізація не визнає автономії на місцях і навіть місцевого життя і що вона властива виключно авторитарним режимам. Проте це не зовсім так. Цей принцип організації управління широко використовується також і при демократичному ладі, де вважається, що політичні свободи мають бути закріплені лише на загальнодержавному рівні. Більше того, з моменту досягнення державою певних розмірів відмовитися від допущення існування місцевих органів стає просто неможливим⁹.

На думку І. О. Василенка, централізована влада в унітарній державі може бути значною перевагою при вирішенні найскладніших питань сучасного суспільства, адже центральний уряд і адміністрація можуть розпоряджатися економічними ресурсами і координувати планування та розвиток, їх широкі повноваження в сфері оподаткування роблять завдання фінансування соціальних програм значно легшими¹⁰.

Крім того, іншими правознавцями на користь централізаторських тенденцій наводяться безліч аргументів. Наприклад, об'єднання функцій дозволяє заощаджувати і на штатах працівників, і на службових видатках; воно також дає змогу проводити спеціалізацію кадрів, нормалізацію методів, єдність доктрини. Централізація дає владу державним службовцям, які мають досить широкомасштабні інтереси і не так поділяють місцеві упередження; сприяє виробленню політичних рішень, що ґрунтуються на технічних питаннях, а не на вузьких місцевих інтересах; дозволяє зробити стандартною політику в усіх юрисдикціях і підвищує справедливість (позаяк до громадян з усіх регіонів ставляться однаково); дозволяє службовцям центральних органів розподіляти повноваження й ресурси між меншими юрисдикціями, сприяючи, отже, рівності.

Централізація нерідко є реакцією на розчарування від децентралізації та пов'язаного з нею місцевого самоврядування. Цей процес є найбільш відчутним у постсоціалістичних країнах, у яких навколо місцевого самоврядування створюється чимало міфів: а) міф про місцеву автономію – нереалістичні очікування щодо самостійності місцевого самоврядування і відкидання будь-якого втручання центру в місцеві справи; б) міф процвітання – переконання, що економічна автаркія гарантує процвітання місцевим громадам; в) міф власності – ілюзія, що відновлення муніципальної власності є запорукою подальшого розвитку; г) міф всемогутності – сподівання, що муніципалітети спроможні самостійно вирішити всі місцеві проблеми; ґ) міф про силу бажання – віра в те, що наполегливість здатна компенсувати брак знань і навичок у місцевій політиці й управлінні; д) міф стабілізації – переконання, що стабільні умови є тією метою, досягнення якої має прагнути місцеве самоврядування¹¹.

У свою чергу, опоненти наводять чимало аргументів задля підкреслення вад і ризикованих сторін централізації. Так, вона віддаляє користувачів від управлінського персоналу на шкоду першим; паралізує виконавчі служби, що стануть нездатні швидко пристосовуватися до нових потреб; виявляється надто громіздкою.

До того ж у централізованій державі неможливо забезпечити ефективне керівництво місцевим та регіональним рівнями з центрального рівня державного управління. А стара теза про централізовану державу, виведена з наполеонівської моделі управління, «Etat fort» (сильна держава), є нині неприйнятною: централізовані держави є економічно безсилими та й ледве керованими, про що свідчить економічна неефективність та слабкий розвиток інститутів демократії централізованого державного управління, а також нездатність до гнучкого прийняття рішень. Навіть більше, у науковій літературі можна зустріти думку, що централізація є однією з найголовніших причин занепаду Франції в середині XIX сторіччя. Цей занепад спостерігається всюди: у народному господарстві, в армії, у повільному зростанні населення та в інертності провінції, що є прямим наслідком зосередження всього політичного, духовного життя і розв'язання адміністративних проблем у центрі. Саме через це перше, що необхідно зробити, – це знищити централізацію, «дочку деспотизму та матір комунізму»¹².

Слід відмітити, що бюрократичне централізоване керівництво, що існувало в Радянському Союзі, також здійснило досить шкідливий вплив на розвиток економічних та інших сфер; надмірна централізація в управлінні заважала налагодити оперативне та конкретне керівництво, повсякденний зв'язок з підприємствами й організаціями¹³.

Разом з цим, централізована перебудова державного управління, з одного боку, викликає збільшення чисельності чиновництва, з іншої – зміни його якісного складу. Зокрема, постійно зростає кількість чиновників нижчих рангів (секретарів, діловодів тощо), які повинні обслуговувати сам управлінський процес та забезпечувати безперебійне функціонування всіх ланок державної машини. Іншими словами, розширення складу «канцелярії» є однією з характерних ознак централізованого державного управління¹⁴.

Таким чином, негативний вплив на світовий розвиток виявляється в сутнісних ознаках «всепоглинаючого» централізму, що став функцією етатизму і знайшов найповніше втілення в тоталітарних режимах XX ст. Серед цих ознак слід назвати: виникнення на основі централізму та постійного провокування ситуацій протистояння держави та суспільства, влади та народу; узурпація правлячою елітою права діяти від імені всього народу та поширення корупції у верхніх ешелонах влади; перевантаження центральних органів керівництва й управління й, як наслідок, послаблення ефективності їх діяльності; обмеження законних прав і функцій нижчих ланок у системі соціального управління; репресивні засади в управлінні суспільством, зневага до людини, недовір'я до неї і, відповідно підпорядкування особистих інтересів національним або державним потребам¹⁵.

Нескладно побачити, що серед названих чинників наводяться як позитивні, так і негативні, а, отже, сам процес централізації неможливо однозначно назвати «добрим» чи «лихим».

Резюмуючи наведене, слід зазначити, що не одне десятиліття чи навіть сторіччя точаться дискусії з приводу того, який принцип управління краще: централізований чи децентралізований. Уявляється, що для відповіді на нього, необхідно розглянути проблему забезпечення найбільш ефективного управління. Так, з одного боку, централізація забезпечує переваги єдиного управління, вільного від місцевих політичних спорів та позбавляє від зловживання влади органами місцевих утворень. Вона дозволяє досягти максимальної ефективності управління з найменшими видатками, адже центральна адміністрація володіє технічними засобами, необхідними для будь-якої операції більш-менш великого масштабу, яких зазвичай не вистачає місцевим колективам. Централізація дозволяє також координувати діяльність місцевих служб і зменшити їх вартість. Однак, з іншого боку, суб'єкти децентралізованого управління значно ближче до населення і краще обізнані з його інтересами, що є більш корисним для успіху адміністративної діяльності, ніж технічні засоби цент-

ралізації. Простим прикладом неефективності централізованого управління може також служити питання ремонту будівлі, на здійснення якого загалом потрібні невеликі кошти, однак сума яких збільшується до значних розмірів через пов'язану з централізацією тяганину¹⁶. Пропорційне оподаткування, яке допомагає розв'язати проблему пов'язану з тим, що одні місцеві колективи багатші, а інші – бідніші, також свідчить на користь децентралізації.

Крім того, головний аргумент, котрий висувається на захист централізації, полягає в тому, що урядова адміністрація є більш ефективною, ніж самоврядування. Проте цей аргумент можна визнати правильним лише тоді, коли освічена центральна влада має справу з темною місцевістю; коли ця влада діяльна, а місцевість інертна та має звичку підкорятися. Навіть більше, це співвідношення прямо пропорційне зростанню централізації: чим активнішою є діяльність однієї сторони, тим більша інертність іншої; і навпаки, там, де народ має усвідомлення своїх інтересів, самодіяльність громадян скоріше призведе до загального блага, ніж влада уряду¹⁷.

В юридичній літературі також можна зустріти погляд, відповідно до якого управління в державі має поєднувати в собі як елементи централізму, так і децентралізації. Співвідношення цих двох принципів організації управління в адміністративному праві знаходить своє відображення у вченні про побудову структури державного управління, до якої входять національний (федеральний), регіональний і місцевий рівні. Кожному з них відводиться власна, автономна сфера компетенції. Рівні управління можуть створюватися та функціонувати принципово незалежно один від одного (федеральна модель) чи в межах єдиної адміністративно-державної системи (унітарна модель). Проте незалежно від моделі ці одиниці зазвичай формують піраміду: в її основі знаходиться численна кількість одиниць місцевого управління, над ними дещо менша кількість одиниць управління штатів (земель, провінцій, областей), а на вершині – центральне управління¹⁸. Саме подібне поєднання є найбільш виправданим у сучасних умовах для України.

¹ Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия / И. А. Василенко. – изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – С. 151–155.

² Чиркин В. Е. Публичная власть / В. Е. Чиркин. – М. : Юристъ, 2005. – С. 111.

³ Юридична енциклопедія: у 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Видавництво «Українська енциклопедія» імені М. П. Бажана, 2004. – Т. 6: Т-Я. – С. 350.

⁴ Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне; пер. з фр. – К. : Основи, 1993. – С. 3.

⁵ Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. / Ю. Н. Стариков. – М. : Норма, 2002. – Т. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. – С. 126.

⁶ Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции: департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. Политическое исследование / З. Авалов. – СПб. : Типография М. М. Стасюлевича, 1905. – С. 171.

⁷ Кельзен Г. Чисте правознавство. 3 дод.: Проблема справедливості / Г. Кельзен; пер. з нім. – К. : Юніверс, 2004. – С. 337–341.

⁸ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – К. : Наукова думка, 2007. – С. 59–60.

⁹ Драго Р. Административная наука / Р. Драго; пер. с фр. – М. : Прогресс, 1982. – С. 132–133.

¹⁰ Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – С. 83–84.

¹¹ Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / [За заг. ред. В. Б. Авер'янова]. – С. 58–59.

¹² Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции: департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. – С. 226–227.

¹³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса / Ю. А. Тихомиров. – М., 1998. – С. 31, 492.

¹⁴ Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – С. 6–7.

¹⁵ Юридична енциклопедія – С. 350.

¹⁶ Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции: департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. – С. 98.

¹⁷ Авалов З. Децентрализация и самоуправление во Франции: департаментские собрания от реформы Бонапарта до наших дней. – С. 164–165.

¹⁸ Василенко І. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – С. 84–86.

Резюме

Стаття присвячена дослідженню співвідношення централізації та децентралізації в системі державного управління. У статті проаналізовано ознаки централізації влади, визначені чинники, що їй сприяють. Розглянуто основні переваги та недоліки централізації та децентралізації. Зроблено висновок, згідно з яким найбільш виправданою у сучасних умовах для України є така модель управління, що поєднує в собі принципи централізації та децентралізації публічної влади.

Ключові слова: адміністративне право, державне управління, виконавча влада, принцип реалізації управління, децентралізація, централізація, публічна влада.

Резюме

Статья посвящена исследованию соотношения централизации и децентрализации в системе государственного управления. В статье проанализированы признаки централизации власти, определены благоприятствующие централизации факторы. Рассмотрены основные преимущества и недостатки централизации и децентрализации. Сделан вывод, согласно которому наиболее оправданной в современных условиях для Украины является такая модель управления, которая объединяет в себе принципы централизации и децентрализации публичной власти.

Ключевые слова: административное право, государственное управление, исполнительная власть, принцип реализации управления, децентрализация, централизация, публичная власть.

Summary

The article investigates the relation of centralization and decentralization in public administration. The paper analyzes the signs of centralization of power, defined the factors that contribute to it. The main advantages and disadvantages of centralization and decentralization are considered in the article. The author concludes that the most justifiable in the present conditions in Ukraine is a management model that combines both the principles of centralization and decentralization of public power.

Key words: administrative law, public administration, executive power, management realization concept, decentralization, centralization; public power.

Отримано 27.04.2011

А. В. КИШИНСЬКИЙ

*Андрій Володимирович Кишинський, здобувач
Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
НАН України*

ПЕРЕГЛЯД ПОСТАНОВ У СПРАВАХ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПОРЯДКУ: ЗМІСТ ТА ПРОГАЛИНИ У ПРАВОВОМУ РЕГУЛЮВАННІ

Однією із основних гарантій законності у провадженні у справах про адміністративні правопорушення є законодавчо визначена можливість перегляду рішення у справі про адміністративні правопорушення. Водночас чинним законодавством України передбачено лише можливість оскарження чи опротестування рішень у справах про адміністративні правопорушення, але майже не визначено процесуальних засад розгляду відповідних скарг і протестів, процедур перегляду зазначених рішень, а також підстав прийняття уповноваженими суб'єктами рішень за результатами перегляду. На нашу думку, такий стан правового регулювання значною мірою зумовлює неефективність перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку.

Таким чином, необхідність визначення змісту процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення, виявлення прогалін у відповідному правовому регулюванні та визначення шляхів їх усунення зумовлює актуальність проблеми що, висвітлено в цій статті.

Метою статті є визначення змісту процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення в адміністративному порядку, виявлення недоліків у правовому регулюванні цієї процедури та формулювання пропозицій щодо їх усунення.

У сучасній літературі, присвяченій провадженню у справах про адміністративні правопорушення, склалося досить стале уявлення про його зміст. Цій проблемі приділяли увагу у своїх працях О. М. Бандурка та М. М. Тищенко¹, Д. М. Бахрах², Ю. П. Битяк³, І. Л. Бородин⁴, С. Т. Гончарук⁵, Г. Г. Забарний⁶, С. В. Ківалов⁷, Т. О. Коломоєць⁸, В. К. Колпаков⁹, О. В. Кузьменко¹⁰, А. І. Миколенко¹¹, С. Г. Стеценко¹² та інші. Проте критичному аналізу саме процедури перегляду постанов у справах про адміністративні правопорушення наукових праць майже не присвячено.

Сучасні дослідники вважають, що стадія перегляду постанови у справі про адміністративні правопорушення містить кілька складових (етапів), а саме: оскарження (опротестування) постанови; перевірка законності постанови; ухвалення рішення; реалізація рішення¹³.

Кодекс України про адміністративні правопорушення (КУпАП) не містить вимог до скарги на постанову по справі про адміністративне правопорушення, але зрозуміло, що така скарга, як мінімум, має бути подана у письмовій формі та бути мотивованою. Крім того, відповідно до ст. 287 КУпАП, суб'єктами оскарження постанови можуть бути лише особа, щодо якої її винесено, а також потерпілий.

За загальним правилом скарга подається до органу (посадової особи), який виніс постанову у справі про адміністративне правопорушення, якщо інше не встановлено законодавством України. Скарга, що надійшла, протягом трьох діб надсилається разом із справою органу (посадової особи), правомочному відповідно до