

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого
Національна академія правових наук України
Благодійна організація «Благодійний фонд “Мир і порядок”»

**СУЧАСНА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА
ДОКТРИНА ЗАХИСТУ
ПРАВ ЛЮДИНИ**

**Тези доповідей та наукових повідомлень
учасників науково-практичної конференції
(м. Харків, 17–18 квітня 2015 року)**

Харків
«Право»
2015

Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини :
С91 тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф., м. Харків,
17–18 квіт. 2015 року. – Х. : Право, 2015. – 352 с.
ISBN 978-966-458-858-1

ISBN 978-966-458-858-1

© Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, 2015
© Видавництво «Право», 2015

Шановні колеги!

У пропонованій збірці містяться тези доповідей та повідомлень науковців, практикуючих юристів, молодих вчених і студентів — усіх тих, хто знайшов час взяти участь у науково-практичній конференції «Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини», що відбувалася в нашому прекрасному місті 17–18 квітня 2015 р.

До цієї конференції ми готувалися впродовж тривалого часу. Ми намагалися запросити науковців із навчальних та наукових закладів, що розташовані у різних куточках України, представників різних наукових шкіл і, напевно, різних наукових поглядів з тим, щоб запропонувати їм діалог з питань забезпечення реалізації прав людини, створення умов для їх захисту саме у тих відносинах, де однією зі сторін виступає суб'єкт, наділений владними повноваженнями.

Загальновідомо, що найчастіше до порушення прав людини призводить протиправна діяльність представників владних структур. І, на жаль, цю тезу можна підтвердити, не тільки проаналізувавши численні рішення національних судів. Статистика свідчить: громадяни нашої країни надзвичайно часто позиваються до держави Україна. Їх звернення розглядають міжнародні судові інституції, зокрема Європейський суд з прав людини, які у своїх «вердиктах» констатують кричущі факти порушення прав людини та основоположних свобод.

І справа не стільки в тому, що подібні рішення міжнародних судових інституцій певним чином дискредитують нашу державу. Річ у тім, що у зв'язку з їх ухваленням очевидними стають недосконалість національних правових норм, їх невідповідність європейським стандартам. Не викликає сумніву, що проведення наукових конференцій є одним зі шляхів, що дозволить якнайшвидше розв'язати проблему адаптації українських правил, які регламентують діяльність суб'єктів влади, до подібних правил, визнаних європейською спільнотою.

Переважає більшість науковців, які були присутні на конференції, репрезентують науку адміністративного права. Це дозволяє з оптимізмом дивитися у майбутнє. Адже саме адміністративісти, досліджуючи норми, що встановлюють правила для владарюючих суб'єктів, спроможні надати такі пропозиції щодо їх удосконалення, врахування яких максимально знизить ризик порушення прав людини з боку цих суб'єктів.

Приємно відзначити, що дискусії, які відбулися у рамках конференції, стали приятним спілкуванням правознавців, які щиро опікуються проблемами забезпечення реалізації й захисту прав людини.

Дякуємо всім учасникам конференції за дружню, толерантну атмосферу, яка панувала на нашому спільному заході, і сподіваємося, що подібні зустрічі відбуватимуться частіше.

Вельми вдячні представникові благодійної організації «Благодійний фонд “Мир і порядок”», нашому другові Михайлу Григоровичу Ісакову за фінансову підтримку, завдяки якій стало можливим проведення конференції та публікація її матеріалів.

Від організаторів конференції
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого

Надія Борисівна Писаренко

Битяк Юрій Прокопович,
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДОКТРИНАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

1. На сьогодні наукою адміністративного права запропоновано достатньо аргументів, на підставі яких безсумнівно виглядає твердження про те, що адміністративне право є галуззю публічного права. Тому слід визнати дискусійними теоретичні розробки, якими науковці намагаються обґрунтувати так званий публічно-приватний характер адміністративного права. Дійсно, адміністративне право орієнтоване на громадянина, на забезпечення реалізації його прав і свобод, їх захист з боку держави. Одночасно адміністративне право залишається регулятором відносин, що виникають у зв'язку з діяльністю суб'єктів влади щодо виконання ними публічних управлінських функцій. Отже, наука адміністративного права все ж таки має бути зорієнтована на дослідження форм і методів діяльності зазначених суб'єктів, їх взаємодії та взаємозв'язків із підвладними особами, механізмів вирішення конфліктів, що виникають у процесі такої взаємодії. Дослідження у цьому напрямі дозволять сформулювати теоретичні висновки, які мають бути враховані при створенні адміністративно-правових норм. Такі норми, у свою чергу, визначатимуть зміст та межі владних повноважень таким чином, щоб мінімізувати імовірність виникнення ситуації, коли реалізація цих повноважень може призвести до порушення прав, свобод та інтересів громадських об'єднань чи окремих осіб.

2. Один із надзвичайно перспективних напрямів розвитку науки адміністративного права пов'язуємо із трансформацією уявлень і поглядів на предмет адміністративного права.

Наукові погляди на предмет сучасного адміністративного права висловлюють та обговорюють на сторінках спеціальної літератури, на конференціях, «круглих столах» тощо. Але ці обговорення, на жаль, не привели до розв'язання питання щодо визначення кола відносин, врегульованих нормами адміністративного права. Незважаючи на «відкритість» цього питання, науковці вже зараз пропонують змінити розуміння

предмета адміністративного права, серйозно відкоригувати уявлення про побудову системи цієї галузі. При цьому не враховують, що побудова системи правової галузі не може здійснюватися без чіткого визначення її предмета та методу регулювання. Від цього і тільки від цього, а не від термінологічних змін залежить поділ адміністративного права на загальне та особливе адміністративне право або виокремлення в системі цієї галузі загальної, особливої і спеціальної частин, внутрішнього і зовнішнього права, частин першої та другої тощо.

Очевидно, що суспільні відносини, які формують предмет адміністративного права, є надзвичайно широкими і різноманітними. Цим обумовлюється тенденція щодо відокремлення від адміністративного права самостійних, скажімо так, «компактних» галузей — фінансового, митного, екологічного (природоохоронного), медичного права тощо. Відзначимо, що ці «компактні» галузі, як правило, поєднують норми, які раніше представляли інститути у складі так званої Особливої частини адміністративного права. Отже, виникає запитання: чи не настав час сформулювати оновлене уявлення про складові саме цієї частини адміністративного права? Вирішення цього питання, на наш погляд, приведе до виправданого «виведення» з Особливої частини певних груп норм і утворення на їх основі самостійних галузей права зі своїми предметом та методом регулювання. Звісно, такі галузі матимуть значну кількість спільних із адміністративним правом рис, але їх норми будуть спрямовані на регламентацію чітко окреслених груп суспільних відносин, що відзначаються специфічними ознаками, а тому потребують використання особливих прийомів регулювання. Приміром, сформулювати самостійну галузь можна через об'єднання норм, які на сьогодні регламентують відносини щодо пенсійного забезпечення фізичних осіб. Стосовно решти норм, які нині представляють особливу частину і не мають перспектив на утворення самостійних галузей, то їх слід об'єднати, як мінімум, у правові інститути. Важливо визначити критерії для такого об'єднання. І ці критерії, безумовно, мають бути вироблені науковцями, а вже потім враховані під час оновлення та систематизації норм.

3. Дослідження адміністративно-правових відносин можна визнати одним із надзвичайно цікавих напрямів розвитку науки адміністративного права. За нинішніх умов особливої актуальності набувають вивчення властивостей та встановлення критеріїв для класифікації тих управлінських відносин, які базуються на засадах рівності їх учасників. До

цієї групи можна віднести, приміром, відносини, пов'язані з укладанням чи реалізацією адміністративних договорів, або такі, що мають процесуальний характер та обумовлені вирішенням адміністративно-правових спорів у позасудовому (адміністративному) порядку. Науковці мають акцентувати увагу на подібних відносинах насамперед з тієї причини, що вони відзначаються специфічними рисами (вони не є «владновідносинами»), а тому потребують використання нестандартних для адміністративного права прийомів регулювання.

4. До визначення концептуальних засад розвитку адміністративного права має пряме відношення наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права.

Стосовно цього напрямку, то вбачаємо за необхідне активізувати наукові дослідження, у результаті здійснення яких знайдуть мотивування або будуть спростовані позиції щодо віднесення окремих владних актів до джерел адміністративного права. Так, нині у літературі колеги стверджують, що джерелами адміністративного права є акти представників судової влади. Причому така позиція знайшла своє відображення не тільки в наукових статтях чи монографіях, а й підручних та навчальних посібниках. Очевидно, що на рівні навчальної літератури такі твердження є передчасними. Дійсно, акти Конституційного Суду України, рішення Європейського суду з прав людини, правові позиції Верховного Суду України на законодавчому рівні визнано обов'язковими для врахування у правозастосовній практиці. Але щодо двох останніх видів актів, то законодавець встановив обов'язковість їх застосування судами при відправленні правосуддя. Отже, постає питання: наскільки є обґрунтованим вимагати від виконавчої влади або від представників органів місцевого самоврядування обов'язкового звернення до позицій, висловлених у судових рішеннях? Чи не виглядає це як відхилення від засад, на яких побудовано континентальну систему права?

5. Подальшого наукового обґрунтування потребує на сьогодні питання щодо визначення принципів адміністративного права. Відомо, що протягом тривалого часу адміністративне право сприймалося як таке, що забезпечує виключно діяльність представників державного управління. Тому принципами адміністративного права визнавалися принципи державного управління. Нові погляди на суспільне призначення адміністративного права — забезпечення прав і свобод людини, гарантування їх дотримання в усіх сферах діяльності держави, відповідальність держави

перед людиною — вимагають подальшої теоретичної розробки принципів цієї галузі як базових її категорій. Очевидно, що чітке визначення принципів адміністративного права, розуміння їх сутності врешті-решт сприятиме систематизації численних норм адміністративного права.

6. На визначення доктрини адміністративного права концептуально впливає розвиток в Україні такого правового явища, як адміністративна юстиція. Важливим питанням, що виникає у зв'язку із цим, є питання щодо місця відносин, обумовлених існуванням цього явища, у структурі предмета адміністративного права. Але пошуки відповідей на нього приводять до висновку про існування вагомішої проблеми. Йдеться про постановку проблеми щодо виведення з адміністративного права процесуальних відносин і утворення нової галузі процесуального права України — адміністративного процесуального права.

Процесуальні правовідносини, що виникають у межах розгляду спорів адміністративними судами згідно з нормами Кодексу адміністративного судочинства України, без сумніву, можуть розглядатися як такі, що формують предмет адміністративного процесуального права. Однак поза «судовим» адміністративним процесуальним правом знаходиться значний масив відносин процесуального характеру, пов'язаних із діяльністю суб'єктів публічного управління. Останні врегульовано за допомогою норм, що розміщені у численних законах та підзаконних актах. Такі процесуальні норми тісно пов'язані із нормами матеріальними; їх важко сприймати і застосовувати без прив'язки до матеріальних норм. Саме ці групи норм складають нині єдину, матеріальну публічну галузь права — адміністративне право.

Одночасно слід зауважити: ніхто не заперечує, що сьогодні адміністративно-процесуальні норми, спрямовані на регламентацію діяльності органів публічного управління, мають самостійне значення. Єдине, що потрібно здійснити на підтвердження цієї тези, — це розробити концептуальні підходи до удосконалення адміністративної процедури та прийняти Адміністративно-процедурний кодекс України як системоутворюючий нормативний акт, на основі якого можна запроваджувати інші процесуальні закони стосовно врегулювання окремих напрямів процесуальної діяльності представників публічного управління.

Проблема, про яку йдеться, значно складніша, ніж така, що обумовлена встановленням елементів системи адміністративного права; адже говоримо про нову галузь права, нехай і процесуальну. Але не викликає

сумніву, що науково обґрунтоване оформлення нової цілісної галузі адміністративного процесуального права, обмеження кола правовідносин, які входять до предмета адміністративного права, створять належні засади захисту прав людини у відносинах із суб'єктами влади, що здійснюють управлінські функції.

7. При виробленні сучасної доктрини адміністративного права та її концептуальному обґрунтуванні необхідно звернути увагу на співвідношення норм цієї галузі та норм міжнародного права. Вірніше, за сучасних умов слід говорити про приведення норм адміністративного права у відповідність до міжнародно-правових норм. Цей напрям вимагає проведення теоретичних досліджень у сфері порівняльного правознавства, у тому числі адміністративного, практики виконавчої діяльності різних країн. Безумовно, враховуючи у національному законодавстві міжнародні тенденції у регулюванні адміністративних відносин, необхідно спиратися на національні традиційні риси українського законодавства, на правову систему і норми права, що діють у країні.

Андрійко Ольга Федорівна,
доктор юридичних наук, професор,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

ДО ПИТАННЯ ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Масштабні зміни в політичній, економічній та соціальній сферах життя нашої країни породжують нові вимоги до права і, зокрема, до такої галузі публічного права, як адміністративне право.

Свої витоки наука адміністративного права бере з XVIII ст. спочатку як наука про фінанси, економіку, господарство (камералістика), потім продовжує свій розвиток як поліцейське право, де термін «поліція» ототожнювався насамперед із забезпеченням державного порядку і безпекою (благоустроєм і благочинством), хоча історично елементи адміністративного права прослідковуються в окремих країнах, як зазначається в літературі, ще в другому тисячолітті до нашої ери.

На початку XIX ст. розпочався новий етап розвитку науки адміністративного права — поліцейське право. У п'ятому томі «Антології української юридичної думки», підготовленому авторським колективом Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України, зазначається, що термін «поліція» в цей період наповнюється новим змістом. При його вживанні йдеться вже не лише про забезпечення блага держави, а й про захист людини та завдання держави усувати перешкоди на шляху її розвитку.

У кінці XIX — на початку XX ст. прослідковуються тенденції поєднання адміністративного права з державним правом у частині регулювання організації та діяльності державних органів та установ. Розширюється також вузьке тлумачення терміна «поліція» як суто правоохоронної діяльності, а щодо поліцейського права більш чітко окреслюється його охоронна функція. Отже, відповідно до нової доктрини термін «поліція» не отожднюється з управлінням та діяльністю щодо захисту особи, а зводиться лише до здійснення охоронної діяльності.

Акцент робиться на управлінні як складовій діяльності держави, її відповідних органів.

Щодо захисту прав людини як основного чинника еволюції адміністративного права слід зазначити, що ідеї прав і свобод особистості, захисту забезпечення їх розвитку, що почали активно обговорюватися в наукових колах і поширюватися в суспільстві, дали шлях новому етапу розвитку науки адміністративного права в XIX ст., а здобутком адміністративно-правової практики була поява адміністративної юстиції в Україні. Ідея створення адміністративної юстиції стала обговорюватися вже на початку XX ст. У 1917 р. Законом Центральної Ради був створений Генеральний Суд, у складі якого був Адміністративний відділ, який, проте, проіснував недовго. В незалежній Україні ідея створення адміністративної юстиції почала поступово втілюватися в життя. У 1992 р. Концепція судово-правової реформи задекларувала створення адміністративних судів. Указом Президента України від 1 жовтня 2002 р. був створений Вищий адміністративний суд України, який свою діяльність розпочав лише з прийняттям у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України.

Звернення до порівняльно-історичного методу дослідження еволюції розвитку адміністративного права та змісту предмета адміністративно-правового регулювання дає можливість простежити за змінами, що відбувалися в підходах до визначення його ролі й місця в системі права та в суспільстві в різні періоди розвитку держави. Зменшення чи роз-

ширення сфер адміністративно-правового регулювання було відображенням державної політики у відповідний період.

Проголошення незалежної Української держави стало новим етапом розвитку української науки адміністративного права. Серед важливих проблем, що постали перед державою, була проблема приведення системи права України у відповідність до принципів побудови відповідних систем у розвинених країнах. У підготовленій у 1998 р. Концепції реформи адміністративного права України була обґрунтована, змістовно узгоджена сукупність теоретичних і практичних ідей, висновків, положень і пропозицій, які вносили необхідні уточнення та зміни як у доктринальні аспекти, так і в нормативну систему адміністративного права.

Зокрема, йшлося про те, що органи виконавчої влади є найбільш наближеними до забезпечення потреб людини і є такими, з якими громадянин має постійні контакти. А тому необхідне вдосконалення правового регулювання всіх аспектів взаємовідносин громадян з органами виконавчої влади.

Суспільне призначення адміністративного права, зазначалося в Концепції, має ґрунтуватися на тому, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини і громадянина, а також на принципі, коли права і свободи громадянина та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, а не навпаки. При цьому метою адміністративно-правового забезпечення реалізації прав і свобод громадян у їх відносинах з органами виконавчої влади є визначення таких основних форм і напрямів діяльності цих органів, їх посадових осіб, які б забезпечували повсякденний демократичний режим цих відносин на основі непорушності конституційних прав і свобод людини і громадянина. Такий правовий стандарт взаємовідносин органів виконавчої влади й особи враховує статус особи як такого суб'єкта, перед яким виконавча влада відповідальна за свою діяльність.

Оновлення змісту адміністративно-правового статусу громадян є надзвичайно важливим завданням науки адміністративного права. Воно має відбуватися шляхом закріплення в законі не лише природних, загально-визнаних прав і свобод, які є невід'ємною частиною правового становища громадян у розвинених країнах світу, а й створення необхідного реального механізму забезпечення реалізації цих прав і свобод. Саме механізм реалізації захисту прав і свобод до сьогодні не отримав належного врегулювання нормами адміністративного права. І хоча сьогодні деякі із елементів цього механізму вже реалізовані, зокрема судовий

адміністративно-правовий захист прав і свобод громадян, однак потрібне подальше наукове обґрунтування вдосконалення механізму захисту прав і свобод громадян за допомогою процедурних норм та законодавче їх закріплення.

Однак прийняття відповідного законодавчого акта — Кодексу адміністративних процедур або Закону про адміністративні процедури — перебуває ось уже понад п'ятнадцять років на стадії узгодження.

Суттєві зміни, що відбуваються сьогодні у сфері організації та діяльності органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, обумовлюють підвищення уваги до сучасної теорії адміністративного права.

Сьогодні є потреба у нових наукових напрацюваннях напрямів розвитку адміністративно-правової науки і практики.

Професор В. Б. Авер'янов у своїх роботах зазначав, що серед ключових проблем, які потребують перегляду, першочергового значення набуває необхідність точніше оцінити характер предмета адміністративного права, тобто характер тих суспільних відносин, що зумовили власне виокремлення цієї галузі права й окреслюють сферу його регулятивної дії. Визначення предмета адміністративного права має принципове значення, оскільки дозволяє виокремити цю галузь права в системі права, а формування нових за своїм змістом суспільних відносин, що виникають зі змінами в соціальній та економічній сфері, потребує їх юридичного забезпечення.

Визначення предмета адміністративного права, зважаючи на масштабність, динамічність і різноманітність відносин у адміністративно-правовій сфері, завжди було непростю справою. Сьогодні воно ускладнюється процесами зміщення акцентів із переважно владно-управлінської діяльності органів виконавчої влади в інтересах держави на їх діяльність, яка була б спрямована на забезпечення потреб і інтересів людини, громадянина.

У підручниках з адміністративного права, що вийшли останніми роками в Україні, при визначенні предмета адміністративного права спостерігається однотайність у розумінні того, що він складається з широкого кола суспільних відносин, які під впливом зовнішніх і внутрішніх факторів є надзвичайно різноманітними і рухомими. Однак їх можна класифікувати за певними критеріями, зокрема, суб'єктами та обсягом їх владних повноважень.

Суб'єктивний склад цих відносин теж різноманітний, однак обов'язковим їх суб'єктом, однією зі сторін, завжди виступають органи

виконавчої влади та виконавчі органи місцевого самоврядування (органи публічної адміністрації), які наділені певним обсягом владних повноважень і реалізують їх у своїй діяльності. Іншими суб'єктами цих відносин можуть бути органи державної влади, державні установи і підприємства, фізичні та юридичні особи, наділені певним обсягом прав, обов'язків і відповідальності.

Отже, предметом адміністративного права є сукупність відносин, що виникають при:

- організації та діяльності органів публічної адміністрації;
- внутрішньоапаратній організації діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування;
- взаємодії органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами.

При цьому діяльність органів публічної адміністрації має бути спрямована на забезпечення потреб та інтересів громадян.

Окреслення меж адміністративного права є складною проблемою, зважаючи на активне формування суспільних відносин у сучасних умовах. У наукових колах існує думка, що суспільні відносини, які регулюються адміністративним правом, такі широкі й різноманітні, що не піддаються обліку, і що важко встановити межі для адміністративного права.

Дискусії, які сьогодні мають місце щодо оновлення предмета адміністративно-правового регулювання та ролі адміністративного права в розвитку держави і суспільства, є важливим фактором формування нової доктрини адміністративного права.

Колпаків Валерій Костянтинович,
доктор юридичних наук, професор,
Запорізький національний університет

РОЛЬ КОНВЕРГЕНЦІЇ У ФОРМУВАННІ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ

Адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС є важливим чинником практичного виведення українського суспільства і держави на шлях реальної європейської інтеграції і втілення відповідних цінностей в економічне, політичне і соціальне життя.

Змістовний вимір цього руху об'єктивується у сприйнятті правових стандартів (принципів), серед яких важливе місце посідають стандарти адміністративного права.

Їх сучасне розуміння сформувалося під впливом процесів конвергенції адміністративних систем європейських країн, які стали домінантою еволюційного руху до людиноцентристських цінностей у публічному адмініструванні [1, с. 5].

Постійний контакт серед державних службовців держав — членів ЄС та відповідних комісій, вимога про розробку і застосування *acquis communautaire* по еквівалентних стандартах надійності на території всього Союзу, поява системи адміністративної юстиції у всій Європі, а також спільні базові показники і принципи державної адміністрації привели до певної конвергенції серед національних адміністрацій. Це було описано як «Європейський адміністративний простір» [2].

Яскравий опис процесу конвергенції подає Юрген Шварце (Jürgen Schwarze). При дослідженні змісту впливу європейських стандартів на зближення адміністративних правових систем держав — членів ЄС та перспектив його подальшого розвитку він зазначає, що раніше прецедентне право Європейського суду знаходилося під впливом правових систем первісних держав — членів ЄС, зокрема, французького адміністративного права, але вплив на розвиток права ЄС ніколи не був лише французьким. Збільшення числа держав — членів ЄС стимулювало диверсифікацію правового мислення Європейського суду. Відповідно у його рішеннях починають враховуватись правові підходи, які притаманні практично всім державам — членам ЄС. Наприклад, принцип «адміністрування через закон» інтегрується з французького принципу рівності (*principe de légalité*), німецької (*Rechtsstaatlichkeit*) та британської (*rule of law*) концепцій правової держави і верховенства закону. Таким чином, різні коріння цих трьох понять не створюють перешкод щодо втілення у практику єдиного європейського стандарту [3].

У правових системах європейських країн принципи, що встановлюють стандарти адміністративного права, об'єктивуються по-різному. Вони можуть міститись у розрізненому вигляді в нормативних актах (конституціях, парламентських актах, законах і підзаконних актах, судових актах тощо). Такий підхід є характерним для таких держав, як Бельгія, Франція, Греція, Ірландія і Велика Британія. Є країни, де вони систематизовані

в кодифікаціях адміністративних процедур. До таких належать Австрія (з 1925), Болгарія (1979), Данія (1985), Німеччина (1976), Угорщина (1957), Голландія (1994), Польща (1960), Португалія (1991) та Іспанія (1958).

Особливо важливі принципи містяться в судовій практиці Європейського суду. Вони повинні застосовуватись всіма державами — членами ЄС на національному рівні. Це насамперед принцип адміністрування через закон; принципи пропорційності, юридичної визначеності, захисту законних очікувань, недопущення дискримінації, право на слухання в ході адміністративних процедур щодо прийняття рішень, забезпечувальні заходи, справедливі умови доступу громадян до адміністративних судів, позадоговірна відповідальність державної адміністрації.

Європейські принципи адміністративного права структуруються за такими групами: 1) достовірність і передбачуваність (правова визначеність); 2) відкритість і прозорість; 3) підзвітність; 4) результативність та ефективність. Кожна з наведених груп включає сконцентровані за родовими ознаками конкретні принципи.

Так, наприклад, принципи верховенства закону, адміністрування через закон, правової компетенції, співмірності приводять у дію механізм достовірності і передбачуваності, процесуальної справедливості, забезпечують прийняття рішень на підставі справедливості до будь-якої особи, яка підпадає під їх дію.

Відкритість припускає, що адміністрація доступна для зовнішньої ретельної перевірки, а прозорість — що після ретельного огляду адміністрація буде «видна наскрізь» для цілей докладної перевірки та нагляду. Відкритість і прозорість дозволяють будь-якій особі, щодо якої відбуваються дії адміністрації, знати підставу такої дії. Відкритість і прозорість спрощують проведення зовнішньої перевірки адміністративного впливу з боку вищестоящих наглядових органів. Відкритість і прозорість також є необхідними інструментами для забезпечення верховенства закону, рівності перед законом та підзвітності.

Відкритість і прозорість у державній адміністрації служать двом конкретним цілям. По-перше, вони захищають державні інтереси, оскільки знижують імовірність несумлінного адміністрування та корупції; по-друге, служать захисту прав громадян, оскільки вимагають інформування про підстави прийняття адміністративного рішення. Таким чином,

вони допомагають зацікавленим особам здійснювати право на відшкодування шкоди за допомогою оскарження рішення.

В адміністративному праві існує кілька видів практичного застосування цих принципів. Так, адміністративні дії мають бути обґрунтовані і здійснені належними компетентними органами державної влади. Широка громадськість повинна мати доступ до державних реєстрів. Представники органів публічної влади зазвичай повинні ідентифікувати себе з громадськістю. Публічні службовці повинні дотримуватися певних обмежень щодо доходів від приватної діяльності, інформація про які підлягає розкриттю, а самі доходи повинні бути попередньо схвалені. Для реалізації принципу відкритості особливо важливим є зобов'язання органів державної влади вказувати причину прийняття своїх рішень.

Перераховані принципи можна знайти в адміністративному праві всіх європейських держав. Хоча державні адміністрації в європейських державах являють собою давні структури, вони постійно адаптувалися до сучасних умов, включаючи членство в ЄС, яке еволюціонує саме по собі.

В українському публічному просторі прагнення щодо європеїзації адміністративного права і відповідної галузі законодавства знайшли відображення в Концепції адміністративної реформи в Україні. Зазначена Концепція сформулювала мету цього руху — поетапне створення такої системи державного управління, що забезпечить становлення України як високорозвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, і визначила заходи її досягнення, які ґрунтуються на вироблених світовою практикою принципів засадах функціонування виконавчої влади.

Таким чином, Концепція підкреслила особливе значення осмислення і запровадження у сферу публічного адміністрування європейських принципів адміністративного права як пріоритетних стандартів щодо реалізації євроінтеграційного курсу країни.

Домінуюче місце в системі стандартів адміністративного права, які сформувались завдяки процесам конвергенції адміністративних систем, належить стандартам щодо забезпечення прав людини.

До основних документів, у яких вони знайшли юридичне вираження, належать Загальна декларація прав людини 1948 р. (прийнята Генераль-

ною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р. у паризькому палаці Шайо); Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р. (Пакт Організації Об'єднаних Націй, в основу якого покладено Загальну декларацію прав людини, прийнятий 16 грудня 1966 р., набув чинності 23 березня 1976 р., підписаний УРСР 20 березня 1968 р.; ратифікований 19 жовтня 1973 р.; набув чинності для України 23 березня 1976 р.); Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (скорочено ЄКПЛ — Європейська Конвенція з прав людини) була ухвалена 4 листопада 1950 р. у Римі, ратифікована Україною 17 липня 1997 р., набула чинності для України 11 вересня 1997 р. Конвенція прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїх територіях прав і основоположних свобод людини. Конвенція сприйнята більшістю держав як нормативний зразок.

Після приєднання до ЄКПЛ в Україні були зроблені послідовні кроки щодо визнання юрисдикції Європейського суду з прав людини. Так, відповідно до Закону України від 23 лютого 2006 р. «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17). Кодекс адміністративного судочинства України містить норми, за якими «суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням судової практики Європейського суду з прав людини».

Таким чином, на українську правову систему поширились процеси конвергенції, характерні для європейського адміністративного простору, а громадяни України отримали право на звернення до європейського правозахисного механізму.

Список використаних джерел

1. Колпаков, В. К. Європейські стандарти адміністративного права [Текст] / В. К. Колпаков // Адмін. право і процес. – 2014. – № 3. – С. 5–18.
2. Europe and Governance: The European Administrative Space [Електронний ресурс] // Preparing Public Administrations for the European Administrative Space, SIGMA Papers, 1998, No. 23, OECD Publishing. – Режим доступу: <http://dx.doi.org/10.1787/5kml6143zd8pen>
3. Schwarze, J. Administrative Law Under European Influence: On the Convergence of the Administrative Laws of the EU Member States [Текст] / Jürgen Schwarze. – London : Sweet & Maxwell, 1996. – 840 s.

Мельник Роман Сергійович,
доктор юридичних наук, професор,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

КОНЦЕПЦІЯ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ В СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Ідеологія людиноцентризму або «людино-орієнтована» ідеологія, відповідно до якої держава має «служити» інтересам громадян, тобто діяти заради і в ім'я приватних осіб шляхом всебічного забезпечення пріоритету їх прав, свобод та інтересів у публічній сфері [1], останнім часом набула поширення на сторінках наукової літератури та визнання на рівні влади. Усе частіше від політиків та чиновників, суддів та депутатів [2; 3; 4 тощо] можна почути заклики до орієнтації держави у процесі її функціонування на людину і громадянина, на їх запити та сподівання. Таку тенденцію, безумовно, варто вітати і по можливості долучатися до її впровадження у життя, у тому числі через підготовку відповідних наукових публікацій, коментарів до законодавства тощо.

Розвиваючи сформульовані на сьогодні висновки щодо сутності та змісту концепції людиноцентризму, вважаю за необхідне доповнити їх такими позиціями.

По-перше, замало буде сказати, що людиноцентризм змушує державу «служити» інтересам громадян, адже таке служіння може здійснюватися у формах, які не задовольнятимуть приватних осіб. З другого боку, «служіння» може існувати лише на теоретичному рівні, що також є недопустимим. З огляду на це, людиноцентризм — це не лише вимога, звернута до держави, «служити» особистості, а ще й безумовний обов'язок країни реалізовувати це завдання у терміни і способом, які визначені Конституцією та законами України.

По-друге, не зовсім правильно було б обмежувати сферу дії людиноцентризму лише «публічно-сервісною» складовою діяльності публічної адміністрації. Названу концепцію необхідно розглядати як універсальну вимогу, спрямовану на публічну адміністрацію, а якщо так, то будь-який напрям її функціонування не може бути виведений за межі її дії. Примус також може та повинен мати людське обличчя!

По-третє, концепція людиноцентризму не збігається з предметом регулювання адміністративного права. Вона має бути поширена на всі галузі публічного права.

По-четверте, основою для концепції людиноцентризму є права та свободи людини і громадянина. Без їх закріплення на нормативному та вивчення на доктринальному рівні людиноцентризм залишиться лише зручним гаслом «лжеборців» за ідеї демократії та правової державності.

Із викладеного випливає, що завдання концепції людиноцентризму зводяться до такого:

- забезпечити соціально-правову трансформацію суспільства та держави, спрямовану на «перетворення» приватних осіб на громадян, на вільних особистостей;

- звільнити приватних осіб від думки про те, що вони є лише «гвинтиком» державного механізму;

- сприяти виробленню насамперед норм адміністративного права, які зобов'язували б державу служити виключно інтересам приватних осіб;

- стати сполучною ланкою між принципом верховенства права та його реалізацією на практиці;

- упровадити в життя ідею, сформульовану свого часу Франкліном Делано Рузвельтом про те, що «обов'язок держави перед громадянином — це обов'язок слуги перед господарем».

Як наслідок, людиноцентризм має стати не просто доктринальною ідеєю, він має перетворитися на спосіб життя Українського народу та безальтернативний принцип функціонування влади.

Наскільки ж ми сьогодні просунулися у справі впровадження названої концепції у доктрину адміністративного права, у кожний інститут, з якого складається однойменна галузь права?

Відповідь на поставлене запитання, як мені здається, є неочевидною. З одного боку, можна стверджувати, що в навчальній та науковій літературі з адміністративного права доволі часто згадується про людиноцентризм; робиться наголос на тому, що завдяки останньому українське адміністративне право набуває іншого вигляду та змісту [5, с. 7–12]. Проте, з другого — є чимало літератури, де про цю концептуальну засаду адміністративного права не сказано ані слова [6; 7 тощо], що, відповідно, наводить на думку, що у вітчизняній адміністративно-правовій теорії все залишилося без змін; що держава продовжує панувати над

особою, а особа є лише безмовним об'єктом державного впливу. Такі висновки, до слова, підтверджуються і змістом відповідної літератури, де питанням прав і свобод людини і громадянина у сфері публічного управління приділено одну-дві сторінки.

Вважаю, що названа тенденція є небезпечною й найвищою мірою небажаною для всіх нас. Небезпека такої ситуації пов'язана з таким:

по-перше, приватні особи не розуміють повною мірою змісту своїх прав, меж дозволеного в поведінці щодо як інших осіб, так і держави;

по-друге, держава в особі публічної адміністрації не завжди розуміє зміст своїх повноважень, а також меж своєї діяльності щодо приватних осіб, які мають бути обмежені правами та свободами приватної особи;

по-третє, суди не розуміють зміст прав, свобод та законних інтересів приватних осіб і меж повноважень публічної адміністрації.

З огляду на це першочерговим, навіть пріоритетним, завданням вітчизняної науки адміністративного права має стати концентрація навколо вивчення змісту кожного з тих прав (свобод), які реалізуються приватними особами у сфері публічного адміністрування. Без цього концепція людиноцентризму залишиться лише теоретичною конструкцією із незрозумілим змістом.

Список використаних джерел

1. Аверьянов, В. Б. Обновление украинской административно-правовой доктрины на основе принципа верховенства права [Текст] / В. Б. Аверьянов // Часопис Київ. ун-ту права. – 2008. – № 3. – С. 9–14. 2. Пашко, Л. Людиноцентризм як принцип і пріоритет державного управління в Україні [Текст] / Л. Пашко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації д-рів наук з держ. управління. – Х. : ДОКНАУКДЕРЖУПР, 2010. – № 3–4. – С. 81–89. 3. Петьовка, В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення [Текст] / В. Петьовка // Публ. право. – 2013. – № 2(10). – С. 99–104. 4. Рябенко, Є. М. Принцип людиноцентризму в управлінні вищою освітою: мотиваційні аспекти професійної діяльності викладача як суб'єкта освітнього процесу [Текст] / Є. М. Рябенко // Гуманіт. вісн. ЗДІА. – 2014. – № 56. – С. 33–42. 5. Адміністративне право України. Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. : Т. 1. Загальна частина / редкол.: В. Б. Авер'янов (голова) та ін. – К. : Юрид. думка, 2004. – 548 с. 6. Адміністративне право [Текст] : підруч-

ник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с. 7. Стеценко, С. Г. Адміністративне право України [Текст] : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – Вид. 3-тє, переробл. та допов. – К. : Атіка, 2011. – 624 с.

Ярмакі Христофор Петрович,
доктор юридичних наук, професор,
Одеський державний університет
внутрішніх справ

ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Одним із фундаментальних прав людини є свобода мирних зібрань, яка гарантована рядом нормативно-правових актів на міжнародному, європейському та національному рівнях, зокрема Загальною декларацією прав людини (ст. 20), Міжнародним пактом про громадянські та політичні права (ст. 21), Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод (ст. 11), конституціями більшості держав світу, зокрема України. Так, у ст. 39 Конституції України стверджується, що громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування [1]. Перелік форм мирних зібрань, наведений у цій статті, не є вичерпним. Свобода зібрань захищається в будь-яких мирних формах, зокрема, пікетах, походах, маршах, пробігах тощо.

Проте події останніх років в Україні свідчать про неналежне забезпечення права на свободу мирних зібрань, причинами чого є як організаційні (неналежна підготовка працівників органів внутрішніх справ, органів місцевого самоврядування, суддів тощо), так і правові (неналежне правове забезпечення реалізації права на свободу мирних зібрань) недоліки.

На сьогодні в Україні діє повідомний порядок проведення мирних зібрань, який передбачає необхідність подання організатором лише завчасного повідомлення органам державної влади чи місцевого самоврядування про намір провести мирне зібрання у певному місці в певний час, на відміну від дозвільного порядку, який існував за радянських часів

і передбачав необхідність отримання дозволу на проведення мирного зібрання від уповноважених органів державної влади чи місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що ст. 38 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» делегує в певних випадках виконавчим органам сільських, селищних, міських рад повноваження щодо вирішення відповідно до *закону* питань про проведення зборів, мітингів, маніфестацій і демонстрацій, спортивних, видовищних та інших масових заходів; здійснення контролю за забезпеченням при їх проведенні громадського порядку [2].

Зауважимо при цьому, що *закон*, який би закріплював порядок проведення мирних зібрань, *досі не прийнятий*, хоча на розгляд Верховної Ради України неодноразово подавалися законопроекти з цього питання. У 2013 р. Україна програла в Європейському суді з прав людини дві справи щодо порушення права на мирні зібрання («Веренцов проти України» та «Шмушкович проти України»), у рішеннях щодо яких Суд наголосив на необхідності врегулювати на законодавчому рівні це питання в Україні.

За відсутності спеціалізованого законодавчого акта, який регламентував би порядок проведення мирних зібрань, виникають ряд питань та суперечностей щодо реалізації цього права. Так, неврегульованим є питання щодо *строків завчасного сповіщення* організаторами того чи іншого мирного зібрання органів місцевого самоврядування про намір його проведення. Органи місцевого самоврядування, правоохоронні органи та переважна більшість суддів тлумачать термін про завчасне сповіщення дуже широко. На думку багатьох із них, цей термін має бути не менше 10 днів, як свого часу в СРСР відповідно до Указу Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР» (далі — Указ) [3]. Однак оскільки цей Указ встановлює дозвільний, а не повідомний характер проведення мирного зібрання, то він суперечить Конституції. Тому відповідно до Постанови Верховної Ради України «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» від 12 вересня 1991 р. та Закону України «Про правонаступництво України» цей Указ втратив свою чинність.

Зрозуміло, що не суперечить європейській практиці норма про обов'язок організаторів попереджувати владу про проведення публічних мирних зібрань, проте, очевидно, строки такого попередження мають бути розумними та гнучкими. Міністерством внутрішніх справ України в 2001 р.

було ініційоване звернення до Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення положення ч. 1 ст. 39 Конституції України стосовно строків завчасного сповіщення про мирні зібрання. Конституційний Суд України у своєму рішенні від 19 квітня 2001 р. визначив, що громадяни «мають сповістити органи влади про проведення заходів *завдалегідь*, тобто в прийнятні строки, що передують даті їх проведення. Ці строки не повинні обмежувати передбачене ст. 39 Конституції право громадян, а мають служити його гарантією й водночас надавати можливість відповідним органам виконавчої влади чи органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо безперешкодного проведення громадянами зборів, мітингів, походів і демонстрацій, забезпечення громадського порядку, прав і свобод інших людей. Визначення конкретних строків завчасного сповіщення з урахуванням особливостей форм мирних зібрань, їх масовості, місця, часу проведення тощо є предметом *законодавчого* регулювання». Отже, конкретні строки мають бути визначені лише законом і мають служити гарантією реалізації права на свободу мирних зібрань [4]. Проте Вищий адміністративний суд в ухвалі від 23 січня 2013 р. зазначив, що, оскільки такого законодавства не існує, то міська рада може самостійно встановлювати строки подання повідомлення [5].

Однак слід звернути увагу, що ч. 2 ст. 39 Конституції України містить твердження про те, що обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань може встановлюватися лише судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку — з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Жоден закон не встановлює інших обмежень свободи мирних зібрань. Тому місцеві нормативні акти щодо встановлення заборони на проведення мирних зібрань у певних місцях, так само як і дозвіл на проведення зібрань лише у відведених місцях, також суперечать Конституції й мають бути скасовані.

Навіть якщо існують достатні підстави для обмеження права на свободу мирних зібрань, органи місцевої влади чи самоврядування не можуть самостійно заборонити (обмежити) проведення мирного зібрання. Вони мають право звернутися до адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону зібрання або те чи інше обмеження свободи зібрань. У переважній більшості випадків суди погоджуються із доводами позивачів, іноді порушуючи при цьому право на свободу мирних зібрань.

Слід зазначити, що питання *національної безпеки* щодо свободи зібрань досить часто тлумачаться занадто широко. «Сиракузькі принципи тлумачення обмежень та відступів від положень Міжнародного пакту про громадянські та політичні права» [6] дозволяють використання посилань на національну безпеку як підставу для обмеження свободи мирних зібрань лише для захисту існування держави, її територіальної цілісності або політичної незалежності від застосування сили або загрози її застосування. Європейський суд з прав людини зазначив, що «людина не позбавляється права на свободу мирних зібрань внаслідок окремого спалаху насильства або інших караних діянь, які вчиняються в ході заходів іншими особами, якщо дана людина зберігає мирний настрій чи поведінку» [7]. При посиланні на *інтереси громадського порядку та громадської безпеки* слід враховувати, що в цілому перевагу в таких випадках слід віддавати не забороні, а додатковим запобіжним засобам. *Мета запобігання заворушенням чи злочинам* як підстава для обмеження права на мирні зібрання повинна враховувати таку обставину, що ні окремі поодинокі прояви насильства, ні насильницькі дії деяких учасників під час зібрання не є самі по собі достатньою підставою для автоматичного обмеження дій мирних учасників зібрання. Посилання на *охорону здоров'я населення* як підставу обмеження права на свободу мирних зібрань можливе, лише якщо інші аналогічні скупчення людей обмежені схожим чином. Посилання на *захист прав і свобод інших людей* як підставу обмеження права на свободу мирних зібрань можливе також з урахуванням рекомендацій міжнародних організацій, зокрема адміністративний орган зобов'язаний знайти баланс між дотриманням права на свободу мирних зібрань і вступаючими в протиріччя з ним правами інших осіб, які живуть, працюють, роблять покупки, займаються підприємництвом в зоні проведення зібрань. Цей баланс покликаний забезпечити, щоб у місці проведення зібрання могла тривати й інша діяльність. Слід пам'ятати, що свобода однієї людини закінчується там, де починається свобода іншої [7].

Отже, відсутність належного правового регулювання проведення масових заходів призводить до численних зловживань, порушень прав громадян на реалізацію права на мирні зібрання і до необґрунтованого втручання з боку органів влади у проведення зібрань громадян. Тому актуальними є розробка та прийняття законодавчих гарантій цього права, серед яких слід відмітити: вичерпний перелік місць, де проведення зібрання не допускається; чіткі повноваження органів державної влади

для максимального забезпечення проведення мирних зібрань громадян; встановлення чітких обмежень реалізації права на свободу мирних зібрань для уникнення зловживань влади в даній сфері; регламентація прав учасників мирних зібрань та їх обов'язків; встановлення процедури оскарження порушення прав учасників мирних зібрань тощо.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] : прийнята 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 1703.
3. Про порядок організації проведення зборів, мітингів, вуличних заходів і демонстрацій в СРСР [Електронний ресурс] : Указ Президії Верхов. Ради СРСР від 28 лип. 1988 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v9306400-88>.
4. Рішення Конституційного Суду України від 19 квітня 2001 р. (справа щодо завчасного сповіщення про мирні зібрання) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v004p710-01>.
5. Ухвала Вищого адміністративного суду від 23 січ. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1361255892.pdf>.
6. Сиракузькі принципи толкування обмежень і відступлень от положений Международного пакта о гражданских и политических правах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/ru/documents/action/popup/id/14624>.
7. Керівні принципи зі свободи мирних зібрань [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.osce.org/ru/odihr/83237?download=true>.

Кормич Борис Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор,
Національний університет «Одеська
юридична академія»

ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПРОЦЕДУРНІСТЬ ЯК ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Питання реалізації права на доступ до публічної інформації є важливим елементом аналізу всього процесу еволюції адміністративного права у бік людиноцентристської концепції та орієнтації на захист прав людини. Важливість цього аспекту пояснюється трьома чинниками.

По-перше, у цій сфері дуже чітко простежується взаємозв'язок між суб'єктивними правами людини та кореспондуючими їм обов'язками органів публічної влади щодо створення належних умов та забезпечення самого процесу реалізації таких прав. Адже інститут публічної інформації призначений саме для реалізації відповідного суб'єктивного права.

По-друге, інститут публічної інформації є яскравим прикладом запозичення іноземного правового досвіду в рамках адаптації українського законодавства до європейських стандартів відносин між владою і громадянином. Адже цей інститут було повністю перенесено в українські правові реалії з досвіду західних країн, і на його прикладі можна визначити, наскільки ефективно нам вдається запозичувати відповідні механізми правового регулювання.

По-третє, сам по собі інститут публічної інформації протягом свого існування пройшов певну еволюцію з точки зору його функцій у рамках адміністративно-правової взаємодії між органами влади та громадянами.

Характерно, що для інституту публічної інформації можна чітко визначити, де, коли і з якою метою його було створено. Це відбулося в рамках створеного у 1939 р. Комітету Генерального Прокурора США з адміністративної процедури (*Attorney General's Committee on Administrative Procedure*), завданням якого було вирішення питань недостатньої відповідальності органів виконавчої влади та неузгодженості їх адміністративних процедур, а своє закріплення цей інститут знайшов в Акті про адміністративні процедури 1946 р. (*The Administrative Procedures Act of 1946*, 5 U. S. C. — Chapter 5, sections 511–599).

При цьому в процесі розвитку інституту його завдання трансформувалися від початкової «допомоги громадськості у відносинах з адміністративними агенціями шляхом забезпечення доступності їх адміністративних матеріалів в поточному стані» (*Attorney General's Manual On The Administrative Procedure Act*. — Leavenworth, 1947. — р. 139) до більш глобального «надання громадськості можливості робити інформований вибір у рамках виборчого процесу, виходячи із характеру та процедури діяльності уряду» (*Frankel v. SEC*, 460 F.2d 813, 816 (2d Cir.), cert. denied, 93 S. Ct. 125 (1972)).

Разом зі змінами цілей відбулася і зміна засобів від початкових обов'язків публікації процедурних актів та надання документів, що стосуються громадянина, до сучасних вимог забезпечення різних способів доступу до публічної інформації в цілому.

Але від самого початку шляхом внесення питань доступу до публічної інформації до акта про адміністративні процедури було визначено принципову позицію, що найкращим способом забезпечення реалізації права громадянина у відносинах з органом державної влади є встановлення відповідної адміністративної процедури щодо вирішення індивідуальної справи. Причому виключно важливим є стандартизація такої процедури, незалежно від нормативно-правового акта, на основі якого діє розпорядник публічної інформації (ч. 4 ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р.).

Власне кажучи, саме у наявності або відсутності подібної процедурності полягає відмінність у забезпеченні різних поколінь прав людини в діяльності органів державної влади та реалізації різних рівнів взаємовідносин між громадянином та державою в цілому.

Коли ми говоримо про традиційну концепцію, в якій функції прав людини зводилися до стримування свавілля держави, то реалізація таких прав не потребує якихось специфічних процедур. У той же час, коли починають формуватися партнерські відносини між державою та громадянином, питання процедури здійснення такого партнерства виходять на перший план. Причому така процедура важлива як для громадянина як порядок реалізації його суб'єктивного права, так і для органу публічної влади у формі порядку реалізації його зобов'язань, що кореспондують відповідному суб'єктивному праву.

Ця проблематика, наприклад, розглядається в документах ООН, присвячених співвідношенню права на доступ до публічної інформації та права на свободу слова. При цьому підкреслюється принципова різниця, коли в першому випадку основою є «свобода доступу до держави», а в другому — «свобода від держави». Перший випадок стосується участі індивідуума у справах держави, другий стосується особистого життя індивідуума та передбачає його всебічну охорону від будь-якого неправомірного зовнішнього втручання (*Поощрение и защита права на свободу убеждений и их свободное выражение / E/CN.4/1995/32*. — С. 6.)

Але інститут публічної інформації у тому вигляді, що існував починаючи з 1946 р., отримав свого часу багато критики за його низьку ефективність та значні обмеження щодо можливості практичної реалізації.

Для формування сучасної моделі виявилось необхідним зробити ще два кроки у вигляді Акта про свободу інформації 1966 р. (*The Freedom of Information Act*. 5 U. S. C. § 552) та Акта про уряд під сонячним світлом

1976 р. (Government in the Sunshine Act of 1976. 5 U. S. C. 552b), якими були запроваджені різні варіанти процедури доступу до публічної інформації: публікація, надання на запит та доступ до засідань колегіальних органів.

Фактично було визнано, що громадянину для реалізації його права потрібна не одна процедура, а вибір із декількох окремих процедур залежно від його конкретних потреб. Тобто, крім процедурного характеру реалізації суб'єктивного права, постала необхідність запровадження певного елемента диспозитивності щодо правового регулювання способів реалізації такого права.

Власне кажучи, мова йде про узгодження двох абсолютно різних моделей поведінки. Поведінки фізичної особи на основі правила «дозволено все, що не заборонено» та поведінки органу публічної влади — «дозволено лише те, що прямо встановлено законом», або, інакше кажучи, про узгодження диспозитивного та імперативного методів правового регулювання.

Таке узгодження відбувається шляхом надання громадянину певного набору типових моделей поведінки щодо реалізації свого суб'єктивного права на доступ до публічної інформації у відносинах з органами публічної влади, а диспозитивність правового регулювання реалізується через свободу вибору громадянином тієї або іншої типової моделі поведінки. Цей вибір моделі поведінки здійснюється громадянином, виходячи із його власного розуміння відповідності моделі ефективності реалізації його прав та законних інтересів, досягненню мети задоволення його інформаційних потреб.

У цьому випадку свобода вибору громадянином варіанта поведінки є не абсолютною, а обмеженою рамками встановлених законодавством процедур діяльності органу державної влади.

У законодавстві щодо доступу до публічної інформації така диспозитивність наявна на декількох рівнях. По-перше, на рівні обрання способу або процедури реалізації права на доступ до публічної інформації існує можливість вибору між використанням публічної інформації, що підлягає обов'язковому оприлюдненню, отриманням публічної інформації на запит, або доступом до колегіальних засідань. По-друге, в рамках процедури отримання публічної інформації на запит громадянин має можливість обирати: строк задоволення запиту (скорочений або звичайний); форму подання запиту (усна, письмова, електронна); форму отримання інформації; спосіб отримання інформації (дистанційно або шляхом особистого ознайомлення).

Причому в кожному випадку здійснений громадянином вибір моделі поведінки тягне застосування суб'єктом владних повноважень або іншим розпорядником певного набору процедурних норм, які визначають порядок реалізації такої моделі поведінки.

Такий аналіз також свідчить про важливість використання не лише матеріальних, а й процесуальних правових норм при запозиченні зарубіжного досвіду у сфері адміністративного права, що, на жаль, не завжди враховується. Наприклад, у Законі України «Про доступ до публічної інформації» є лише одна декларативна норма ст. 3, яка визначає забезпечення відповідного права «доступом до засідань колегіальних суб'єктів владних повноважень, крім випадків, передбачених законодавством». У той же час уже згаданий Акт про уряд у сонячному світлі 1976 р. встановлює: визначення поняття «колегіальне засідання»; заборону проведення колегіальних засідань у спосіб, інший, ніж визначений цим актом; вичерпний перелік підстав проведення закритих засідань; порядок інформування про проведення засідань; порядок ведення протоколів та надання доступу до них тощо. Тобто основна частина норм у другому випадку визначає саме процедурні аспекти реалізації встановленого законом суб'єктивного права.

Слід зазначити, що цей досвід стосується не лише питань доступу до публічної інформації, а й загальних принципів реалізації прав і свобод громадян у відносинах із суб'єктами владних повноважень. Тож, на нашу думку, заходи із забезпечення орієнтації адміністративного права на захист прав людини повинні включати і прийняття Кодексу адміністративних процедур, який би встановив процедурні основи такого захисту.

Коломоєць Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, професор,
Запорізький національний університет

АЛЬТЕРНАТИВНІ (ПОЗАСУДОВІ) ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У ВІДНОСИНАХ ІЗ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

В умовах сучасних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів в Україні, докорінного перегляду моделей взаємовідносин суб'єктів публічного адміністрування та приватних осіб, засад право-

вого регулювання відповідних відносин істотно посилюються роль і значення судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування. У той же час задля забезпечення дієвого, максимально повного (із урахуванням усього багатоманіття відповідних відносин) захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб доцільним є використання поряд із судовим і позасудових (альтернативних) засобів такого захисту. Визнаючи дієвість судового захисту, пріоритетність його використання у разі виникнення публічно-правового спору, в той же час варто зазначити, що використання позасудових засобів захисту істотно розвантажує суди, певним чином наближає суб'єктів публічного адміністрування до приватних осіб, сприяє оперативному вирішенню спорів, є менш формалізованим, більш економічним, передбачає можливість залучення експертів тощо.

Впровадження альтернативних (позасудових) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів осіб у публічно-правових відносинах врегульовано Рекомендацією Rec (2001/9) Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативи судовому розгляду спорів між адміністративними органами та приватними сторонами, прийнятою 5 вересня 2001 р. на 762-й нараді заступників міністрів. Окрім того, засади їх використання врегульовані й чинним вітчизняним законодавством, хоча, безперечно, нагальним є їх перегляд і приведення у відповідність до вимог сьогодення, вимог правозастосування, з урахуванням досягнень сучасної вітчизняної правової доктрини, що й дозволить ефективно використовувати потенціал усіх позасудових засобів відповідного захисту.

Традиційно до позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування відносять: контроль, нагляд, адміністративне оскарження, примирення, посередництво, переговори, третейський розгляд тощо. Слід зазначити, що цілком достатньо уваги приділяється вченими-адміністративістами їх дослідженню (наприклад, роботи О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, Ю. М. Козлова, С. Ф. Денисюка, С. Г. Стеценка, А. М. Школика, Х. П. Ярмакі, В. К. Колпакова, О. В. Кузьменко та ін.). Засади їх використання врегульовані, хоча і не у достатньому обсязі та із наявністю зазначених суперечностей, прогалин, у вітчизняному законодавстві, що й зумовлює проблеми в їх правозастосуванні (із урахуванням специфіки кожного засобу, розмаїття та множинності суб'єктів їх застосування, особливостей процесу тощо),

недооцінку їх реального ресурсу й недостатнє використання приватними особами. З урахуванням положень сучасної вітчизняної адміністративно-правової доктрини, які можна використовувати як доктринальний базис (тим самим забезпечуючи дотримання принципу науковості) у ході сучасних вітчизняних нормотворчих процесів, зорієнтованих на визначення оновлених, таких, що відповідають реальним потребам сьогодення, узгоджуються із європейськими аналогами, засад використання позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування цілком можливим є: а) в умовах оптимізації системи суб'єктів контрольної і наглядової діяльності, звуження сфери відповідного втручання суб'єктів публічного адміністрування у функціонування приватних осіб, посилення засад прозорості, визначеності таких відносин, усунення дублювання відповідних повноважень у різних суб'єктів, цілком можливим є запровадження так званого інституту ініційованої приватною особою контрольно-наглядової діяльності, ресурс якої також можна використовувати як альтернативний (позасудовий) засіб захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування.

Засади відповідного засобу цілком можна закріпити і в окремому розділі єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта із максимальним запозиченням європейських принципів адміністративних процедур у цілому і контрольно-наглядових зокрема. Можливим є підвищення ролі і значення громадськості як суб'єкта відповідних відносин, тим самим посилюючи роль і значення громадського різновиду вищезазначеної діяльності задля захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб. Реалізація відповідної пропозиції сприятиме активізації використання так званих позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування «без залучення уповноваженої державою особи», що достатньо активно й ефективно використовується у багатьох європейських країнах; б) виправданим є й використання як такого способу й адміністративного оскарження (оскарження в адміністративному порядку), беручи до уваги наявність специфічних його ознак, що у комплексі й формують його ресурс, щоправда, із уніфікацією правових засобів його використання й закріпленням їх у окремому розділі єдиного кодифікованого адміністративно-процедурного акта;

в) в умовах запозичення численних європейських правових інститутів, модифікації соціально-економічних засад взаємовідносин приватних осіб і суб'єктів публічного адміністрування можливим є нормативне закріплення засад використання як позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування й інших, достатньо поширених у європейських країнах, різновидів, серед яких: посередництво, примирення, третейський розгляд, омбудсмен (за різновидами) та ін. При цьому допустимим є залучення як представників держави, так і громадськості. З урахуванням цього цілком можливим є те, що використання цих засобів передбачає дотримання певних процедурних вимог, закріплення в окремому розділі єдиного кодифікованого акта (по аналогії із європейськими процедурними нормативно-правовими актами) засад використання цих засобів із поділом їх на дві умовні групи: 1) «спрямовані на запобігання судовому розгляду спорів між приватними особами та суб'єктами публічного адміністрування (наприклад, слухання, консультації, примирення, посередництво, опитування тощо); 2) позасудові (у класичному розумінні) засоби врегулювання спорів між вищезазначеними суб'єктами (наприклад, контрольно-наглядова діяльність, примирення, посередництво, омбудсмен тощо)». Відмінність між окремими різновидами засобів, які зустрічаються і у першій, і у другій групі (наприклад, примирення, посередництво), полягає в їх цільовому спрямуванні.

Спостерігаючи певну активізацію використання в Україні позасудових засобів захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, можна стверджувати, що інтерес до цих засобів у приватних осіб зростає в умовах підвищення рівня правової освіти населення, зростання рівня їх правової культури. Максимально повне використання доктринальних правових положень (як вітчизняних, так і європейських), присвячених цим засобам, запозичення позитивного європейського досвіду в нормативному врегулюванні засад їх використання, безперечно із акцентом на вітчизняну специфіку, сприятиме в подальшому використанню відповідних позасудових (альтернативних) засобів захисту прав, свобод, законних інтересів приватних осіб у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування, зменшенню «навантаження на судовий захист». Безперечно, досягти цього можливо у перспективі лише за умови виваженого підходу до деталізованого нормативного їх визначення (із усім терміноло-

гічним рядом), врегулювання засад використання цих засобів (із акцентом перш за все на забезпечення їх спрощеності, визначеності, прозорості, особливостей залучення представників держави і громадськості, а також їх результативності (із окресленням моделей взаємовідносин приватних осіб та суб'єктів публічного адміністрування із урахуванням результатів використання цих засобів).

Лученко Дмитро Валентинович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ

Оскарження в суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав і законних інтересів приватних осіб у відносинах із державою. Не викликає сумнівів, що ефективність функціонування судового оскарження тісно пов'язана з дієвістю механізму позасудового оскарження, завдяки якому фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір із суб'єктом управління, не звертаючись до суду. Тим самим швидше відновлюються порушені права, а також знижується навантаження на судову систему.

Відмітимо, що сучасна адміністративно-правова наука приділяє достатньо уваги дослідженню питань адміністративного оскарження. Дійсно, адміністративне оскарження є основним позасудовим способом вирішення адміністративно-правових спорів. У той же час у літературі можна зустріти думку про те, що до засобів позасудового оскарження належать й інші засоби. Прихильники такого підходу зазвичай посилаються на Рекомендацію Rec (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про альтернативні методи врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 5 вересня 2001 р. (далі — Рекомендація). У Рекомендації зазначається, що судова процедура на практиці не завжди є найбільш доцільним способом врегулювання адміністративних спорів, а широке застосування альтернативних

способів може допомогти врегулюванню адміністративних спорів і наблизити адміністративні органи до населення. Серед таких альтернативних способів виокремлюються внутрішній розгляд справ (тобто, по суті, адміністративне оскарження. — Д. Л.), примирення, посередництво, договірне врегулювання і арбітраж.

У розділі 2 Рекомендації вказується, що засоби, які є альтернативними щодо судового розгляду, мають бути дозволені або в цілому, або стосовно певних типів справ, коли це видається доцільним, особливо щодо таких справ, які стосуються індивідуальних адміністративних актів, контрактів, цивільної відповідальності і в цілому грошових вимог. Відповідно, деякі із альтернативних методів, вказаних у Рекомендації, є, на нашу думку, апіорі непридатними для вирішення суперечок, що виникають у сфері державно-управлінської діяльності. Зокрема, це стосується договірного врегулювання. За визначенням цей спосіб вирішення спорів може застосовуватися тільки тоді, коли йдеться про відносини приватноправового характеру (правову природу адміністративного договору ми не обговорюємо). Так само не є окремою процедурою оскарження і примирення. Воно виступає одним із результатів, яким може закінчуватися процедура оскарження.

Перспективними та досить дискусійними, зважаючи на сучасний стан законодавства і правову природу вказаних засобів, є і рекомендації розглядати як форми позасудового оскарження в адміністративному праві посередництво (медіацію) і арбітраж. Як і договірне врегулювання, медіація є доцільною конструкцією позасудового вирішення цивільних, господарських, трудових та інших подібних конфліктів, однак поширення подібних процедур на адміністративно-правові спори неможливе саме через приватноправову сутність цього інституту. Оцінюючи ж перспективи використання інституту арбітражу як засобу адміністративного оскарження, зазначимо, що, на наш погляд, цьому перешкоджає низка причин як соціального, так і суто юридичного характеру.

Таким чином, серед названих у Рекомендації альтернативних методів врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами найбільш дієвим залишається саме внутрішній розгляд, тобто адміністративне оскарження.

Аналіз чинного законодавства, що регламентує процедуру адміністративного оскарження, наводить на висновок про нагальну необхідність його модернізації. Йдеться не тільки про удосконалення процедур-

них норм, що регулюють порядок розгляду скарги, а й про переосмислення підходу до визначення форми скарги (звернення).

Так, відповідно до ч. 3 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян», звернення (у тому числі й скарга. — Д. Л.) може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства.

Разом із тим вже зараз існує і досить активно використовується громадянами можливість подання скарги в електронній формі (у формі електронного документа). Таке подання здійснюється через Державну інформаційну систему електронних звернень громадян, яка визначається як єдиний інформаційний веб-ресурс звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування (далі — Електронна система). Тобто, незважаючи на відсутність закріплення в Законі України «Про звернення громадян» такої форми подання звернення (скарги) як електронна, остання активно використовується *de facto*.

Чи можна сьогодні вважати таку форму скарги повноцінною? На наш погляд, ні. На порталі Електронної системи вказується, що він лише забезпечує передачу звернення, запиту на отримання публічної інформації до органів державної влади та отримання відповіді в електронному вигляді. Таким чином, сьогодні можна говорити лише про певне посередництво порталу Електронної системи, завдяки якому оформлені у вигляді електронного документа звернення (скарги) передаються адресатам і в процесі цього набувають статусу належно оформлених (всупереч вимогам ч. 6 ст. 5 Закону України «Про звернення громадян»).

На нашу думку, питання про визнання або невизнання електронної форми звернення як належної в Україні не стоїть. Вже давно назріла необхідність законодавчого «переведення» звернень, оформлених у формі електронного документа, у ранг офіційних, про що свідчать численні законопроекти, що вносяться на розгляд Верховної Ради України. Для цього є всі необхідні передумови. По-перше, ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлено правовий статус електронного документа та його копії. Відповідно до цієї статті юридична сила електронного документа не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму. По-друге, не виникає

проблем із встановленням автентичності такого документа, оскільки вона забезпечується наявністю електронного цифрового підпису. До речі, вже зараз електронний цифровий підпис можна отримати безкоштовно у Центрах сертифікації електронних ключів, що знаходяться в Центрах обслуговування платників податків територіальних органів фіскальної служби. Держава мала б максимально спростити цю процедуру і навіть зробити її обов'язковою (як свого часу було з отриманням ідентифікаційного номера фізичної особи). Іншим варіантом спрощення процедури оформлення електронних звернень є відмова від вимоги його підпису за допомогою електронного цифрового підпису, як це зроблено у деяких країнах, наприклад у Білорусі.

Крім наявності відповідних законодавчих актів, що створюють правову основу для визнання електронної форми скарги такою, що може існувати як повноцінна форма звернення, слід звернути увагу й на інші чинники, що свідчать на користь останньої. До переваг електронної форми скарги з точки зору скаржника належать такі: 1) простота оформлення (заповнення форми) і подачі (надіслання на електронну пошту або через портал); 2) швидкість отримання адресатом (варто говорити вже не про оперативність, а саме про швидкість, оскільки скарга надходить миттєво та може бути відсортована за належністю відповідним сервером) та загальне скорочення терміну отримання рішення по скарзі; 3) дійсна безкоштовність (немає потреби ані в папері, ані в поштових витратах).

Серед переваг електронної форми скарги з точки зору органів публічної влади можна назвати: 1) значне заощадження матеріальних ресурсів, що витрачаються на діловодство (витрати на папір, інші канцелярські вироби, пошту, приміщення та обладнання для зберігання архіву скарг та пов'язаних із ними матеріалів, відповідні посадові оклади персоналу); 2) забезпечення дійсної оперативності отримання через скарги інформації про стан на підконтрольному об'єкті, що дозволить так само швидко застосувати заходи оперативного втручання з метою виправлення ситуації.

Крім того, одним із перспективних напрямів розвитку електронних звернень є, на нашу думку, встановлення в приміщеннях органів влади, що надають адміністративні послуги електронних терміналів, за допомогою яких кожному відвідувачу має надаватися можливість залишити свій відгук про роботу органу, його посадових осіб, оформити відповідну скаргу, сформулювати пропозицію тощо. На нашу думку, належне врегулювання статусу та процедури подання електронних звернень на-

дадуть поштовх до подальшого розвитку таких форм безпосередньої демократії, як масові звернення і петиції.

У підсумку хочеться зазначити, що простота і доступність звернення пересічного громадянина до влади є показником дійсного рівня демократії в країні і свідчить про готовність влади до діалогу з народом. Сучасне інформаційне суспільство надає змогу для значного удосконалення методів і форм реалізації безпосередньої демократії. Наведені інструменти і є тими конкретними кроками, які у поєднанні з багатьма іншими засобами сприятимуть демократизації органів публічної влади, посилюватимуть у наших громадян відчуття захищеності їх прав.

Рябченко Олена Петрівна,
доктор юридичних наук, професор,
Національний університет державної
податкової служби України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ

Конституція України проголошує права і свободи людини і громадянина найвищою цінністю держави, визначаючи основні принципи побудови і функціонування системи органів правосуддя, покликаних забезпечувати захист і відновлення порушених прав. Право на судовий захист є конституційним правом людини (ст. 55 Конституції України), яке не може бути обмежене, крім випадків, передбачених Конституцією України (ст. 64). Істотним кроком у цьому процесі є запровадження в Україні принципово нової системи адміністративних судів, орієнтованої на стандарти, розроблені світовою практикою цивілізованого владарювання. Одночасно з організаційним, економічним та кадровим становленням системи адміністративної юстиції відбувся також найважливіший етап нормативно-правового забезпечення функціонування адміністративних судів в Україні, що відповідає світовим тенденціям розвитку засобів та методів захисту прав людини. Проте, як показує практика діяльності адміністративних судів, в Україні існує нагальна потреба вирішення комплексу правових проблем, пов'язаних зі створенням більш сприят-

ливих умов для всебічного захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин, які раніше не були притаманні чинному законодавству.

Визначення концептуальних напрямів вдосконалення правового регулювання захисту прав людини є актуальною проблемою не тільки теоретичного, а й практичного характеру, адже недосконалість термінологічна, безумовно, тягне за собою виникнення проблем у правозастосуванні.

Сучасна правозастосовна діяльність адміністративних судів довела наявність проблем, вирішення яких потребує якнайшвидшого вдосконалення доктринальних положень теорії адміністративного права і процесу. Вказане стосується визначення законодавчих термінологічних новел, доктринальне підґрунтя яких ще потребує опрацювання, незважаючи на достатньо активну дослідницьку розвідку. Йдеться про такі терміни, як «публічно-правовий спір», «суб'єкт владних повноважень», «адміністративний договір», «публічна служба». Враховуючи новелізацію доктринального змісту категорії «управління» із уведенням до неї публічно-сервісної складової, виникає необхідність конкретизації терміна «управлінська функція», який є ключовим для визначення певного суб'єкта владним у значенні, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України). Принципово новим для правового регулювання адміністративно-процесуальних відносин є запровадження терміна «розумний строк», характерного для цивільного процесу.

Наслідком відсутності єдиної наукової думки щодо сутності і змісту перелічених термінів є існуюча проблема розмежування судових юрисдикцій у спірних відносинах за участю суб'єкта владних повноважень — адміністративної, господарської, конституційної.

Проблемні питання розмежування судових юрисдикцій прогнозувались ще у 2005–2006 рр., коли адміністративні і господарські суди у межах підвідомчості почали розглядати справи адміністративної юрисдикції, а підготовлені вищими судовими органами роз'яснення цього питання не містили однозначних рекомендацій, особливо якщо виникав спір за участю органу виконавчої влади, органу місцевого самоврядування, які стосуються господарської діяльності.

Щодо розмежування адміністративної і конституційної юрисдикцій, слід вказати про головну відмінність між конституційними і адміністративними правовідносинами, яка полягає в їх змісті. Хоча обидва види правовідносин виникають у сфері діяльності органів державної влади, місцевого самоврядування і пов'язані з організацією їх діяльності, про-

те конституційні правовідносини мають державно-політичний зміст, а адміністративні — організаційно-регулятивний. Саме такий аналіз дозволяє уникнути існуючих проблем щодо навантаження Конституційного Суду України справами, на визначення відповідності конституційній юрисдикції яких втрачається час, який міг би бути витраченим на розгляд значущих для гарантування конституційності в державі справ.

Конче важливим для гарантування відповідності судового адміністративного процесу його завданням є вирішення проблеми доречності виділення в КАС України публічно-правових спорів за зверненням суб'єкта владних повноважень (ч. 4 ст. 50). Особливої актуальності набуває вказана проблема у разі звернення суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду із позовом про обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, яке може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей. Існуюча проблема обумовлена не тільки спірним характером існування такої категорії публічно-правових спорів, а й недосконалістю чинного законодавства. Наразі питання організації і проведення мирних заходів регулюються Указом Президії Верховної Ради СРСР від 28 липня 1988 р. «Про порядок організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій в СРСР», який згідно з п. 1 розд. XV «Перехідні положення» Конституції України є чинним у частині, що не суперечить Конституції України.

Існує також проблема уніфікації процедур позовного провадження. Так, ст. 183³ КАС України передбачено врегулювання процедури провадження у справах за зверненням органів доходів і зборів, поряд із тим, що існує загальний порядок оскарження дій органів доходів і зборів відповідно до ст. 17 КАС України. В останньому випадку підставою звернення до адміністративного суду виступає публічно-правовий спір, сторонами якого є позивач і відповідач. У разі звернення органів доходів і зборів із поданням підставою не є спір про право, а таке провадження можна розглядати як різновид скороченого провадження. При цьому виникає загальна проблема відповідності процедур, передбачених ст. 183³ КАС України, завданням адміністративного судочинства, встановленим ст. 2 КАС України, особливо враховуючи встановлення форми звернення органів доходів і зборів до адміністративного суду, відмінної від позову.

Серед окремих проблемних питань слід виділити питання вдосконалення правового регулювання процедур звернення до адміністративного суду; темпоральних характеристик судового адміністративного процесу. Потребує вдосконалення визначення процесуального статусу органів та осіб, яким законом надано право захищати права і свободи інших осіб.

Існують і інші проблемні питання правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. Разом з тим слід відзначити нагальну потребу опрацювання на доктринальному рівні єдиного підходу до місця адміністративного судочинства у структурі права. Однак для сучасного наукового пошуку шляхів вирішення проблеми вдосконалення позовного порядку захисту прав, свобод, законних інтересів в адміністративних судах найбільш прийнятним є підхід, що передбачає розвиток доктринальних основ адміністративного права і процесу, зокрема по таких категоріях, як «адміністративний процес», «судова адміністративна юрисдикція», «адміністративний договір». Перспективною в науковому плані є також дискусія щодо уніфікації процедур позовного провадження.

Янюк Наталія Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

ПРОБЛЕМА ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ПРИ ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Упродовж останніх років було прийнято десятки законодавчих актів у сфері відносин людини з органами публічної адміністрації. Результатом цього стала поява нового понятійно-категоріального апарату, який відображає нові явища, врегульовані законодавством. Позитивним є те, що законодавець послуговується нормами-дефініціями при визначенні понять, які використовуються у тому чи іншому законі. Такий підхід мав би забезпечити єдиний метод у використанні нової термінології, однак не завжди так відбувається. Відсутність чітких науково обґрунтованих

позицій щодо окремих понять і їх неоднозначне використання у законодавстві породжує певні суперечності і колізії у правозастосуванні, зокрема при захисті прав, свобод та інтересів у адміністративних судах.

Про деякі дискусійні питання щодо категоріально-понятійного апарату у Кодексі адміністративного судочинства України (далі — КАС України) згадували В. Б. Авер'янов, І. П. Голосніченко, О. І. Миколенко, В. П. Тимошук, М. І. Цуркан та ін. Однак і сьогодні це питання залишається актуальним.

Через невизначеність або неоднозначне тлумачення понятійного апарату у законодавчих актах виникають проблеми при реалізації прав особи, а пізніше — і при захисті в адміністративному суді. Наша мета — виявити такі проблеми і внести пропозиції щодо їх усунення шляхом удосконалення понятійно-категоріального апарату.

Проблемним для чинного законодавства є використання шаблону «в інших випадках, встановлених законом». Критичні зауваження щодо цього неодноразово висловлювалися науковцями. Особливо гостро це питання постало щодо ч. 4 ст. 50 КАС України. Вжиття такого формулювання може привести до розширення втручальної дії суб'єктів владних повноважень, що не відповідає завданню адміністративного судочинства згідно зі ст. 2 КАС України.

Стаття 3 КАС України містить визначення деяких понять. У контексті захисту прав людини виникає необхідність єдиного підходу щодо розуміння поняття «суб'єкт владних повноважень». У літературі неодноразово висловлювались критичні міркування щодо визначення цього поняття через ознаку «управлінських функцій». Однак навіть у цій ситуації проблема не постала б настільки гостро, якби в інших законодавчих актах було підтримано єдиний підхід у розумінні цього поняття. Проте у ст. 13 Закону України «Про доступ до публічної інформації» законодавець використовує цей термін у дещо ширшому значенні, ніж це впливає з контексту ст. 3 КАС України, зокрема при визначенні поняття «розпорядник інформації». У Законі використано поняття «суб'єкт владних повноважень» і поняття «особи, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень», як дві різні групи розпорядників інформації. Не викликає застережень віднесення до цих суб'єктів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, але потребує пояснення категорія «інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції» відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими

для виконання». Важко зрозуміти, кого слід відносити до таких суб'єктів, враховуючи той момент, що здійснення владних управлінських функцій має правові наслідки і супроводжується прийняттям обов'язкових рішень.

Потребує уточнення і категорія «особи, які виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень», оскільки при цьому постає два питання: по-перше, доречність використання терміна «інших державних послуг», що дає підстави для розширеного розуміння сфери делегованих повноважень, і, по-друге, відсутність достатньої обґрунтованості віднесення до делегованих повноважень суб'єктів владних повноважень надання освітніх, оздоровчих, соціальних послуг. Делегування свідчить про передачу повноважень, які первинно належали суб'єкту владних повноважень, а відтак установи, які виконують певні завдання за державними програмами, прирівнюються до органу влади. Крім цього, у цій же ст. 13 окремо згадано про юридичних осіб, які фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету АРК. Неоднозначність розуміння таких понять може привести до різних за своєю суттю судових рішень, що залежить від власного розуміння судді цього поняття.

Поняття «суб'єкт владних повноважень» залишається ключовим для адміністративного судочинства, оскільки до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які їх рішення, дії чи бездіяльність. Відсутність ознак для віднесення певного суб'єкта до цієї категорії не дає можливості особі звернутися за захистом своїх прав до адміністративного суду безпосередньо. Наприклад, конкурсна комісія щодо заміщення вакантної посади державної служби не належить до суб'єктів владних повноважень, тому видається цілком обґрунтованим, що оскарження її висновків здійснюється спочатку в адміністративному порядку — до керівника відповідного органу, а рішення керівника може бути оскаржене в порядку адміністративного судочинства.

Не менш складною залишається ситуація щодо використання в адміністративному законодавстві понять «посадова особа» і «службова особа». Останнім часом у сфері державної служби спостерігається накопичення термінів, зокрема у Законі України «Про засади запобігання корупції» (те саме спостерігається і в новоприйнятому Законі України «Про запобігання корупції») використовуються різні терміни — «посадові особи органів державної влади», «посадові особи місцевого самоврядування», «посадові особи іноземних держав», «посадові осо-

би міжнародних організацій», «службові особи», «керівники», «уповноважені на виконання завдань держави або місцевого самоврядування», «публічні діячі», «посадові особи юридичних осіб», однак без їх визначення.

Сьогодні дефініцію поняття «посадова особа» містять чинні закони України «Про державну службу» і «Про службу в органах місцевого самоврядування», Митний і Податковий кодекси України, але ці визначення подаються стосовно відповідних видів публічної служби. Принагідно зауважити, що нова редакція Закону України «Про державну службу» від 2011 р. не містить визначення поняття «посадова особа», хоча й використовує цей термін. Відтак, видається доволі дискусійним запропонований законодавцем підхід щодо використання понятійного апарату в антикорупційному законодавстві без їх змістової характеристики. Враховуючи, що цей Закон містить зобов'язальні норми і передбачає досить суворі санкції за їх порушення, категоріально-понятійний апарат має бути чітко визначений.

При вирішенні спорів у сфері публічної служби виникає ще одна проблема, пов'язана з підміною понять «посадова особа» і «службова особа». У Митному кодексі України вживається поняття «посадова особа органів доходів і зборів». Сьогодні заходи дисциплінарної відповідальності щодо цих осіб застосовуються на підставі Кодексу законів про працю України. Але у ньому термін «посадова особа» не вживається. Відсутність єдиного підходу в розумінні цих понять створює площину для їх довільної інтерпретації в процесі застосування, що не забезпечує захисту прав людини.

Ще однією проблемою, з якою стикається особа при захисті своїх прав і свобод у сфері публічно-правових відносин, є відсутність однозначної позиції щодо розуміння таких понять, як «рішення», «акт», «службовий документ», «дія» і «бездіяльність». Ця проблема стала підставою звернення до Конституційного Суду України, зокрема у контексті застосування податкового законодавства щодо розуміння понять «податкове повідомлення» і «податкове повідомлення-рішення». Визначення цих понять дає можливість забезпечити належний захист прав громадян у сфері інспекційної діяльності органів публічної адміністрації (наприклад, податкової інспекції, автоінспекції та ін.). З'ясування змісту цих понять дає можливість вирішити і основні питання щодо захисту: чи є підстави для безпосереднього звернення до адміністра-

тивного суду та чи це можливо за умови попереднього адміністративного оскарження.

Нині є наукові напрацювання щодо розуміння цих понять (наприклад, монографія В. П. Тимошука «Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії», видана у 2010 р.), але відсутнє законодавче регулювання. Питання щодо поняття «акт» містилося в абзаці четвертому п. 1 Окремої думки судді Конституційного Суду України М. Д. Савенка стосовно Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2003 р. у справі щодо права вето на закон про внесення змін до Конституції України.

Питання щодо розмежування нормативних і ненормативних (індивідуальних) актів мало б своє вирішення у законі про нормативно-правові акти, а в Рішенні Конституційного Суду України від 16 квітня 2009 р. у справі про скасування актів органів місцевого самоврядування наголошено, що ненормативні правові акти мають одноразове застосування і вичерпують свою дію фактом їхнього виконання.

Потребує тлумачення і категорія «бездіяльність суб'єкта владних повноважень» та визначення перебігу строку звернення за захистом до суду. Визначення цих понять є у виборчому законодавстві, зокрема у частині другій ст. 94 Закону України «Про вибори Президента України» щодо строків оскарження визначено: «Бездіяльність, що може бути оскаржена відповідно до цього Закону, вважається вчиненою в останній день строку, у який мала бути, але не була вчинена відповідна дія». А в частині четвертій ст. 109 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачено: «Днем вчинення бездіяльності вважається останній день строку, в який мала бути, однак не була вчинена дія, передбачена законом». Проте в адміністративному законодавстві поняття відсутнє. Прогалину може заповнити прийняття Адміністративно-процедурного кодексу.

Це лише деякі проблеми, які виникають внаслідок неоднозначного тлумачення понятійно-категоріального апарату, що створюють перепони для ефективного захисту прав людини у сфері публічно-правових відносин. Безперечно, не завжди можна їх вирішити, закріпивши відповідні дефініції у законодавчому акті. Але єдиний підхід у використанні певних понять як у базовому, так і інших законах, може усунути їх підміну.

Тимошук Віктор Павлович,
кандидат юридичних наук,
Інститут держави і права імені
В. М. Корецького
Національної академії наук України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ

Проблематика адміністративних послуг є однією з небагатьох, що перебуває в постійному полі зору української держави, починаючи з 2006 р., коли було затверджено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. У 2008–2009 рр. в основному піднімалося питання адміністрування коштів, отриманих за такі послуги. Згодом почала зростати увага і до якості надання адміністративних послуг.

Важливою подією для цієї сфери можна вважати ухвалення у вересні 2012 р. Закону України «Про адміністративні послуги». Попри неоднозначність з теоретичної точки зору законодавчої фіксації категорії «адміністративні послуги» суттєвим позитивом від прийняття Закону є визначення основних параметрів державної політики у цій сфері. Серед них створення центрів надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП) на міському та районному рівнях, заборона надання адміністративних послуг через підприємства, спрямування усіх коштів за адміністративні послуги до державного або місцевого бюджетів.

Нині наріжним каменем реформи є питання делегування повноважень з надання адміністративних послуг органам місцевого самоврядування та розбудова ЦНАП як інтегрованих офісів. Найбільшою перешкодою для впровадження цієї політики у 2012–2013 рр. була паралельна тенденція централізації повноважень. Це стосувалося і надання найпопулярніших адміністративних послуг, зокрема щодо будівельних дозволів, реєстрації прав на нерухоме майно, реєстрації суб'єктів господарювання.

У 2014 р. після зміни влади реформа об'єктивно повинна була отримати нове дихання. Окремі кроки Уряду додавали обґрунтованого оптимізму. 16 травня Кабінет Міністрів України нарешті затвердив довгоочі-

куваний Перелік адміністративних послуг органів виконавчої влади, які надаються через ЦНАП, в якому зафіксував низку дійсно найважливіших для громадян послуг. Але на цьому запланована багатоступінчаста передача послуг до ЦНАП була майже зупинена, адже не була підкріплена конструктивною співпрацею центральної виконавчої влади з органами місцевого самоврядування, змінами тематичних законів тощо.

Ураховуючи задекларовану Президентом та Кабінетом Міністрів України політику децентралізації, були також очікування, що органам місцевого самоврядування повернуть ті повноваження, які були «одержавлені» у попередні роки. Проте Уряд розпочав іншу політику — так звану «конкуренцію», а насправді й «комерціалізацію». Зокрема, урядовий законопроект «Про <...> спрощення надання адміністративних послуг» (реєстраційний № 4322а від 21 липня 2014 р.) пропонував надавати адміністративні послуги й через «інших осіб». Під такими особами малися на увазі насамперед нотаріуси та банки. Для їх мотивування також пропонувалося повернути практику надання «інших платних послуг, пов'язаних з адміністративними». Крім фрагментарності запропонованого регулювання, очевидним був і кардинальний відхід від задекларованої у Законі України «Про адміністративні послуги» державної політики. Законопроект № 4322а було ухвалено лише у першому читанні.

Уряд знову повернувся до ідеї про «конкуренцію» у сфері державної реєстрації суб'єктів господарювання та нерухомості у законопроекті № 1580 від 22 грудня 2014 р. 12 лютого 2015 р. законопроект був проголосований у другому читанні і в ньому було зроблено кілька вкраплень про «інші платні послуги, пов'язані з адміністративними послугами» у сфері реєстрації прав на нерухоме майно. Але норми про банки та інших суб'єктів ще не отримали підтримки парламенту.

У цієї політики «конкуренції» є дуже серйозний ризик. Це ймовірне подорожчання реєстраційних послуг, адже послуги нотаріусів (приватних) є дорогими, а банки об'єктивно налаштовані на прибутковість діяльності. Зрештою у концепції, де плата за адміністративні послуги повинна мати прибуткову складову, є додаткові серйозні сумніви, адже держава не повинна перетворюватися на комерційну структуру, бо має інше призначення і вже зібрала з суспільства податки; «прибутковість» буде перешкодою для дерегуляції та постійно підвищуватиме вартість послуг.

Крім того, комерційно орієнтовані суб'єкти уникатимуть роботи на територіях, де не буде гарантованого прибутку (сільська місцевість, маленькі містечка). Також комерційні суб'єкти можуть банкрутувати. Тобто держава все одно мусить утримувати основну інфраструктуру реєстраторів. Тож залишається актуальним питання, кому ці реєстратори будуть підпорядковані — центральному органу виконавчої влади (Міністерству юстиції України) чи органам місцевого самоврядування? Мін'юст наразі залишив реєстраторів за собою.

У МВС України також замість децентралізації та підтримки створення інтегрованих ЦНАП у містах та районах запропонували розвивати відомчі «сервісні центри» і також з комерційною мотивацією (законопроект № 2567).

Чи є альтернатива цій політиці? Так, це шлях Польщі, ФРН та інших децентралізованих країн, великих за територію та кількістю населення. Потрібно задіяти громадянську активність, бажання громадян впливати на владу. Кращою альтернативою комерціалізації є **децентралізація**. Тоді питання про якість послуг буде відповідальністю органів місцевого самоврядування. І Україні тут уже є чим пишатися, адже багато її міст вже сьогодні пропонують достатньо якісні послуги.

Звісно, якість послуг буде відрізнятися від міста до міста. Десь може з'явитися і локальна корупція. Але, по-перше, це стане, швидше, винятком, а не централізованою практикою. По-друге, за належного інституційного розмежування виконавча влада зможе більш ефективно контролювати законність дій місцевого самоврядування.

Децентралізація має стосуватися насамперед **базових** адміністративних послуг, до яких може належати: реєстрація актів цивільного стану (далі — РАЦС); реєстрація місця проживання, видача паспортів («внутрішнього» та «для виїзду за кордон»); надання дозволів у сфері будівництва та перепланування (зокрема, щодо індивідуальних будинків та перепланування квартир); реєстрація прав власності на нерухоме майно; реєстрація суб'єктів господарювання; реєстрація колісних транспортних засобів та видача посвідчень водія. Соціальні адміністративні послуги (призначення різних видів соціальної допомоги та субсидій) — це єдина сфера, яка досить давно делегована органам самоврядування у містах обласного підпорядкування.

Що б дало це рішення? Для громадян і бізнесу — це реальний крок до кардинального покращення якості надання адміністративних послуг.

Адже з точки зору держави — це децентралізація. З точки зору споживачів послуг — це інтеграція послуг, тобто їх об'єднання під єдиним керівництвом і відповідальністю. За таких умов і міста, і райони змогли б надавати ці послуги через ЦНАП. Це просте рішення вже дає відчутний результат. Бо у грудні 2014 р. національні соціологічні заміри показали загальну якість адміністративних послуг на «добре» і «дуже добре» — лише 5% сумарно. Водночас послуги, що отримуються через ЦНАП, мають ці ж оцінки на середньому рівні 79%.

Перевагами децентралізації також є: підвищення впливу громади на якість послуг; ефективна організація надання послуг (належні повноваження у керівника, відповідальність, надання «швидких послуг»); ефективне використання публічних ресурсів (персоналу, приміщень, техніки тощо).

При цьому загальна модель взаємодії центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) з органами місцевого самоврядування (ОМС) щодо надання цих «делегованих» повноважень може полягати у такому. ОМС здійснює безпосереднє надання послуг, тобто спілкується з громадянами. За ЦОВВ зберігається функція ведення загальнодержавних реєстрів. ЦОВВ можуть здійснювати функцію допуску до роботи у реєстрах в окремих сферах. ЦОВВ може розглядати скарги в адміністративному порядку. Також за національним рівнем, але вже за відповідним міністерством залишається функція вироблення правил (політики/законодавства).

На мій погляд, корінь зла у проблематиці адміністративних послуг криється насамперед у коштах. Адже загальний фінансовий обсяг сфери адміністративних послуг — це десятки мільярдів гривень. Тому потрібно навести порядок у цій сфері. Більшість адміністративних послуг повинні бути офіційно платними, крім соціальної сфери. При цьому вартість має наближатися до собівартості послуги певного виду або ж покривати принаймні частину витрат держави на надання цих послуг. Наприклад, якщо замість 85 копійок за реєстрацію місця проживання сплачувати 10 гривень адміністративного збору, то були б ресурси і на розвиток електронних реєстрів та на швидке надання цих послуг. Важливо, щоб плата за адміністративну послугу завжди була визначена у вигляді єдиного платежу (адміністративного збору). Навіть якщо допустити впровадження політики «конкуренції», то ціна за послуги мусить бути єдиною у всіх надавачів послуг, і при цьому виходити із собівартості послуг у публічному секторі.

Для розв'язання проблем з оплатою адміністративних послуг є доцільними розробка і впровадження закону «Про адміністративний збір». У ньому мають бути максимально повно врегульовані критерії платності та безоплатності адміністративних послуг, порядок визначення розмірів зборів за конкретні послуги, порядок їх перегляду тощо. При цьому потрібен баланс між належною якістю послуги та адекватністю її ціни. Підвищений розмір адміністративного збору допустимий лише за терміновістю. Закон може містити в додатку перелік розмірів адміністративного збору за базові адміністративні послуги. Адміністративний збір має зараховуватися до спеціального фонду державного або місцевого бюджету у «прив'язці» до відповідного суб'єкта надання адміністративної послуги. Це дозволить фінансово забезпечити безперебійне та якісне надання адміністративних послуг.

Отже, проблематика адміністративних послуг є однією з найактуальніших для України. При цьому децентралізація повноважень та впорядкування відносин з платою за адміністративні послуги є стратегічними напрямами роботи для науковців і завданнями для законодавця.

Настюк Василь Якович,
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Аналіз законодавчих засад забезпечення безпеки Української держави засвідчує, що в сучасних умовах зростає актуальність розробки і прийняття нормативно-правових актів, в яких необхідно чітко визначити фундаментальні юридичні поняття, що характеризують правомірність дій у сфері безпеки України як суверенної держави та встановити дієвий порядок захисту безпеки пріоритетних державних інтересів. Наразі всі ці заходи можливо здійснити лише за умови чіткого законодавчого визначення сутності та самого поняття державної безпеки.

З огляду на відсутність доктринального визначення поняття «державна безпека» у вітчизняному законодавстві України актуальності набуває наукове дослідження цієї категорії як одного з чинників національної безпеки України і як однієї з трьох цілей правової політики держави, адже в сучасних умовах юридична теорія та практика потребують системної єдності, визначеності у вживанні термінів використання структурованих категорій для чіткого позначення понять, недопущення довільного терміноутворення у сфері безпекових правовідносин.

Як засвідчує аналіз сучасної наукової літератури, у питанні визначення сутності та поняття державної безпеки юридична наука далеко не просунулася. Цілком ймовірно, що в умовах розбудови України як суверенної демократичної, правової, соціальної держави, яка має ефективно здійснювати конституційні функції забезпечення законних прав і свобод людини і громадянина, а також вирішувати завдання щодо особистої безпеки громадян, попередження та припинення правопорушень у сфері державної безпеки, необхідні її демократичні трансформації, абсолютно нові підходи до вирішення проблем державної безпеки. Йдеться про створення нового механізму управлінського впливу держави на різні сфери життєдіяльності українського суспільства. Його демократизація актуалізує питання про знайдення, відображення і закріплення у системі українського чинного законодавства оптимального співвідношення і взаємозв'язку інтересів особи, суспільства і держави. Сьогодні вимагає передусім переосмислення існуючих і вироблення нових правових знань про державу, владу, управління безпекою тощо як різнобічні за змістом, але єдині за природою соціально-правові феномени, які органічно пов'язані із суспільним буттям, із різноманітними правовідносинами, є визначальними чинниками життєдіяльності, специфічними комплексними регуляторами. Розвиток суспільства — це завжди якісні зміни політико-правових процесів, форм і методів управління у сфері державної безпеки. Саме ефективне державне управління є запорукою успішного виконання завдань щодо забезпечення безпеки Української держави.

Далі необхідно зазначити, що в такій сфері життєдіяльності, як адміністративно-правове регулювання, державний вплив на суспільні процеси не тільки не зменшується, а стає більш значимим і нагальним, насамперед у частині забезпечення державної безпеки. У контексті цього виступу під поняттям «сфера державної безпеки» розуміється соціальне

середовище, яке включає в себе основні ознаки держави, і щодо яких відповідними суб'єктами держави запроваджуються певні заходи із забезпечення безпечного та належного їх функціонування.

Держава як суб'єкт забезпечення своєї безпеки, тобто фактично суспільства, людини, громадянина, здійснює управління процесом свого захисту від впливу на неї негативних як внутрішніх, так і зовнішніх викликів і загроз. Із цією метою державою створюються спеціальні державні інституції, а також утворюється складна система соціальних відносин, що регулюються нормами спеціального (безпекового) законодавства. Загальним завданням для спеціальних державних інституцій є прогнозування, попередження, виявлення та мінімізація дії негативних чинників (викликів, загроз), що можуть утворитися як усередині самої держави, так і за її межами.

З урахуванням зазначеного можна констатувати, що для держави об'єктом забезпечення державної безпеки є основні її ознаки. Натомість суб'єктами забезпечення безпеки є спеціально утворені державні інституції, які мають відповідний адміністративно-правовий статус. Таким чином, держава одночасно є і суб'єктом, і об'єктом захисту, тобто існує свого роду безпековий суб'єктно-об'єктний дуалізм.

При цьому об'єктом у сфері безпеки держави є насамперед внутрішнє суспільне та природне середовище держави, система державних інституцій, діяльність яких направлена на мінімізацію дії комплексу існуючих і ймовірних загроз, або, інакше кажучи, це забезпечення внутрішньої безпеки держави. Тобто держава через свої спеціально утворені державні органи здійснює управлінський вплив на своє суспільне та природне середовище та державні органи з метою протидії негативним явищам усередині держави. Таким чином, внутрішнім об'єктом у сфері державної безпеки є люди, соціальні групи, що взаємодіють між собою з приводу загальнодержавних та приватних інтересів, навколишнє природне середовище, а також державні інституції. Особливості такого об'єкта визначають організацію, діяльність та статус суб'єктів у сфері безпеки держави, місце конкретної системи державного управління.

Оскільки загрози інтересам держави можуть виникати не лише всередині держави, а й за її межами, вона (держава) через спеціально утворені державні органи здійснює спеціальний адміністративно-управлінський вплив, застосовуючи відповідні заходи та методи, на зовнішнє соціальне середовище та його інституції з метою протидії негативним

явищам, що спрямовані проти держави, тобто здійснює забезпечення зовнішньої безпеки держави. Зазначене реалізується шляхом прогнозування, попередження, виявлення та мінімізації негативного впливу зовнішніх негативних чинників (викликів, загроз). При цьому під час здійснення відповідного впливу на зовнішнє середовище держава застосовує як правові засоби, механізми, форми та методи безпекової діяльності, так і спеціальні, які можуть суперечити правовому полю того середовища, в якому наведені чинники (виклики, загрози) виникають та реалізуються (наприклад, розвідувальна діяльність, проведення спеціальних операцій, у тому числі антитерористичних, військових тощо).

Окрім вказаних застосовуються й інші способи забезпечення державної безпеки: політичного, дипломатичного, правового, економічного, воєнного, спеціального тощо характеру, які є, насамперед, превентивними методами та заходами. І це поширена практика здійснення такої діяльності при забезпеченні державної безпеки будь-якої держави. Таку категорію діяльності щодо забезпечення державної безпеки можна назвати спеціальною діяльністю держави, оскільки при цьому, окрім загального об'єкта, яким є внутрішнє соціальне середовище, є і спеціальний об'єкт — зовнішнє соціальне середовище, а також використовуються спеціальні засоби, механізми, форми та методи забезпечення державної безпеки. Крім того, під час здійснення наведеної спеціальної діяльності держави функціонують суспільні відносини, які виникають між суб'єктом (державою, органами держави, службовими особами) та представниками зовнішнього соціального середовища (іноземною державою, органами іноземної держави і фізичними та юридичними особами іноземної держави).

Таким чином, державна безпека є системою загальних та спеціальних заходів, які забезпечують надійне та стабільне існування держави як політичної організації всього суспільства, а також забезпечує її захист від реальних та потенційних загроз (ризиків) зовнішнього та внутрішнього характеру, які здатні завдати шкоди її нормальному функціонуванню.

Не претендуючи на остаточне визначення поняття «державна безпека», вважаємо, що запропонований варіант відповідає сучасним поглядам на визначення поняття безпеки і держави та може служити в майбутньому для подальших досліджень у галузі забезпечення державної безпеки.

Цілком ймовірно, що дослідження пріоритетних чинників безпеки повинно складатися з певних законодавчо визначених категорій, як-от: 1) визначення потенційних небезпек та ризиків, 2) рівень захищеності

життєво важливих інтересів об'єктів безпеки — людини, суспільства і держави, забезпечуваних суб'єктами державної безпеки від негативних явищ міжнародного, соціального, техногенного та природного характеру, і 3) здатність суб'єктів забезпечення державної безпеки своєчасно виявляти, запобігати та протидіяти відповідним негативним явищам.

Кузніченко Сергій Олександрович,
доктор юридичних наук, професор,
Одеський державний університет
внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ

Стала життєдіяльність суспільства підтримується за рахунок політичної та економічної систем, які склалися історично, та існуючої налагодженої системи управління, що має можливість застосування державних владних заходів для забезпечення стабільності в суспільстві. Подібні заходи дозволяють підтримувати в суспільстві відносний правопорядок. Проте вони досить ефективно впливають лише в умовах стабільної суспільно-політичної обстановки. При виникненні широкомасштабних надзвичайних ситуацій події виходять з-під контролю. У цих умовах звичайні форми забезпечення правопорядку й громадської безпеки перестають працювати. У подібних випадках для стабілізації суспільно-політичної обстановки і взяття її під контроль потрібні якісно нові заходи, які б дістали своє вираження у надзвичайних правових режимах.

Жодна держава у світі не застрахована від періодичного виникнення різного роду екстремальних ситуацій, конфліктів, катастроф тощо [1, с. 2]. На сьогодні це вкрай важливо та необхідно для ситуації, яка склалася в Україні.

Загальнотеоретичні питання правового режиму надзвичайного стану, а також інституту обмеження прав і свобод громадян у зазначеному режимі висвітлювались у наукових працях вітчизняних фахівців: В. Б. Авер'янова, М. І. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. Л. Копиленка, М. В. Корнієнка, В. Я. Настюка, П. М. Рабіновича, О. Н. Ярмиша та ін.

Правове регулювання відносин, що виникають в умовах різних природних катаклізмів, техногенних аварій і катастроф, соціально-політичних та військових конфліктів, історично здійснювалося шляхом застосування заходів надзвичайного характеру.

Відтак слід зазначити ту особливість, що запровадження надзвичайного адміністративно-правового режиму завжди пов'язане з обмеженням прав і свобод людини і громадянина. Визначення правового статусу громадян під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів необхідне для: а) забезпечення дотримання Конституції України та міжнародно-правових зобов'язань, взятих на себе Україною; б) підтримання легітимності режиму надзвичайного стану; в) виконання зобов'язань влади перед громадянами щодо дотримання їх прав і свобод в умовах дії режиму надзвичайного стану; г) створення необхідного політичного, економічного та психологічного клімату на території, де оголошений режим надзвичайного стану [2, с. 26].

Треба розуміти, що надзвичайний правовий режим тлумачиться не просто як наявність певних виняткових обставин, що порушують установлений у суспільстві та державі правопорядок і потребують застосування надзвичайних заходів для нормалізації обстановки, а й як форма реагування на ці обставини з боку держави, управлінський вплив державних структур.

В. Б. Рушайло констатує, що об'єднуючою ознакою для надзвичайних адміністративно-правових режимів є те, що вони вводяться при настанні внутрішньої чи зовнішньої загрози, пов'язаної з можливістю завдання збитку державному суверенітету, конституційному ладу, територіальній цілісності, суспільній безпеці, нормальному функціонуванню державних і громадських інститутів, життю і здоров'ю населення країни [3, с. 70].

При цьому, на нашу думку, характерним є те, що саме адміністративний примус (складова частина державного примусу) становить основу юридичного змісту такого юридичного феномену, як надзвичайні адміністративно-правові режими.

Адміністративний примус при введенні надзвичайного правового режиму стає основою правового регулювання суспільних відносин, він наче проникає в усі суспільні відносини: трудові, цивільно-правові, конституційно-правові, екологічно-правові та ін.

Утім аналіз законів України «Про правовий режим воєнного стану» [4], «Про правовий режим надзвичайного стану» [5], «Про зону надзвичайної екологічної ситуації» [6] свідчить, що значна кількість заходів,

які застосовуються під час дії надзвичайних адміністративно-правових режимів, належать до категорії адміністративно-запобіжних. Указана група заходів віддзеркалює природу цих режимів. До них належать: 1) особливий режим в'їзду та виїзду; 2) вилучення для тимчасового використання необхідного для потреб оборони майна міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, територіальних громад, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та громадян, у тому числі згідно з Положенням про військово-транспортний обов'язок — транспортних засобів, споруд, машин, механізмів, обладнання та інших об'єктів, пов'язаних з обслуговуванням транспорту, та видавати про це відповідні документи встановленого зразка; 3) обмеження свободи пересування; 4) запровадження комендантської години; 5) встановлення квартирної повинності для юридичних та фізичних осіб; 6) особливі правила користування зв'язком та передачі інформації через комп'ютерні мережі; 7) заборона страйків; 8) обмеження руху транспортних засобів та їх огляд; 9) посилення охорони громадського порядку та об'єктів, що забезпечують життєдіяльність населення і народного господарства; 10) заборона проведення масових заходів (зборів, мітингів); 11) тимчасове вилучення у громадян вогнепальної й холодної зброї, а також боєприпасів, а у підприємств, установ, організацій — навчальної військової техніки, радіоактивних речовин і матеріалів, отруйних та сильнодіючих хімічних речовин; 12) перевірка документів у громадян, а в необхідних випадках — проведення особистого огляду, огляду речей, транспортних засобів, багажу і вантажу, службових приміщень та житла громадян; 13) обмеження або заборона продажу зброї, отруйних речовин, спиртних напоїв; 14) встановлення тимчасової заборони на будівництво нових і розширення діючих підприємств та інших об'єктів, діяльність яких не пов'язана з ліквідацією надзвичайної екологічної ситуації або із забезпеченням життєдіяльності населення; 15) регулювання роботи цивільних теле- і радіоцентрів, заборона роботи аматорських радіопередавальних засобів та радіовипромінювальних пристроїв особистого та колективного користування; 16) встановлення карантину та проведення інших обов'язкових санітарних та протиепідемічних заходів; 17) примусове відчуження об'єктів права приватної власності з обов'язковим подальшим повним відшкодуванням їх вартості [7, с. 223].

Як бачимо, надзвичайні адміністративно-правові режими за своєю природою є складним та часто суперечливим явищем зі вжиттям екстра-

ординарних заходів, однак спрямовані на досягнення або відновлення нормальних, звичайних умов життєдіяльності.

Таким чином, дослідження та наукове осмислення особливостей запровадження надзвичайних адміністративно-правових режимів в Україні є однією з ключових складових стратегій зміцнення національної оборони і безпеки нашої держави.

Список використаних джерел

1. Лозбинева, В. В. Федеральный Конституционный закон «О чрезвычайном положении» [Текст] : комментарий / В. В. Лозбинева. – М. : Спарк, 2003. – 252 с.
2. Жалинский, А. Э. Правовой статус населения в условиях чрезвычайного положения [Текст] / А. Э. Жалинский // Обеспечение безопасности населения и территории : сб. науч. тр. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1994. – С. 26–38.
3. Могил, С. К. Сучасна держава в екстремальних ситуаціях: нормативи, органи, функції [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Могил Сергій Костянтинович. – Одеса, 2003. – 190 с.
4. Про правовий режим воєнного стану [Текст] : Закон України від 6 квіт. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 28. – Ст. 224.
5. Про правовий режим надзвичайного стану [Текст] : Закон України від 16 берез. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
6. Про зону надзвичайної екологічної ситуації [Текст] : Закон України від 13 лип. 2000 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
7. Кузніченко, С. О. Адміністративний примус у змісті надзвичайних правових режимів [Текст] / С. О. Кузніченко // Держава і право. – 2002. – № 15. – С. 223–230.

Монаснко Антон Олексійович,
доктор юридичних наук, професор,
Класичний приватний університет

ДО ПИТАННЯ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ІСНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ТА РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СЛУЖБ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Згідно з п. 1 постанови Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21 січня 2015 р. ліквідовано Державну реєстраційну службу та

Державну виконавчу службу й покладено на Міністерство юстиції України виконання їх завдань та функцій.

Проте варто зазначити, що відповідно до ч. 1 ст. 2 Закону України «Про виконавче провадження» примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України. За ч. 2 ст. 2 цього ж Закону примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці, визначені Законом України «Про державну виконавчу службу».

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державну виконавчу службу» державна виконавча служба входить до системи органів Міністерства юстиції України і здійснює виконання рішень судів, третейських судів та інших органів, а також посадових осіб відповідно до законів України. Крім того, питання виконання судових рішень регулюються Інструкцією про проведення виконавчих дій, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 15 грудня 1999 р.

Тому, щоб ліквідувати цей орган Міністерства юстиції України, необхідно внести відповідні зміни до двох вищезазначених законів України, оскільки постановою Кабінету Міністрів України не може бути ліквідовано орган міністерства, правовий статус та повноваження якого визначено на законодавчому рівні.

З другого боку, такі зміни в структурі Мін'юсту є першим етапом реформи юстиції. Наступним етапом буде запровадження інституту приватних виконавців.

Відповідно до ч. 2 ст. 4 Закону України «Про державну виконавчу службу» державний виконавець є представником влади й здійснює примусове виконання судових рішень, постановлених іменем України, і рішень інших органів (посадових осіб), виконання яких покладено на державну виконавчу службу у порядку, передбаченому законом. А щодо приватних виконавців постають багато питань, зокрема: яким чином буде здійснюватися виконання кримінальних покарань, виконання рішень суду у справі, де відповідачем виступає держава; чи не призведе цей інститут до зловживання своїми повноваженнями і до рейдерства; яким чином буде здійснюватися контроль за їх діяльністю. Тому слід буде в майбутньому вирішити питання із визначенням на законодавчому рівні правового статусу та повноважень щодо здійснення виконавчих дій приватними виконавцями, здійснення контролю за їх діяльністю.

На сьогодні проблемами в роботі державної виконавчої служби України є: виконання приблизно 25 відсотків проваджень; надмірна завантаженість роботи державних виконавців; низький рівень матеріально-технічного забезпечення їх роботи та заробітної плати.

Варто зазначити, що не слід поспішати з повною ліквідацією органів Державної виконавчої служби України. Можна перейти до змішаної системи примусового виконання рішень судів, зокрема, залишити Державну виконавчу службу і впровадити інститут приватних виконавців. Наш вітчизняний багаторічний досвід показав, що під час запровадження, наприклад, інституту приватного нотаріату з 1993 р. також були певні застереження стосовно того, що приватні нотаріуси порушуватимуть чинне законодавство України, таємницю вчинення нотаріальних дій. Однак цього не сталося.

Тому разом із органами державної виконавчої служби діяльність приватних виконавців зможе привести до зменшення навантаження на державних виконавців, підвищення ефективності їх роботи; скорочення строків виконавчого провадження; зменшення корупційних чинників, оскільки приватний виконавець не буде зацікавлений у заниженні вартості реалізації арештованого майна; економії бюджетних коштів завдяки скороченню апарату в системі органів державної виконавчої служби України. І, врешті-решт, одна зі сторін зможе сама визначатися: до державного чи приватного виконавця їй звертатися для примусового виконання рішення суду.

Що стосується ліквідації Державної реєстраційної служби України і передання органам місцевого самоврядування частини її функцій, то слід зазначити, що відповідно до п. 1 Положення про Державну реєстраційну службу України, затвердженого Указом Президента України 6 квітня 2011 р., Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції України та входить до системи органів виконавчої влади.

Крім того, Положення про Державну реєстраційну службу України було затверджено також постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р., яким визначено, що Державна реєстраційна служба України (Укрдержреєстр) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра юстиції, який реалізує державну політику з пи-

тань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо їх реєстрація передбачена законами, статуту територіальної громади м. Києва, державної реєстрації друкованих засобів масової інформації та інформаційних агентств як суб'єктів інформаційної діяльності.

Варто звернути увагу на те, що Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. є чинним і має вищу юридичну силу щодо постанови Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України «Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції» від 21 січня 2015 р. прийнята з метою оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, раціонального використання бюджетних коштів та на виконання п. 9 розд. III «Прикінцеві положення» Закону України від 28 грудня 2014 р. «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, законодавчих актів України».

Відповідно до п. 9 розд. III «Прикінцеві положення» Закону України «Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, законодавчих актів України» від 28 грудня 2014 р. керівникам органів виконавчої влади та інших державних органів (крім органів, які беруть участь в антитерористичних операціях, здійсненні заходів із забезпечення правопорядку на державному кордоні, відбитті збройного нападу на об'єкти, що охороняються військовослужбовцями, звільненні цих об'єктів у разі захоплення або спроби насильного заволодіння зброєю, бойовою та іншою технікою) з метою забезпечення раціонального використання бюджетних коштів необхідно вжити заходів щодо скорочення чисельності працівників цих органів на 20 відсотків, надання працівникам відпусток без збереження заробітної плати, встановлення для працівників режиму роботи на умовах неповного робочого часу, зменшення або скасування стимулюючих виплат, зменшення надбавок і доплат, які встановлені у граничних розмірах, а також необхідно переглянути укладені договори на придбання товарів, робіт, послуг.

Отже, у наведеному Законі йде мова не про ліквідацію органів виконавчої влади та інших державних органів, а про скорочення чисельності працівників цих органів. Крім того, виникає питання, чи буде

здійснюватися своєчасне фінансове забезпечення органів місцевого самоврядування для виконання деяких переданих до їх повноважень функцій Укрдержреєстру і наскільки ефективно вони будуть ці функції виконувати; як органи місцевого самоврядування будуть акумулювати інформацію, що міститься в Мін'юсті, щодо об'єктів нерухомого майна, загальна площа яких виступатиме базою для стягнення податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки.

Варто зазначити, що Укрдержреєстр мав все ж таки деякі переваги. Так, зокрема, були сформовані єдині тарифи та стандарти надання послуг по всій території України, запроваджено контроль за роботою державних реєстраторів та єдину управлінську вертикаль, започатковано реєстрацію бізнесу через мережу Інтернет, було відкрито реєстри бізнесу та суттєво розширено перелік відомостей з ЄДР. Нотаріусам було передано функції державної реєстрації речових прав на нерухоме майно.

Проте були і нарікання на роботу цього органу влади. Зокрема, було багато скарг на якість надання послуг, відсутність належної мотивації у співробітників, високу бюрократизованість, корупцію на місцях, неефективну організаційну структуру, а також надлишкову кількість управлінського апарату та централізацію прийняття рішень.

Тому в сьогоднішніх умовах фінансово-економічної кризи та ведення військових дій у зоні АТО може і доцільно ліквідувати такий орган влади з метою економії бюджетних коштів та скорочення державного апарату, проте все ж була створена певна система державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень.

Миронюк Роман Вікторович,
доктор юридичних наук, доцент,
Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ

Органами Державної виконавчої служби (далі — ДВС) щорічно забезпечується виконання в примусовому порядку близько 10 млн рішень суду та інших органів публічної адміністрації, в результаті чого до дер-

жавного бюджету відраховується близько 10 млрд грн надходжень, що свідчить про досить великий масив роботи, виконання якої забезпечують на сьогодні близько 5,5 тис. державних виконавців [1]. Попри це велика кількість виконавчих документів залишається невиконаною — близько 40% щорічно, це пов'язано з багатьма факторами, серед яких ключовими є: складність ідентифікації та виявлення майна і коштів боржника, оскільки в нашій державі до цього часу превалує безготівковий обіг коштів; складність у визначенні власника речей, коштів, майнових комплексів; слабкість або інколи навіть відсутність законодавчо визначених механізмів вилучення майна та коштів; низький рівень заробітної плати та інших мотиваційних чинників для стимулювання праці державних виконавців, що призводить до порушення ними законодавства про виконавче провадження, та ін.

Такий стан речей зумовлює суспільство шукати шляхи виправлення цієї ситуації. Окремі реформаційні, а на нашу думку, дещо революційні, в системі побудови та діяльності ДВС кроки вже здійснюються. Так, Кабінет Міністрів України своєю постановою від 21 січня 2015 р. ліквідував ДВС, поклавши на Міністерство юстиції завдання і функції з реалізації державної політики у сфері організації примусового виконання рішень судів та інших органів [2]. Основною мотивацією до такого кардинального рішення стала необхідність проведення чергової оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції, необхідність раціонального використання бюджетних коштів за рахунок скорочення чисельності працівників державних органів на 20 %.

Однак це не означає, що інститут примусового виконання рішень судів та інших органів публічної адміністрації має бути ліквідовано. Скоріше, йдеться про реформування цього інституту, яке, з урахуванням останніх тенденцій запровадження європейської практики виокремлення різновидів надання послуг (адміністративних та приватних), має привести до створення поряд із державними виконавцями інституту приватних виконавців як допоміжного (альтернативного) інституту надання публічних та приватних послуг у сфері забезпечення примусового виконання рішень судів та інших органів. І в цьому розрізі непринципово, яку назву буде мати орган, який надаватиме публічні послуги в цій сфері: чи це буде ДВС як окрема служба, що входить до системи органів Міністерства юстиції України, чи це буде департамент (управління) примусового виконання у складі цього міністерства. Головним є ефек-

тивне виконання завдань, покладених державою і суспільством на цей орган (службу).

Крім того, слід зазначити, що ліквідація ДВС потребує внесення змін до законодавчих актів. Зокрема, до Закону України «Про виконавче провадження», в якому в ч. 1 ст. 2 зазначено, що примусове виконання рішень покладається на державну виконавчу службу, яка входить до системи органів Міністерства юстиції України [3], та до Закону України «Про державну виконавчу службу», в ч. 2 ст. 2 якого зазначено, що примусове виконання рішень здійснюють державні виконавці [4]. Питання виконання судових рішень регулюються Інструкцією з організації примусового виконання рішень, затвердженою наказом Міністерства юстиції України від 2 квітня 2012 р. [5]. Тому, щоб ліквідувати цей орган Міністерства юстиції України, необхідно внести відповідні зміни до двох згаданих законів, оскільки постановою Кабінету Міністрів України не може бути ліквідований орган міністерства, правовий статус та повноваження якого визначено на законодавчому рівні.

Однак, очевидно, що такі зміни в структурі Мін'юсту є першим етапом реформи юстиції, наступним з яких буде запровадження інституту приватних виконавців (досвід Казахстану, Франції, Бельгії, Люксембургу, країн Балтії).

Сьогодні пропонуються три альтернативні моделі реформування ДВС. Перша модель реформування ДВС передбачає створення в системі Мін'юсту урядового органу, який об'єднав би органи державної виконавчої служби та органи судової адміністрації України. Другою можливою моделлю (концепцією) розвитку ДВС є покладення примусового виконання рішень виключно на приватних виконавців. Така модель є ефективною у країнах сталої демократії, де інститути надання юридичних послуг (нотаріату, адвокатури, приватних детективів, приватних охоронців, приватних виконавців) є досить розвинутими, чітко структурованими, незалежними і мають високий рівень відповідальності перед суспільством, тому що є об'єктами громадського контролю.

Більш прийнятною для нашої країни є третя модель розвитку ДВС, яка передбачає функціонування паралельно із ДВС приватних виконавців. Даною концепцією передбачається також надання права стягувачеві самостійно визначати орган примусового виконання — державний чи приватний, яким буде вжито заходів щодо виконання рішення. Поряд із цим структура та повноваження ДВС і системи приватних виконавців

повинні будуватися на принципах рівності та узгодженості. Однак законодавчо слід закріпити за державними виконавцями виключне право по виконанню рішень окремої категорії (принцип диференціації виконавчих проваджень), зокрема, рішень щодо стягнення коштів на користь держави з державного чи місцевого бюджетів або бюджетних установ, щодо конфіскації майна тощо. Обов'язковими умовами діяльності приватних виконавців має бути наявність у них ліцензії та визначення ліцензійних умов її отримання. Перед запровадженням інституту приватних виконавців необхідно провести чітко сплановану роз'яснювальну роботу серед громадськості. І саме Мін'юст має взяти на себе цю функцію. Адже громадськість, бізнес, чиновники мають розуміти, що слово «приватний виконавець» не означає «бізнесмен». Він також на службі держави, яка делегувала йому певні повноваження. В європейських країнах навіть не має назви «приватний виконавець», бо вона вводить в оману, є термін «судові пристави» або «присяжні виконавці». Це особи, які склали присягу і призначені на публічно-правову посаду. Їх контролює Мін'юст, а дії чітко підпорядковані закону або інструкціям. За свою роботу виконавець отримує оплату не за домовленістю, а згідно з тарифом.

Доречно зауважити, що певним чином науково обґрунтована платформа для запровадження інституту приватних виконавців створюється. Так, Центром політико-правових реформ (ЦППР) підготовлено і оприлюднено Концепцію запровадження інституту приватних виконавців в Україні [6] та розроблено законопроект «Про приватних виконавців» [7]. Підтримую позицію експертів ЦППР стосовно того, що слово «приватний» є умовним, оскільки приватний виконавець має діяти від імені держави та має бути внесений до відповідного державного реєстру на підставі рішення органу державної влади.

У підсумку слід погодитись із багатьма фахівцями в тому, що не варто поспішати з повною ліквідацією органів ДВС. Більш логічним та виваженим з огляду на світову правозастосовну практику є перехід до змішаної системи примусового виконання рішень судів. Тобто, залишивши ДВС, запровадити інститут приватних виконавців. За таких умов діяльність приватних виконавців зможе привести до зменшення навантаження на державних виконавців, підвищення ефективності їх роботи, скорочення строків виконавчого провадження, зменшення впливу корупційних чинників (приватний виконавець не буде зацікавлений занижувати вартість реалізації арештованого майна), до економії бюджетних коштів

через скорочення апарату органів ДВС, а також буде створювати підстави для здорової конкуренції, а відповідно, і до підвищення якості результатів такої діяльності.

Список використаних джерел

1. Звіт про роботу органів державної виконавчої служби за 2011–2013 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dvs.gov.ua/ua/page/20>. 2. Питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади системи юстиції [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 21 січ. 2015 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 6. – Ст. 127. 3 Про виконавче провадження [Текст] : Закон України від 24 берез. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 19–20. – Ст. 142. 4. Про державну виконавчу службу [Текст] : Закон України від 24 берез. 1998 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 36–37. – Ст. 243. 5. Про затвердження Інструкції з організації примусового виконання рішень [Електронний ресурс] : наказ М-ва юстиції України від 2 квіт. 2012 р. – Режим доступу: <http://www.dvs.gov.ua/ukaz-prezidenta-pro-dvs.html>. 6. Концепція запровадження інституту приватних виконавців в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.org.ua/2010-03-07-18-06-07/lawreforms/1795-kontseptsiia-zaprovadzhennia-pryvatnykh-vykonavtsiv-v-ukraini.html>. 7. Проект Закону «Про приватних виконавців» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.commerciallaw.com.ua/uk/proekt-zakonu-ukrajiny-qpro-pryvatnyh-ykonavcivq/425-proekt-zakonu-ukrajiny-qpro-pryvatnyh-vykonavcivq>.

Комзюк Анатолій Трохимович,
доктор юридичних наук, професор,
Харківський національний
університет внутрішніх справ

ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Дотепер у теорії адміністративного права одне з провідних місць займає вчення про правові методи управлінської діяльності (або відповідно до останніх тенденцій — про інструменти здійснення виконавчої влади). Традиційно (досить поглянути на зміст сучасних підручників

і навчальних посібників з адміністративного права) одним із основних таких методів автори називають адміністративний примус.

Необхідно насамперед звернути увагу на проблему використання терміна «адміністративний примус». Справа в тім, що в законодавстві України та інших пострадянських держав відсутнє не лише визначення цього поняття, в нормативних актах термін «адміністративний примус» взагалі не використовується. Інакше кажучи, термін «адміністративний примус» не має, так би мовити, «офіційного статусу», він сформульований лише на доктринальному рівні.

Але проблема інституту адміністративного примусу не лише термінологічна, у наш час цей правовий інститут, як і всі інші інститути, необхідно оцінювати також із точки зору їх відповідності новій доктрині адміністративного права, орієнтованій на досвід провідних країн світу.

У цьому зв'язку варто навести думку І. Коліушка і О. Банчука, які пропонують переглянути поняття і зміст адміністративного примусу. Адміністративним примусом, на їх думку, має вважатися лише примусове виконання адміністративних актів [1].

Безумовно, надмірно широке розуміння адміністративного примусу потребує перегляду. Проте при цьому необхідно виробити певну нову концепцію, яка могла б замінити існуючу теорію адміністративного примусу. Адже «розтягування» окремих примусових заходів по різних провадженнях (тобто по різних інститутах) не звільняє від потреби узагальнення знань про ці заходи, виділення їх сутнісних ознак тощо.

Варто зазначити, що відмова від нинішньої теорії примусу на користь примусового виконання актів — теоретичні міркування, практично зробити це сьогодні складно. По-перше, примусове виконання адміністративних актів — це лише окремий випадок застосування примусових заходів, оскільки реально ці заходи можуть застосовуватися і до видання акта, і незалежно від його видання (якщо мати на увазі письмовий акт), наприклад, припинення об'єктивно протиправного діяння.

По-друге, адміністративними актами є й усні акти, і акти-дії. Тому застосування примусових заходів також є актом, тобто виходить, що акт приймається для виконання іншого акта, що нелогічно.

По-третє, судячи з публікацій, присвячених примусовому виконанню адміністративних актів, зазвичай називають чотири можливих його заходи: погроза застосування примусу, виконання за рахунок інших осіб, штраф і безпосередній примус. Але такі заходи відповідно до чинного

вітчизняного законодавства або віднесені до інших інститутів (штраф), або йому невідомі (погроза застосування, безпосередній примус).

Наприклад, виконання за рахунок інших осіб передбачено практично в одному випадку — знесення самовільно зведених будівель. Штраф — це адміністративне стягнення, його застосування становить зміст адміністративної відповідальності, яку, нагадаємо, пропонується взагалі відокремити від іншого примусу. Що стосується погрози застосування примусу, то чи можна вважати її примусом, якщо йдеться лише про погрозу його застосування? Термін «безпосередній примус» в чинному законодавстві не застосовується. Його можна ототожнити з фізичним впливом (заходи фізичного впливу, спеціальні засоби і вогнепальна зброя), але серед підстав застосування цих заходів, вичерпно встановлених чинним законодавством, забезпечення виконання адміністративних актів відсутнє.

У цьому плані доцільно звернути увагу на законопроекти, розроблені на реформування МВС України.

Так, у проекті Закону України «Про поліцію і поліцейську діяльність», внесеному групою народних депутатів України (В. В. Чумак та ін.), передбачено спеціальну главу «Поліцейські заходи», до яких пропонується віднести обмеження доступу у визначені місця; проникнення до житла чи іншого володіння особи; поліцейське піклування; поміщення до поліцейської камери; заходи примусу. Заходами примусу названо застосування фізичного впливу; спеціальних засобів; службового собаки, коня; вогнепальної зброї.

Проект Закону України «Про національну поліцію», внесений народним депутатом України Ю. В. Луценком, містить спеціальний розділ «Заходи державного примусу, що застосовуються Національною поліцією, та гарантії особистої безпеки озброєного працівника Національної поліції». У цьому законопроекті передбачається визнати примусовими затримання особи, зупинку транспортного засобу, тимчасове затримання транспортних засобів, примусове входження (проникнення) до житлових та інших приміщень, земельних ділянок, блокування ділянок місцевості, житлових приміщень, споруд, інших об'єктів, застосування фізичної сили, застосування спеціальних засобів застосування зброї, заборону зайняття певними видами діяльності, створення та ведення спеціалізованих банків даних громадян. Ці заходи впливу «на поведінку фізичних осіб та діяльність юридичних осіб» застосовуються з метою «забезпе-

чення громадського порядку та громадської безпеки, попередження та припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності».

В обох випадках, по суті, йдеться про адміністративний примус, хоча цей термін і не вживається.

Розуміння об'єктивної необхідності існування адміністративного примусу (або, слідуючи загальній тенденції оновлення адміністративного права, примусових заходів впливу) лежить у сутності права як системи норм (правил поведінки) і принципів, встановлених або визнаних державою регулятором суспільних відносин, які формально закріплюють міру свободи, рівності і справедливості відповідно до суспільних, групових і індивідуальних інтересів (волі) населення країни, забезпечуються всіма заходами легального державного впливу аж до примусу [2, с. 345].

Справді, це нормативістське розуміння права, проте не зовсім справедливо стверджувати, що воно не відображає елементи свободи, обумовлені рівністю осіб [1]. Однією з головних функцій будь-якої держави є правоохоронна, яка полягає в забезпеченні виконання правових норм, що, як уже наголошувалося, формально закріплюють міру свободи, рівності і справедливості відповідно до суспільних, групових і індивідуальних інтересів (волі) населення країни. Державна охорона правових норм включає державний легальний примус, різні організаційні, організаційно-технічні, виховні і превентивні (попереджувальні) заходи державних органів з дотримання і виконання громадянами юридичних норм [2, с. 237–238].

Інакше кажучи, примусові заходи впливу, встановлені нормами адміністративного права, поряд із нормами інших галузей права, служать гарантією реалізації права, що відповідає інтересам як усього суспільства, так і окремої особи.

Отже, в наш час існуючі заходи адміністративного примусу (виключивши з їх числа ті заходи, в яких елемент примусу, тобто застосування їх незалежно від волі і бажання суб'єкта, може бути відсутнім) доцільно розглядати як складову правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, а саме — як повноваження останніх щодо їх застосування. Тобто, розглядаючи права і обов'язки цих суб'єктів, логічно виділяти окрему групу повноважень — щодо застосування примусових заходів. У цьому випадку аналізу підлягатиме не комплекс заходів, а комплекс повноважень, а також гарантій їх правомірної реалізації.

Список використаних джерел

1. Коліушко, І. Поняття адміністративного примусу потребує ґрунтовного переосмислення [Текст] / І. Коліушко, О. Банчук // Право України. – 2010. – №4. – С. 307–313. 2. Скакун, О. Ф. Теория государства и права [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Консум ; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.

Рудой Катерина Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Одеський державний університет
внутрішніх справ

РОЛЬ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У РОЗБУДОВІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ

Проблеми побудови сучасної ефективної правоохоронної системи безпосередньо пов'язані з питаннями формування й реалізації функцій правової держави. У цьому процесі задіяні три складові: держава, право і демократія. На сучасному етапі розвитку українського суспільства однією з важливих основних внутрішніх функцій демократичної, соціальної, правової держави є функція забезпечення законності й правопорядку, сутність якої полягає у реформі системи правоохоронних органів, охороні конституційного ладу, захисті прав і законних інтересів громадян, охороні встановленого правопорядку та законності, боротьбі зі злочинністю.

Систему правоохоронних органів в Україні, що реалізують функцію забезпечення законності й правопорядку, законодавчо закріплено в Законі України «Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів» [4]. Реформування системи правоохоронних органів України викликано низкою причин, пов'язаних із такими факторами: європейський вибір нашої країни, намагання інтегруватись в європейський демократичний простір, відсутність сильних і авторитетних правоохоронних органів, глибоких правових традицій у суспільстві, курс України на поглиблення реформ, наявність відголосів старого досвіду в діяльності державного механізму, а також кризові явища перехідного періоду, які

нерідко ускладнюються бюрократизацією управлінських установ, криміналізацією суспільства, корупцією та діяльністю тіньових структур в економіці.

Метою реформування ОВС України є поетапне перетворення в правоохоронне відомство сучасного європейського типу, здатне забезпечити охорону прав, свобод і законних інтересів особи та держави, протидію злочинності та корупції, громадську безпеку; удосконалення діяльності органів внутрішніх справ України в умовах сучасної демократичної, правової держави шляхом оптимізації їх завдань і функцій, структури й чисельності, фінансового, матеріально-технічного, соціально-правового й кадрового забезпечення та приведення їх у відповідність до кращих світових стандартів і внутрішньодержавних потреб.

Міністерство внутрішніх справ України є органом, який формує й забезпечує державну політику у сферах: правоохоронної діяльності; захисту конституційного ладу та оборони; міграційної діяльності; охорони державного кордону; цивільного захисту населення та пожежно-рятувальної справи. Згадаємо, що міліція є рудиментом радянської епохи й означає озброєне народне ополчення, натомість, поліція — це професійний державний правоохоронний орган, покликаний забезпечувати правопорядок, уникаючи каральних функцій [2]. Створення національної поліції супроводжуватиметься скороченням, реорганізацією та поєднанням функцій окремих служб.

Реалізація в Україні зазначених європейських стандартів має перетворити військові, централізовані, політично залежні формування міліції в поліцейську публічну службу, орієнтовану на інтереси громад, яка діятиме під координацією й управлінням цивільного Міністерства внутрішніх справ.

Таким чином, у процесі реформування органів внутрішніх справ необхідно вирішити такі основні завдання: забезпечити дотримання принципів верховенства права в діяльності ОВС; створити науково обґрунтовану стратегію для проведення реформи ОВС в Україні відповідно до потреб побудови публічно-сервісної моделі державного управління; оновити нормативно-правову базу функціонування ОВС шляхом розробки нових нормативно-правових актів та внесення змін і доповнень до чинних; розширити форми демократичного контролю громадськості за діяльністю органів внутрішніх справ; забезпечити умови для отримання громадянами України та іншими особами якісних правоохоронних

послуг, спрямованих на забезпечення захисту та охорони їх життя і здоров'я, честі й гідності, недоторканності й безпеки; створити механізми взаємодії та координації діяльності органів внутрішніх справ з іншими правоохоронними органами держави, органами місцевого самоврядування, населенням щодо реалізації державної політики у сфері охорони громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, боротьби зі злочинністю; сформувати в Україні якісно нову систему досудового розслідування; забезпечити створення в ОВС ефективної системи реагування на злочини та інші правопорушення; всебічно опрацювати питання щодо визначення можливостей створення місцевої міліції; оптимізувати штатну чисельність працівників ОВС; розробити та впровадити дієві механізми запобігання й протидії корупційним правопорушенням серед особового складу ОВС; створити сучасну гнучку систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів для ОВС на базі навчальних закладів МВС України; запровадити сучасні заходи, спрямовані на підвищення престижності праці працівника ОВС, закріпити на державному рівні соціальні й правові гарантії їх діяльності, відповідальність за невиконання соціально-правових гарантій працівників ОВС; запровадити новий ефективний і оптимальний механізм фінансування та матеріально-технічного забезпечення ОВС; розширити участь ОВС України в міжнародному співробітництві з правоохоронними органами й спеціальними службами іноземних держав; сформувати новий позитивний імідж ОВС шляхом підвищення довіри населення до органів внутрішніх справ, забезпечення їх партнерських відносин і взаємодії; удосконалити наукове забезпечення діяльності ОВС; створити умови для постійного вдосконалення систем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності ОВС [1].

Отже, реалізація зазначених змін позбавить міліцію невластивих функцій, зменшить кількісний і поліпшить якісний склад міліції, з урахуванням міжнародних стандартів, оптимізує грошові витрати на їхнє утримання й підвищить заробітну плату «вже» поліцейських. Наприклад, у населених пунктах функції державної автомобільної інспекції (далі — ДАІ) та патрульної служби з охорони громадського порядку й безпеки дорожнього руху будуть об'єднані. ДАІ позбавиться функцій реєстрації транспорту, видачі водійських посвідчень тощо, а здійснюватиме лише патрулювання національних автострад. Одночасно широко запроваджу-

ватимуться різноманітні технічні засоби патруля за дорожнім рухом, що унеможливить корупційну складову діяльності ДАІ. Щодо дільничних інспекторів, то вони виконуватимуть основну функцію поліції, тобто профілактику правопорушень і дотримання правопорядку спільно з патрульною службою. На місцевому рівні буде створена муніципальна поліція, яка матиме подвійне підпорядкування — органам місцевого самоврядування та МВС, і виконуватиме виключно функції охорони порядку на вулицях міст і контролю за благоустроєм.

Також будуть ліквідовані всі спеціальні підрозділи, натомість з'явиться один, універсальний спеціальний підрозділ швидкого реагування, подібний до американського «S. W. A. T.».

Обов'язкове маркування на всіх типах форменого одягу полегшить ідентифікацію працівників МВС. Реалізація принципу прозорості підкріплюватиметься громадським контролем за діяльністю поліції, шляхом участі у проведенні службових розслідувань, за фактами порушення з боку поліції, доступністю до інформації про стан і результати розгляду поданих до поліції заяв.

Проведення електронного документообігу дасть змогу уникнути паперово-бюрократичної біганини та корупції під час розгляду звернень громадян.

Демілітаризація ОВС, тобто в «погонах» залишаться працівники, які виконують практичні функції з протидії злочинності. Добір і навчання кадрів здійснюватимуться прозоро на конкурсній основі, з урахуванням думки громадськості. Пріоритет буде надаватися громадянам, які пройшли строкову військову службу. Усі діючі працівники ОВС підлягатимуть тотальній переатестації.

Сьогодні реформу правоохоронних органів можна розглядати як стратегію життя, стратегію розвитку й діяльності держави. Йдеться насамперед про удосконалення роботи МВС, оптимізацію його структури, функціональних особливостей, приведення їх у відповідність до суспільних вимог, інтеграційних процесів, які відбуваються у світовому співтоваристві і в Європі, з тенденціями розвитку транснаціональної злочинності.

Статус поліцейських характеризується такими ознаками: 1) поліцейські є публічними службовцями з особливим статусом, а не військовослужбовцями; 2) звання офіцерів поліції є спеціальними, тобто відмінними від військових звань; 3) рівень винагороди поліцейських

визначається законом; 4) вони повинні мати можливість об'єднуватись у професійні поліцейські організації; 5) поліцейські професійні організації мають право: брати участь у переговорах, що стосуються професійного статусу офіцерів поліції, у консультаціях щодо управління поліцейськими підрозділами; захищати групи офіцерів поліції або конкретного офіцера поліції; 6) дисциплінарна процедура повинна регулюватися законом і бути прозорою та забезпечувати поліцейським ефективну реалізацію права на захист.

Здійснення поліцейських повноважень, у тому числі застосування сили, засобів примусу й зброї поліцейськими повинно регулюватися законом і відповідати принципу пропорційності.

Отже, науковці з адміністративного права і процесу мають комплексно проаналізувати ефективність діяльності органів виконавчої влади, правоохоронної й судової систем і запропонувати шляхи їх удосконалення через реформування та правове регулювання. Реформування має бути швидким, реальним і конкретним. Окремим напрямом наукових досліджень має бути реформування правоохоронної системи, зокрема органів внутрішніх справ, створення нової структури ОВС, яка б відповідала викликам часу, ускладненню криміногенної ситуації. Стрижнем наукових досліджень має бути спрямованість на захист прав і свобод людини й громадянина, інтересів держави й суспільства органами внутрішніх справ.

Список використаних джерел

1. Бандурка, О. М. Основні напрямки розвитку адміністративного права в сучасних умовах [Текст] / О. М. Бандурка // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 10–11 жовт. 2014 р. – Одеса : ОДУВС, 2014. – С. 6–8. 2. Сиренко, В. Государство: демократическое, правовое, социальное [Текст] : монография / В. Сиренко. – Киев : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2013. – С. 117. 3. Рудой, К. М. Історія виникнення адміністративного права [Текст] / К. М. Рудой // Сучасний стан та перспективи розвитку адміністративного права та процесу : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., м. Одеса, 10–11 жовт. 2014 р. – Одеса : ОДУВС, 2014. – С. 101–102. 4. Про державний захист працівників суду та правоохоронних органів [Текст] : Закон України від 23 груд. 1993 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 11. – Ст. 50.

Бевзенко Володимир Михайлович,
доктор юридичних наук, професор,
Київський національний університет
імені Тараса Шевченка

ПЕРЕДУМОВИ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПРАВ, СВОБОД, ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

Рішення, дії, бездіяльність суб'єктів публічної адміністрації, ухвалені, вчинені або допущені ними у публічно-правових відносинах, відповідно до національного законодавства, можуть бути оскаржені до адміністративного суду. Таке оскарження здійснюється з метою захисту, відновлення або визнання суб'єктивних прав, свобод та інтересів.

Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини і громадянина безпосередньо на підставі Основного Закону гарантується (ст. 8 Конституції України).

Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55 Конституції України).

Захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими і службовими особами, іншими суб'єктами при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ, є завданням адміністративного судочинства (ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України)).

Утім зверненню учасників публічно-правових відносин до адміністративного суду за захистом мають передувати певні фактичні й нормативні умови, правильне визначення фактичних підстав для такого звернення й судового захисту.

Зокрема, у суперечливих правовідносинах слід однозначно визначити наявність адміністративної юрисдикції, аби гарантовано було здійс-

снено адміністративне судочинство й ухвалено постанову про захист, відновлення або визнання суб'єктивних публічних (адміністративних) прав, свобод, інтересів.

Саме від правильного визначення судової юрисдикції, встановлення критеріїв адміністративної юрисдикції та наявності передумов залежить перспективність захисту в адміністративному суді прав, свобод, інтересів учасників публічно-правових відносин.

Помилки щодо природи правовідносин, котрі обумовили виникнення суперечки, невідповідність фактичних підстав для звернення, викладених у позовній заяві, правилам адміністративної юрисдикції — унеможливають здійснення адміністративного судочинства, зменшують перспективи захисту в адміністративному судочинстві суб'єктивних прав, свобод, інтересів учасників публічно-правових відносин, перешкоджають подальшому розгляду й вирішенню адміністративної справи по суті.

Таке перешкоджання може полягати:

– у відмові відкриття провадження в адміністративній справі (ст. 109 КАС України).

Приклад¹

Суддя Летичівського районного суду Хмельницької області 22 листопада 2010 р., ознайомившись з адміністративним позовом фізичної особи про визнання незаконним рішення виконкому селищної ради встановила, що у позові заявлено вимоги щодо суперечки, яка має вирішуватися в порядку цивільного судочинства.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України, суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі, якщо заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства.

На підставі наведеного, керуючись п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України, суд відмовив у відкритті провадження у справі за позовом фізичної особи про визнання незаконним рішення виконкому селищної ради з підстав, що заяву не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства;

– у закритті провадження в адміністративній справі (ст. 157 КАС України);

¹ Ухвала Летичівського районного суду Хмельницької області у справі № 2-а-430/10/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/12598605>.

Приклад¹

Позивач звернувся до суду із позовом до відповідача — ПАТ «МТС України» на протиправні дії посадових осіб Франківського ВДВС Львівського МУЮ. З ініціативи суду поставлено на вирішення питання про закриття провадження у справі на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України.

Відповідно до ч. 1 ст. 383 Цивільного процесуального кодексу України сторони виконавчого провадження мають право звернутися до суду із скаргою, якщо вважають, що рішенням, дією або бездіяльністю державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби під час виконання судового рішення, ухваленого відповідно до Цивільного процесуального кодексу України, порушено їх права чи свободи.

Суд, розглянувши заяву позивача, дослідивши матеріали справи, приходить до висновку, що провадження у цій справі має бути закрито на підставі п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України.

Враховуючи наведене, суд дійшов висновку, що справу за скаргою фізичної особи до ПАТ «МТС України» на протиправні дії посадових осіб Франківського ВДВС Львівського МУЮ слід закрити. Така справа не може бути вирішена в порядку адміністративного судочинства, оскільки цей спір не публічно-правового характеру;

– у відмові задовольнити адміністративний позов повністю або частково (ч. 1 ст. 162 КАС України).

Приклад²

26 квітня 2011 р. до суду звернувся позивач з адміністративним позовом до управління Пенсійного фонду України в Золотоніському районі про визнання дій протиправними та зобов'язання нарахування і виплати недоплаченої щомісячної державної соціальної допомоги як дитині війни.

Суд, вивчивши матеріали справи, ознайомившись із запереченнями відповідача, дійшов висновку, що позов не може бути задоволений з такої причини — відповідно до заперечення УПФУ в Золотоніському районі позивач не перебуває на обліку в УПФУ в Золотоніському районі, а перебуває на обліку в Головному управлінні ПФУ в Черкаській області. За таких обставин суд відмовив у задоволенні позову.

¹ Ухвала Франківського районного суду міста Львова від 13 вересня 2012 р. у справі 2-а/1326/728/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/29457225>.

² Постанова Золотоніського міськрайонного суду від 14 червня 2011 р. в адміністративній справі № 2-а-4879/11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/17262670>.

У загальному вигляді передумови захисту в адміністративному суді прав, свобод, інтересів учасників земельних правовідносин закріплені у ч. 1 ст. 2 КАС України.

Отже, можна назвати такі **передумови захисту** в адміністративному суді прав, свобод, інтересів учасників земельних правовідносин:

- перебування позивача в адміністративно-правових відносинах, у яких відбулося порушення його прав, свобод, інтересів;
- позивачеві належить право вимоги;
- перебування позивача в адміністративно-правових відносинах із суб'єктом публічної адміністрації, який визначений відповідачем;
- факт порушення адміністративних прав, свобод, інтересів позивача відповідачем;
- відповідність усіх фактичних обставин публічно-правового (адміністративно-правового) спору, викладених у адміністративному позові, критеріям адміністративної юрисдикції:
 - 1) публічно-правові (адміністративні) відносини;
 - 2) суб'єкт публічної адміністрації або фізична особа, юридична особа публічного, приватного права, котрі наділені адміністративними повноваженнями;
 - 3) здійснення суб'єктом публічної адміністрації певного виду адміністративної діяльності;
 - 4) здійснення приватною фізичною або юридичною особою адміністративних повноважень;
 - 5) адміністративне законодавство чи адміністративна норма, котрі врегульовують спірні публічно-правові (адміністративні) правовідносини.

Бесчастний Віктор Миколайович,
доктор наук з державного управління,
професор, Донецький юридичний
інститут МВС України

МІЛІЦІЯ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКОЇ ІДЕОЛОГІЇ

Права та свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Проблема визначення сутності та реалізації цієї правової категорії є ключовою в життєдіяльності суспільства, яке

претендує на статус демократичного, гуманного, правового. Саме тому в сучасному світі не існує більш значущої і разом з тим так важко втілюваної в практику існування людства ідеї, ніж права та свободи людини і громадянина. У сучасному світі ступінь забезпеченості прав і свобод є важливим показником досягнутого суспільством і державою рівня цивілізованості, демократичності, розвитку державності, становлення демократичних інститутів і громадянського суспільства. З огляду на це в основу Концепції адміністративної реформи в Україні було покладено людиноцентристський підхід, відповідно до якого держава має служити інтересам громадян (тобто діяти на благо людини) — шляхом усебічного забезпечення пріоритету її прав, свобод та законних інтересів у сфері діяльності публічної адміністрації [1, с. 88]. А це потребує перш за все проведення радикальної реформи адміністративного права на основі європейських принципів та стандартів, спрямованої на модернізацію існуючих і запровадження якісно нових інститутів адміністративного права [2, с. 5] та відповідного реформатування системи органів публічного адміністрування.

Діяльність органів публічної влади на сьогодні повинна відповідати таким критеріям, як гарантованість відкритості й доступності публічного адміністрування; відсутність надмірного управлінського впливу, що відповідатиме сучасним європейським вимогам і стандартам; дотримання та захист прав і свобод людини і громадянина, законних інтересів юридичних осіб; гласність управлінської діяльності; обґрунтованість застосування державного впливу на ті чи інші відносини тощо.

Не є винятком щодо цього система Міністерства внутрішніх справ України, діяльність якої повинна відповідати людиноцентристській спрямованості адміністративно-правової доктрини.

Необхідність реформування системи МВС України, узгодження її із суспільними потребами й можливостями держави визначалися з перших років незалежності України і досить широко декларувалися. Було розроблено декілька концепцій реформування, які не були реалізовані, бо ці керівні документи не містили чітких положень щодо реалізації згаданих пріоритетних засад у правоохоронній сфері, недостатньо відповідали концептуальним завданням, визначеним у програмних документах проведення адміністративної реформи, корекції правоохоронної політики країни, а також не враховували особливостей поточного стану економіки, державного управління, розвитку громадянського суспільства.

Нині проголошено якісно новий етап реформування органів внутрішніх справ, пов'язаний перш за все з концептуальним впровадженнями у діяльність української міліції принципу верховенства права, який в Концепції першочергових заходів реформування системи Міністерства внутрішніх справ [3] визнано найголовнішим. Сутність цього принципу полягає в тому, що органи внутрішніх справ повинні перейти від виконання управлінських, а іноді й каральних функцій, до правозабезпечувальних та правозахисних, що цілком відповідатиме людиноцентристській ідеології. Безумовно, будь-яка концепція реформування правопорядку як системи загалом і його складових потребує чіткого визначення пріоритетів, своєї шкали цінностей щодо внутрішньої будови системи та її зовнішніх відносин з іншими елементами. Переводячи розмову у площину політико-управлінських міркувань, маємо на меті вироблення нової стратегії і тактики взаємодії міліції з усіма суб'єктами соціального буття — владою, громадянським суспільством, соціальними спільнотами (від політичних організацій до етнічних утворень), для яких діяльність органів внутрішніх справ повинна набути соціально-сервісного змісту з широким спектром надання адміністративних послуг.

На сьогодні органи внутрішніх справ надають громадянам і юридичним особам достатньо широкий спектр адміністративних послуг. Завданням міліцейської реформи стає впорядкування цієї сфери, підвищення якості адміністративних послуг. Результатом реалізації цього напрямку повинно стати створення такого правового поля і реального його втілення в адміністративно-правову практику, при якому споживачі адміністративних послуг будуть володіти широким колом прав і повноважень. Певні кроки для досягнення вказаної мети вже зроблено на загальнонаціональному рівні з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги», який визначив поняття адміністративної послуги, суб'єктів, строки та плату за надання адміністративних послуг, розмежував господарські послуги і владні повноваження у сфері надання адміністративних послуг тощо. Але поки зарано говорити про реалізацію всіх програмно-цільових установок адміністративної реформи у сфері надання адміністративних послуг. Одним із головних напрямів удосконалення надання адміністративних послуг повинна стати оптимізація цього процесу. Великого значення набуває впровадження механізмів, які дозволять скоротити тривалість адміністративних процедур, їх кількість у межах одного адміністративного процесу, мінімізувати можливості для

корупції. Основною проблемою сфери надання адміністративних послуг органами внутрішніх справ є відсутність їх стандартів, які повинні містити сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її спроможність задовольняти потреби суб'єктів звернення. Безумовно, новелою українського законодавства стало закріплення норми щодо створення Реєстру адміністративних послуг, наступним кроком у адміністративно-правовому регулюванні адміністративних послуг, що надаються органами внутрішніх справ, повинно стати розроблення детальних адміністративних регламентів, які визначають процедуру надання послуги і закріплять приписи щодо якості сервісу на відомчому рівні. Крім того, потребує розробки і нормативного визначення питання ціноутворення адміністративних послуг з обов'язковим визначенням єдиних критеріїв і встановленням співмірності ціни і якості відповідної адміністративної послуги. Реалізація зазначених заходів позитивно впливатиме на формування публічно-сервісних відносин між органами внутрішніх справ та населенням.

Однією з основних цілей діяльності міліції України виступає її наближення до європейських стандартів публічного адміністрування. Тому першочергового перегляду потребують наявні взаємовідносини між міліцією та громадянами. Як анонсує керівництво МВС України: «Головне побудувати цивілізовані відносини між поліцейським і громадянином» [4], що, на нашу думку, безумовно позитивно позначиться на рівні забезпечення прав і свобод громадян у нашій країні. У свою чергу, громадська думка повинна стати вирішальним критерієм під час оцінки діяльності органів внутрішніх справ загалом і міліції зокрема. Довіра й тільки довіра людей може бути головним показником ефективності роботи правоохоронців, що промовисто підтверджує світовий досвід. Виходячи з цих стратегічних послань, критеріями оцінки результативності роботи необхідно зробити не статистичні показники, а ступінь захищеності законних прав і свобод громадян, їхніх майнових і гуманітарних інтересів.

Поряд з цим особливої уваги потребує питання формування світогляду суспільства в цілому та окремих його суб'єктів у світлі людиноцентристської ідеології, сутність якої полягає у визнанні невідчужуваних прав людини як найвищої цінності і основи правової державності. Перехід до нової адміністративно-правової доктрини захисту прав людини можливий лише за умови переосмислення базових засад та орієнтирів соціальних інститутів, у тому числі правової освіти, яка повинна форму-

вати ментальність як суспільства, так і окремо взятої людини згідно із засадами людиноцентристської ідеології.

Отже, діяльність сучасної міліції повинна бути спрямована на утвердження принципів верховенства права, неупередженості, добросовісності та додержання прав і свобод людини і громадянина, наближення стандартів діяльності органів внутрішніх справ до відповідних стандартів правоохоронних органів європейських країн, що цілком відповідатиме загальнонаціональній Концепції адміністративної реформи у світлі людиноцентристської ідеології.

Список використаних джерел

1. Авер'янов, В. Б. Людиноцентристська ідеологія як основа реформування українського адміністративного права в умовах інтеграційного процесу [Текст] / В. Б. Авер'янов // Держава та регіони. Серія: Право. – 2010. – №2. – С. 87–92.
2. Авер'янов, В. Б. Оновлення доктринальних засад українського адміністративного права у світлі євроінтеграційних вимог [Текст] / В. Б. Авер'янов // Юрид. Україна. – 2010. – №3. – С. 4–10.
3. Питання реформування органів внутрішніх справ України [Текст] : розпорядження Каб. Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – №96. – Ст. 2767.
4. Згуладзе, Ека. Реформа МВС: цивілізовані відносини між поліцейським і громадянином [Електронний ресурс] / Ека Згуладзе. – Режим доступу: <http://intvua.com/news/politics/117923-reforma-mvd-tsvivilizovannye-otnosheniya-mezhdu-politseyskim.html>.

Біла-Тіунова Любов Романівна,
доктор юридичних наук, професор,
Національний університет
«Одеська юридична академія»

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН

Із вступом особи на державну службу виникають певні правові відносини між цією особою та державним органом, які регулюються чинним законодавством і насамперед Законом України «Про державну службу». Ці відносини називаються службовими (державно-службовими) і характеризуються низкою особливостей. Службові відносини — це право-

відносини, для яких застосовується виключно метод нормативного регулювання, тобто застосування законів і підзаконних нормативно-правових актів. Натомість метод договірного регулювання, який є основним у трудовому праві, щодо державно-службових відносин застосовуватися не може, оскільки ці відносини виникають при реалізації публічного, а не приватного інтересу, тобто вони виникають у сфері функціонування державних органів та їхніх посадових осіб, стосовно яких діє принцип «дозволено тільки те, що передбачено законодавством». Стосовно методу договірного регулювання державно-службових відносин слід зазначити, що його частка є настільки незначною, що вона не може суттєво вплинути на їхню природу в цілому.

Службові відносини — це «владовідносини», тобто їх учасники є юридично нерівними, оскільки однією із сторін завжди є державний орган або посадова особа — «суб'єкт призначення», якого наділено певними державно-владними повноваженнями щодо іншої сторони, яка, у свою чергу, підпорядкована першій і зобов'язана виконувати всі її приписи і розпорядження, за винятком випадків, передбачених чинним законодавством. Таким чином, державний службовець завжди знаходиться у службовій підлеглихості від суб'єкта призначення, що є однією з ознак інституту державної служби як ієрархічної системи.

Службові відносини — це статусні службові відносини, оскільки вони, у переважній більшості, визначають правовий статус (правове становище) державних службовців. Оскільки державні службовці є однією із сторін цих відносин, чинним законодавством вони наділяються певними правами, обов'язками і повноваженнями, і щодо них передбачаються обмеження і заборони, гарантії й умови здійснення державної служби, правовий захист і юридична відповідальність, тобто таким чином визначається їхній правовий статус.

Переважна більшість службових відносин регулюється нормами публічних галузей права: конституційним, адміністративним, фінансовим, кримінальним. Частка відносин, які регламентуються КЗпП України (робочий час, службові відрядження, загальні підстави припинення державної служби), є незначною і суттєво не впливає на сутність інституту державної служби як публічної інституції. При цьому слід зазначити, що в міру подальшого розвитку інституту державної служби, вдосконалення законодавства про державну службу, його адаптації до стандартів ЄС відбувається поступове і цілеспрямоване звуження кола

суспільних відносин, на які поширюється дія норм трудового права на користь норм адміністративного права.

Зміст службових відносин характеризується правами й обов'язками сторін цих відносин, яким притаманний державно-владний характер, оскільки ці відносини: а) виникають у сфері функціонування державних органів та їх апарату; б) пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень як суб'єктом призначення, так і державним службовцем, який: виступає від імені держави, за дорученням держави, з використанням державно-владних повноважень, які делеговані йому державою; в) спрямовані на забезпечення реалізації або захисту публічного інтересу (прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб); г) гарантуються державою, у тому числі через державний примус; д) перелік прав і обов'язків сторін визначається чинним законодавством.

Службові відносини являють собою відносини, що виникають із приводу забезпечення виконання завдань і функцій держави. Ця особливість логічно впливає з поняття державної служби, в якому зазначається, що «це професійна діяльність... з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг», тобто, здійснюючи цю діяльність, державний службовець вступає у відповідні правовідносини — державно-службові відносини для реалізації не своїх власних інтересів, а публічних, не своїх власних повноважень, а державно-владних, не від свого імені, а від імені держави. Тільки держава безпосередньо або опосередковано, через чинне законодавство, визначає статус державного службовця: завдання і функції, права й обов'язки, повноваження й обмеження, тобто без такого визначення фізична особа не володіла б статусом державного службовця. З другого боку, саме державний службовець забезпечує реалізацію завдань і функцій держави, оскільки це є його основним призначенням і без нього реалізація завдань і функцій держави була би просто неможливою.

Службові відносини характеризуються тим, що їх обумовлює наявність обов'язкових сторін, якими є: суб'єкт призначення — державний орган або його апарат (посадова особа), з одного боку, і державний службовець — з другого. Відсутність хоча б однієї із зазначених сторін свідчить про відсутність державно-службових відносин. Винятком із цього положення є державно-службові відносини, які виникають при набутті особою статусу державного службовця, коли замість державного службовця стороною цих відносин є громадянин, який претендує на

посаду державного службовця, тобто його можна розглядати як кандидата на державну службу.

Для службових відносин характерним є те, що вони можуть виникати, змінюватися й припинятися за ініціативи однієї із сторін: або суб'єкта призначення, або державного службовця, тобто вони можуть реалізуватися так: а) державний орган або його апарат (посадова особа) — державний службовець; б) державний службовець — державний орган або його апарат (посадова особа). При цьому для виникнення таких правовідносин згода іншої сторони є необхідною тільки у тому разі, коли це передбачено чинним законодавством.

Службові відносини переважно є субординаційними відносинами, оскільки виникають вони у сфері державної служби, яка, за свою сутністю, є ієрархічною системою (ієрархія державних органів, ієрархія державних посад), тобто системою, для якої, насамперед, характерними є влада і підпорядкування.

Державно-службові відносини — це відносини довіри і відданості державного службовця. Ця ознака логічно впливає із двоєдиної сутності державного службовця, який, з одного боку, перебуває на службі у держави, тобто є слугою держави (обіймає державну посаду, наділений державними повноваженнями, виступає від імені держави, захищається державою, одержує зарплату від держави тощо), є підвідомчим відповідним владним суб'єктам, а з другого — здійснює свою діяльність заради суспільства (народу України), якому присягав. Таким чином, державний службовець у випадках, передбачених чинним законодавством, вправі не виконувати окремих розпоряджень безпосередніх керівників, які мають характер незаконних і суперечать інтересам народу. Водночас це положення не поширюється на випадок суперечностей між інтересами держави та інтересами державного службовця (особливо з питань здійснення службової кар'єри), оскільки для державної служби важливим є принцип пріоритету державних інтересів.

Характеристика державно-службових відносин була б неповною без визначення того факту, що виникнення, зміна й припинення цих відносин пов'язані з адміністративним актом, і ця обставина є ще одним доказом того, що ці відносини мають публічно-правовий, а не приватноправовий характер, а отже, державна служба є інститутом адміністративного права. Відповідно до чинного законодавства про державну службу у державній службі і насамперед в адміністративній державній службі, не перед-

бачено укладення трудового договору між державним службовцем і суб'єктом призначення. Питання вступу на державну службу на підставі конкурсу, призначення або зарахування оформляється відповідним адміністративним актом, який має індивідуальний характер, а видає його суб'єкт призначення у межах своїх повноважень: указ, розпорядження, наказ. При цьому на відміну від укладення трудового договору, коли сторони є незалежними одна від одної і можуть обговорювати умови трудового договору, видання адміністративного акта щодо зарахування особи на посаду державного службовця здійснюється в односторонньому владному порядку суб'єктом призначення без погодження із зацікавленою стороною, оскільки, вступаючи на державну службу, особа: а) дає згоду на всі ті умови, які передбачаються для заміщення конкретної державної посади, оскільки добровільно бере участь у конкурсі або в призначенні на посаду; б) добровільно приймає на себе той правовий статус, що визначається державною посадою, яку вона прагне виконувати. Безперечно, у випадках, визначених чинним законодавством, при виданні адміністративного акта, який змінює існуючі державно-службові відносини, така згода є необхідною, зокрема, при переведенні державного службовця до іншого державного органу, в іншу місцевість.

Гарашук Володимир Миколайович,
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ ВИМОГ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИТРАТ ЗА АНТИКОРУПЦІЙНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

Закон України «Про запобігання корупції» 2014 р. (зокрема, ст. 45) вимагає від певної категорії працівників подавати декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру (далі — декларація), які вони отримали за попередній рік. Це доречна вимога, яка має на меті певним чином «ускладнити життя» потенційним корупціонерам.

У той же час вона виписана не зовсім вдало, викликає низку запитань та заперечень.

Справа в тім, що законодавець вкрай розпливчасто вказує на осіб, які зобов'язані подавати декларації, називаючи їх «посадові особи юридичних осіб публічного права...», які не зазначені у п. 1 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про запобігання корупції» (ст. 3 перелічує суб'єктів, на яких поширюється дія Закону). Сама ж ч. 1 ст. 3 перелічує осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (а не осіб публічного права). Однак чинне законодавство не має юридично закріпленого визначення функцій держави. В теорії адміністративного права їх прийнято поділяти на функції зовнішні — спрямовані за межі країни: а) дипломатична; б) підтримання миру; в) зовнішні економічні зв'язки та ін., та функції внутрішні — спрямовані на вирішення внутрішніх завдань: а) економічний розвиток держави; б) охорона прав власності, правопорядку; в) соціальне забезпечення; г) розвиток науки, внутрішньої торгівлі, медицини, освіти, вирішення проблем екологічного, демографічного порядку тощо.

Зрозуміло, що вирішувати (організовувати практичну реалізацію) таких функцій можуть тільки особи, яким держава надає реальні владні повноваження, які можуть приймати управлінські рішення, дії яких тягнуть юридичні наслідки. Фактично це представники апарату управління — службовці органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

Звичайні лікарі, вчителі, викладачі ВНЗ, як й інженери, інші працівники державних підприємств, організацій, установ, таких (управлінських) повноважень у сфері публічного права не мають. Вони не виконують функції держави. Вони надають лікарські, освітянські та інші послуги, заробляючи собі на життя шляхом застосування (фактично — продажем) своїх знань та умінь. Жодними владними повноваженнями у сфері управління вони не наділені (вимога викладача до студентів дотримуватись дисципліни навчального процесу не є управлінським рішенням, це звичайне підтримання навчальної дисципліни). Сьогодні низкою змін на шляху до «європеїзації системи освіти» держава фактично перетворила ВНЗ на комерційні структури, які надають хоч і своєрідні, але послуги (на кшталт стоматологічної поліклініки). То про які функції держави тут може йти мова, про яке регулювання їх діяльності за допомогою публічного права?

За логікою не повинні бути віднесені до осіб, уповноважених на виконання функцій держави, й керівники ВНЗ та керівники їх структурних підрозділів. Вони лише керують відповідними колективами, особами, що безпосередньо надають ті чи інші послуги, самі беруть участь у наданні таких послуг (читаючи лекції та ін.). Насправді вони не є представниками **публічної влади**. Вони ті, хто безпосередньо втілюють у життя владні приписи представників владних установ держави¹. Керівники ВНЗ лише реалізують вимоги, з якими до них звертаються (ставлять перед ними) особи, уповноважені на виконання функцій держави, — службовці МОН України, відповідних обласних управлінь, районних (міських) управлінь (відділів) освіти.

Слід розуміти: якби законодавець усіх згаданих осіб не прирівнював до осіб, «уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування», **реально** вони особами, уповноваженими на виконання функцій держави **не** стають. Правильність цієї думки підтверджує і те, що стосовно таких осіб не проводиться спеціальна перевірка (див. ст. 56 «Спеціальна перевірка» Закону України «Про запобігання корупції») (якби ці особи мали реальні повноваження на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, їх би включили до переліку)².

Але закон говорить про інше. Хоч законодавець і не відносить таких осіб до осіб публічної влади, формально він визнає їх посадовими особами юридичних осіб **публічного права** (п. «а» ч. 2 ст. 1 Закону). (Звертаємо увагу — публічного **права**, а не публічної **влади**. І така редакція змушує погодитися з тим, що за формальними ознаками ці особи належать до таких, хто має заповнювати декларації відповідно до вимог Закону України «Про запобігання корупції».) Але тут слід звернути увагу на те, що ці особи мають бути **посадовими особами**, а не «рядовими» вчителями, викладачами, працівниками структурних підрозділів ВНЗ та ін.

¹ Відповідно до Довідкового документа ООН про міжнародну боротьбу з корупцією, «корупція – це зловживання **державною владою** для отримання вигоди з особистою метою» (див.: Справочний документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/CONF. 169/14. 1995. 13 Apr.). Такою владою зазначені особи не наділені.

² У пункті 1 ст. 56 говориться, що «стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком, перелік яких затверджується Національним агентством, проводиться спеціальна перевірка, у тому числі щодо відомостей, поданих особисто».

Лаборанти, завідувачі лабораторій, завідувачі кабінетів — це технічні працівники. Вони не працюють в окремих, виділених підрозділах (особливо це стосується ВНЗ гуманітарного профілю), а підпорядковуються завідувачам кафедр, так само як і звичайні, «рядові», викладачі (незалежно від наукового ступеня та звання). Вони не можуть використовувати своє становище для отримання неправомірної вигоди шляхом корупційних дій, оскільки не мають владних повноважень. Можливе вимагання з боку викладача у студента плати за оцінку взагалі не може розглядатися як зловживання владою. Це зовсім інша ситуація та склад правопорушення. Якщо визнати це корупцією, то ми й бабусю-вахтера визнаємо за корупціонера, оскільки вона може брати гроші за те, щоб впустити до гуртожитку сторонню людину... Повторимо: основний критерій корупції — зловживання державною владою! Вчиняти корупційні дії можуть лише особи, уповноважені на виконання функцій держави!

Для розуміння сенсу Закону України «Про запобігання корупції» також слід чітко уявляти собі, що таке «публічне право», «приватне право», «публічні послуги»¹. Належного юридичного закріплення таких термінів не існує². Але виходячи із загальноновизнаного розуміння терміна «публічний», можна зробити висновок: публічний — той, хто представляє владні інститути. Публічне право — право, що регулює владні правовідносини, правовідносини у сфері державного управління. Воно спирається на вольовий (імперативний) принцип. За цим же принципом діють представники публічної влади. Керівники (та працівники будь-яких, у тому числі державних) підприємств, установ, організацій (тобто органів функціонального призначення) **публічною** владою не наділені. Вони не надають **публічних**

¹ У Законі України «Про адміністративні послуги» мова йде про адміністративні, а не публічні послуги.

² Автор не вважає належним визначенням використання термінів «юридична особа приватного права» та «юридична особа публічного права», що їх містить Цивільний кодекс України (статті 2, 80, 81 та деякі ін.), оскільки ЦК лише «натякає» на сенс цих термінів, використовуючи такі фрази, як: «Юридична особа публічного права створюється розпорядчим актом Президента України, органу державної влади, органу влади Автономної Республіки Крим або органу місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 81), «Цим Кодексом встановлюється порядок створення, організаційно-правові форми, правовий статус юридичних осіб приватного права» (ч. 3 ст. 81). Тобто, що саме вважати юридичною особою публічного... приватного права, нам треба здогадуватися, аналізуючи повноваження відповідних органів, утворених державними структурами, органами місцевого самоврядування, та повноваження органів, утворених відповідно до норм ЦК України.

послуг (тобто послуг у сфері управління), не виконують функції держави (на відміну, наприклад, від фахівців підрозділів райдержадміністрації), які представляють державу і реалізують державно-владні функції від імені державно-владної структури. Освітнянські ж послуги надають і приватні вузи. Але сьогоднішня редакція Закону України «Про запобігання корупції» «змішує» все до купи, формально визнає керівників (та працівників будь-яких, у тому числі державних) підприємств, установ, організацій (тобто органів функціонального призначення) особами юридичних осіб **публічного права**, проте все ж таки робить наголос на тому, що декларації про доходи та витрати заповнюють тільки посадові особи, а не рядові працівники.

Коваленко Лариса Павлівна,
доктор юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ

Право громадян на доступ до інформації, а саме право кожного на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб на свій вибір, гарантоване ст. 34 Конституції України.

Здійснення права на доступ до інформації може бути обмежене законом в інтересах: національної безпеки, територіальної цілісності, громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно.

Закріплене Конституцією України право на доступ до інформації регламентується законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян» та іншими нормативно-правовими актами.

Порушення прав громадян на доступ до інформації, пов'язане зі зловживанням посадовими особами своїми правами, сприяє корупції та іншим негативним соціальним явищам.

Наприклад, чинне законодавство забороняє державним службовцям та іншим суб'єктам відмовляти у наданні інформації фізичним та юридичним особам, надання якої передбачено правовими актами. Так, Закон України «Про засади запобігання і протидії корупції» передбачає, що державний службовець або інша особа, уповноважена на виконання функцій держави, не має права відмовляти фізичним та юридичним особам в інформації, надання якої передбачене правовими актами, умисно затримувати її, надавати недостовірну чи неповну інформацію. Відповідальність за таке правопорушення містить Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП). Але зазначений Закон не визнає правопорушенням неоприлюднення державними службовцями та іншими суб'єктами відомостей, необхідність оприлюднення яких передбачена чинними правовими актами.

На нашу думку, обов'язок суб'єктів владних повноважень, насамперед органів державної влади, місцевого самоврядування та їх посадових осіб, оприлюднювати певну інформацію є не менш важливим, ніж розгляд інформаційних запитів громадян. Безумовно, існує необхідність закріплення відповідальності осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за неналежне здійснення передбачених законодавством України обов'язків щодо оприлюднення інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Адже нерідко неоприлюднення інформації, оприлюднення неповної, необ'єктивної інформації стає передумовою для зловживань посадовцями. Учасники правовідносин, які не інформовані належно, змушені шукати необхідну інформацію неправовими способами, що породжує негативні для держави і суспільства явища та наслідки.

З метою підвищення ефективності реалізації права громадян на доступ до інформації необхідно доповнити ст. 16 Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» положенням, відповідно до якого посадовим особам забороняється не оприлюднювати інформацію, яка має бути оприлюднена відповідно до чинного законодавства України. Крім того, доповнити ч. 3 ст. 212³ КУпАП такого змісту: «порушення права на доступ до інформації, а саме: неоприлюднення передбаченої законодавством інформації, — тягне за собою накладення на посадових осіб штрафу від п'ятдесяти до ста неоподатковуваних мінімумів». А Закон України «Про доступ до публічної інформації» потребує доповнень такими принципами, як повнота, своєчасність, регулярність і комплексність доступу до інформації.

Аналізуючи можливість зарахування порушень прав громадян на доступ до інформації до корупційних діянь, зазначимо, що, по-перше, нині неправомірна відмова в наданні інформації, умисне затримувannya її, надання недостовірної чи неповної інформації — це «порушення спеціальних обмежень, встановлених для осіб, уповноважених на виконання функцій держави», а не «корупційне діяння». По-друге, за порушення права громадян на доступ до інформації передбачено менші санкції, ніж за корупційні діяння. Таке порушення особою, уповноваженою на виконання функцій держави, спеціальних обмежень, якщо воно не містить складу злочину, тягне за собою адміністративне стягнення у вигляді штрафу від п'ятнадцяти до двадцяти п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Однак задоволення інформаційних потреб громадян України має бути чи не найголовнішим обов'язком суб'єкта владних повноважень. Адже без отримання, наприклад, інформації про субсидії, пільги, інші правила та процедури реалізації політичних, соціально-економічних та інших прав особа не може бути активним учасником державних справ та самостійно або опосередковано вирішувати питання місцевого значення. Саме тому відповідальність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, за порушення права громадян на доступ до інформації, зокрема за неоприлюднення передбаченої законодавством інформації, на нашу думку, необхідно встановити. Посилення адміністративної відповідальності за порушення права громадян на доступ до інформації сприятиме більш ефективній реалізації передбаченого Конституцією України права на інформацію.

Користін Олександр Євгенійович,
доктор юридичних наук, професор,
Одеський державний університет
внутрішніх справ

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Україна, сповідуючи надбані людством демократичні шляхи забезпечення прав і свобод людини, обрала чіткий прогресивний курс вступу до євроатлантичної спільноти, тим самим взяла на себе зобов'язання не

тільки перед авторитетними міжнародними організаціями, а й перед своїми громадянами, у першу чергу щодо належного їх утвердження.

Одним із пріоритетних напрямів розвитку України як правової держави є забезпечення прав і свобод громадян через органи місцевого самоврядування. Актуальність розвитку такого суспільного інституту в країні викликана вимогами сьогодення, адже саме через органи місцевого самоврядування реалізується лівова частка прав і свобод. Гама дослідження цього явища є надзвичайно широкою та об'ємною. Тому в межах цього формату важливо зупинитись на особливостях адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування в Україні.

Окремі аспекти дослідження загальних засад адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування стали об'єктом розробок багатьох вітчизняних вчених, серед яких В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Е. Ф. Демський, Р. А. Калужний, В. М. Кампо, В. В. Копейчиков, О. Л. Копиленко, В. І. Кравченко, Н. М. Мироненко, Н. Р. Нижник, П. М. Рабінович, А. О. Селіванов, О. Ф. Фрицький, В. В. Цветков, В. М. Шаповал та ряд ін.

У науковій літературі до завдань органів місцевого самоврядування відносять: зміцнення основ конституційного ладу; забезпечення реалізації конституційних прав людини і громадянина; створення умов для забезпечення життєво важливих потреб і законних інтересів населення; розвиток місцевої демократії; задоволення всіх місцевих потреб за допомогою самого суспільства, його засобів і контролю, залучення населення до взаємодопомоги і самодіяльності, критичну оцінку явищ, що відбуваються в економічній і політичній сферах, сприяння осмисленню населенням єдності місцевих і державних інтересів [1, с. 22; 2, с. 92].

У статті 140 Конституції України місцеве самоврядування визначено як право територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення, котре здійснюється нею як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи [3]. Право та здатність територіальної громади щодо вирішення цих питань уперше встановлено Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. Однак задекларовані постулати без державної підтримки на усіх рівнях залишаються паперовою прокламацією [4].

О. М. Алтуніна до особливостей адміністративно-правового статусу органів місцевого самоврядування відносить такі позиції: 1) органи місцевого самоврядування є суб'єктами публічної влади, у зв'язку з чим

здійснюють публічне (муніципальне) управління, яке є невід'ємною частиною (видом) державного управління, однак не входить до системи органів державної влади; 2) органи місцевого самоврядування мають певну компетенцію, структуру, територіальний масштаб діяльності; 3) органи місцевого самоврядування здійснюють керівництво економікою, соціально-культурним будівництвом та адміністративно-політичною діяльністю на певній адміністративно-територіальній ділянці; 4) під час формування та організації діяльності органів місцевого самоврядування враховуються історичні, національні, етнічні, культурні й інші особливості; 5) реалізуючи свої повноваження, закріплені в Конституції та інших правових актах, органи місцевого самоврядування можуть вступати в різні, у тому числі адміністративно-правові відносини, у яких можуть бути як владним суб'єктом, так і підпорядкованим; 6) як суб'єкти, наділені адміністративно-правовим статусом, органи місцевого самоврядування мають право приймати рішення, які є обов'язковими для виконання всіма розташованими на відповідній території органами виконавчої влади, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями, посадовими особами, а також громадянами, які постійно або тимчасово проживають на відповідній території, видавати правові акти, здійснювати державну реєстрацію підприємств, надавати податкові й інші пільги і переваги підприємствам; установлювати місцеві податки і збори тощо, здійснювати інші юридично значущі дії; 7) органи місцевого самоврядування наділені державними контрольними повноваженнями за дотриманням цін і тарифів, дотриманням законодавства про захист прав споживачів; станом квартирної обліку і дотриманням житлового законодавства; забезпеченням надійності і безпеки будинків і споруд, дотриманням земельного і природоохоронного законодавства; забезпеченням законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян та з інших питань [5, с. 91–92].

На наше переконання, до цього слід додати: а) визначення територіальної громади як первинного суб'єкта місцевого самоврядування; б) визначення змісту правового статусу посадових осіб місцевого самоврядування; в) необхідність утвердження місцевого самоврядування, особливо у містах, на рівні районних і обласних державних адміністрацій; матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, джерела коштів та їх розподіл; г) право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання й управління суттєвою часткою суспільних справ в інтересах місцевого населення.

Зауважимо, що саме матеріальна і фінансова автономія органів місцевого самоврядування виявляється в їх спроможності на право володіти й розпоряджатися коштами та майном для здійснення своїх функцій і повноважень, а також сприятиме організаційній автономії органів місцевого самоврядування, яка виявляється в їх можливості самостійно визначати та будувати свою внутрішню структуру для того, щоб вона відповідала місцевим потребам і забезпечувала ефективне управління.

Усе це потребує правового коригування щодо запровадження у реальну дійсність законних прав територіальної громади, що призведе до розбудови та зміцнення громадянського суспільства в Україні.

Список використаних джерел

1. Батанов, О. В. Функції територіальних громад як специфічних суб'єктів конституційного права [Текст] / О. В. Батанов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 21–24.
2. Чигринова, М. Соціальні і медичні послуги – визначальне завдання місцевої влади [Текст] / М. Чигринова // Розвиток громад і регіонів України (проект Київського центру Ін-ту Схід – Захід) / В. Гудак, Г. Линевич. – К. : Логос, 1999. – С. 92–93.
3. Конституція України [Текст] : прийнята на п'ятій сесії Верхов. Ради України від 28 черв. 1996 р. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.
4. Про місцеве самоврядування в Україні [Текст] : Закон України від 21 трав. 1997 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
5. Алтуніна, О. М. Адміністративно-правовий статус органів місцевого самоврядування [Текст] / О. М. Алтуніна // Право і безпека. – 2010. – № 4 (36). – С. 89–92.

Кузьменко Оксана Володимирівна,
доктор юридичних наук, професор,
Національна академія внутрішніх справ

ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІНИ ТА ДОПОВНЕННЯ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ

Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. прийнято Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців та надання командирам додаткових

прав та покладання обов'язків у особливий період. Цим Законом ст. 15 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) доповнено положенням, яким встановлено, що військовослужбовці за вчинення військових адміністративних правопорушень несуть відповідальність, передбачену главою 13-Б Кодексу, за умови, якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність.

Розглянемо наведене доповнення.

По-перше, сучасне законодавство не наводить поняття адміністративної відповідальності. Разом з тим теоретичні наукові школи аргументують, що під цим явищем розуміється різновид правової відповідальності, специфічна форма негативного реагування з боку держави в особі її компетентних органів на відповідну категорію протиправних проявів (передусім адміністративних проступків), згідно з якою особи, що скоїли ці правопорушення, повинні дати відповідь перед уповноваженим публічним органом за свої неправомірні дії і понести за це адміністративні стягнення в установлених законом формах і порядку. Фактичною підставою для настання адміністративної відповідальності, як правило, виступає адміністративне правопорушення (проступок). Законодавець досить чітко визначає це поняття як протиправну, винну (умисну або необережну) дію чи бездіяльність, яка посягає на громадський порядок, власність, права і свободи громадян, на встановлений порядок управління і за яку законом передбачено адміністративну відповідальність. Тобто правопорушник посягає на публічно-правові відносини, за які настає адміністративна відповідальність. У той же час адміністративна відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер. Виявляється це в тому, що проступок за будь-яких умов, навіть коли він спрямований проти особи (фізичної чи юридичної), є порушенням правового порядку, охорона якого — мета і функція держави. На підставі викладеного можна говорити про те, що правопорушення у сфері оборони (так звані військові правопорушення) не мають публічно-правових ознак та не посягають на публічно-правові відносини. Зазначені протиправні дії посягають на дисциплінарно-правові відносини, саме тому не можуть бути урегульовані адміністративно-правовими нормами. Порушення військової дисципліни урегульовано в повному обсязі Дисциплінарним статутом Збройних Сил України, у якому зазначено, що військова дисципліна — це бездоганне і неухильне додержання всіма військовослужбовцями порядку і правил, встановлених військовими статутами та іншим законодавством України.

По-друге, Особлива частина КУпАП побудована за родо-видовими об'єктами. Військові адміністративні правопорушення не мають ознак родо-видового об'єкта. Об'єкт — це те, на що спрямоване посягання. Об'єктом адміністративного проступку, як і будь-якого правопорушення, є суспільні відносини. Термін «військові» означає ті, що стосуються війська, військовослужбовця, призначені для потреб війни. Але цей термін не визначає сутність суспільних відносин у сфері оборони, саме тому вживання зазначеного терміна в КУпАП є хибним.

По-третє, стягнення «арешт з утриманням на гауптвахті», що визначене у ст. 32 КУпАП, не має взагалі процесуальної регламентації (обчислення строків, порядок накладення, закінчення провадження тощо). У вказаній статті передбачено, що арешт з утриманням на гауптвахті не може застосовуватися до військовослужбовців-жінок. Хоча останнє є процесуальним обмеженням щодо особливих суб'єктів і повинно міститися в розд. V КУпАП. У той же час незрозуміло: яким чином районний, районний у місті, міський чи міськрайонний суд може процесуально вчасно винести рішення про призначення арешту з утримання на гауптвахті; на підставі яких доказів він буде визначати законність вимог командира (начальника), встановлювати факти необережного знищення майна, недбалого ставлення до військової служби, перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень тощо; як співвідносяться між собою приписи про те, що за стан дисципліни у військовому з'єднанні, частині (підрозділі), закладі та установі відповідає командир? Інтереси захисту Вітчизни зобов'язують командира постійно підтримувати військову дисципліну, вимагати її додержання від підлеглих, не залишати поза увагою жодного дисциплінарного правопорушення. Одночасно законодавцем надано право командирі у разі невиконання (неналежного виконання) військовослужбовцем своїх службових обов'язків, порушення військовослужбовцем військової дисципліни або громадського порядку накладати дисциплінарні стягнення. Одним із таких стягнень є тримання на гауптвахті Служби правопорядку, яке призначає начальник органу управління Служби правопорядку. І поряд з цим командири (начальники) можуть звертатися до районного, районного у місті, міського чи міськрайонного суду з проханням про притягнення до адміністративної відповідальності за порушення військової дисципліни. Тобто на сьогодні в законодавстві спостерігається невизначеність стосовно повно-

важень і компетенції командира (начальника) та судів щодо притягнення до відповідальності за вказані протиправні дії.

Водночас не можемо погодитися з тим, що порядок і умови утримання військовослужбовців, заарештованих в адміністративному порядку, можуть визначатися лише наказом Міністерства оборони України.

По-четверте, адміністративні склади, що містяться у главі 13-Б КУпАП, а саме: відмова від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника); самовільне залишення військової частини або місця служби; необережне знищення або пошкодження військового майна; зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем; перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень; недбале ставлення до військової служби; бездіяльність військової влади; порушення правил несення бойового чергування; порушення правил несення прикордонної служби; розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями є проступками, відповідальність за які встановлена Дисциплінарним статутом Збройних Сил України. Останній склад ще майже повністю дублює статті 178 та 179 КУпАП.

По-п'яте, незрозуміло використання законодавцем терміна «військова службова особа», а також формулювання назви глави 13-Б «посилення відповідальності військовослужбовців...», оскільки дія норм цієї глави поширюється на військовозобов'язаних та резервістів.

По-шосте, прийняттю рішення командиром про накладення на підлеглого дисциплінарного стягнення може передувати службове розслідування. Воно проводиться з метою уточнення причин і умов, що сприяли вчиненню правопорушення, та ступеня вини. З цього приводу не зрозуміло, на підставі яких матеріалів суддя буде виносити рішення про притягнення особи до адміністративної відповідальності? У той же час дисциплінарні стягнення накладаються у строк до 10-ти діб з того дня, коли начальнику стало відомо про скоєння провини, чи з дня закінчення дізнання або розслідування, якщо вони проводились. Кожне накладення стягнення, як правило, повинно негайно приводитись до виконання, бо в противному разі втрачається ефективність його виховного впливу. Тільки у виняткових випадках (наприклад, у зв'язку з хворобою винного) дозволяється приводити стягнення до виконання не відразу, а через деякий час, але не пізніше одного місяця з дня його накладення. По закінченні місячного строку з дня накладення стягнення воно не застосо-

вується, але заноситься до службової картки. Подання скарги військовослужбовцем не зупиняє приведення в дію накладеного дисциплінарного стягнення доти, доки старший начальник його не відмінить. Тоді, в який термін мають бути розглянуті матеріали справи для притягнення військовослужбовців до відповідальності? Як реалізовувати право на оскарження прийнятого рішення? Чому не передбачена можливість заміни одного стягнення іншим?

Підіб'ємо підсумок та зазначимо, що законодавець новим Законом демонструє наявність глибокої проблеми в нашій армії з дисципліною. Це не дивно, враховуючи недавнє минуле українських Збройних Сил. На фоні бойових дій, які ведуться, та крайньої напруги у суспільстві, нестерпно, коли одні військові гинуть через відсутність належного озброєння і справної техніки, а інші — вивозять у невідомому напрямку поставлені волонтерами для солдатів їжу і спорядження. Але одне посилення відповідальності рядового складу шляхом запровадження, без ґрунтового та виваженого аналізу юридичної доцільності та правової логіки, правових норм у кодифіковані акти, якими передбачена юридична відповідальність, не зможе викоринити цю проблему. Зазначені запровадження, на нашу думку, приведуть до юридичного хаосу в системі чинних правових актів. Саме тому ми вважаємо, що сьогодні уряду слід якомога більше уваги приділити глибинним реформам армії, підвищуючи довіру суспільства до Генерального штабу, демонструючи чуйність і турботу про життя військовослужбовців.

Матюхіна Наталія Петрівна,
доктор юридичних наук, професор,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРИВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ У КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

За останні десятиріччя питання щодо головних завдань та функцій органів державного управління, їх сучасного стану та шляхів подальшого розвитку неодноразово ставали предметом широкого розгляду та об-

говорення у суспільстві. При цьому по-різному оцінювались як сама діяльність органів державного управління, так і довіра людей до них. У той же час, незважаючи на протилежність існуючих поглядів, однозначно можна стверджувати, що у системі державного управління накопичилось багато проблем, які вимагають проведення системних і досить радикальних реформ. Однією з таких проблем, яка набуває особливої актуальності за сучасних умов, є пошук шляхів забезпечення зниження витрат на функціонування органів державної влади при збереженні високої якості їх роботи, послуг, що надаються населенню та іншим споживачам.

Як правило, коли мова заходить про реформування державного управління, часто можна почути стандартний рецепт такої реформи — скорочення чисельності державних службовців, підвищення заробітної плати та посилення контролю. Але чи дійсно це є достатнім і універсальним рецептом?

Для пошуку відповіді на це просте і одночасно надзвичайно складне питання, безсумнівно, важливим є дослідження вітчизняного досвіду модернізації державного управління. Але зараз хотілось би привернути увагу до досвіду інших країн, тих підходів та тенденцій, що накопичились у сфері державного управління, визначають значною мірою його сучасне обличчя. Передусім це стосується досвіду приватизації державних функцій, з-поміж яких особливо відзначимо функцію, пов'язану із наданням публічних послуг.

За висновками дослідників, в управлінській практиці багатьох розвинутих країн світу суттєво зростає роль суб'єктів приватного права у реалізації функцій з надання публічних послуг. Ця державна функція розподіляється на дві взаємопов'язані складові: безпосереднє надання публічних послуг передається суб'єктам приватного права, а правове регулювання та контроль зберігаються за державними органами.

Подібні процеси повільно, але все ж таки набувають розвитку і в Україні, навіть у тих сферах, які традиційно становили монополію держави. Саме тому питання, пов'язані із державним регулюванням цих процесів, їх організацією та правовим забезпеченням, мають неабияке значення для забезпечення дієвості державного управління в Україні, потребують спеціальних досліджень та обґрунтувань.

Як свідчить світова практика, для багатьох органів державної влади приватизація функцій стає одним із ключових способів підвищення

ефективності діяльності. Використовуючи механізми приватизації, державні органи намагаються у першу чергу скоротити бюджетні витрати у сфері виконання державних функцій, оптимізувати чисельність державних службовців, сконцентрувати зусилля на основних напрямках діяльності, підвищити доступність, оперативність та якість послуг, вивільнити ресурси тощо.

Розробка та забезпечення вирішення проблеми приватизації функцій державних органів безпосередньо пов'язана із проблемою оптимізації їх функцій, що у свою чергу передбачає постійний аналіз функцій, виключення дублюючих та вивільнення від надмірних функцій, вдосконалення механізму реалізації функцій та ін. Щодо останньої складової, то одним із варіантів її забезпечення є передача окремих державних функцій на аутсорсинг (передача на довгостроковій основі окремих адміністративно-управлінських процесів зовнішнім постачальникам на конкурсній основі). Але у цьому випадку орган державної влади, який виступає замовником, повинен чітко уявляти, що саме він передає на аутсорсинг і якої якості послугу хотів би отримати. Можна повною мірою погодитись із висновками дослідників проблем аутсорсингу у державному секторі щодо основних умов успішного впровадження процедур аутсорсингу в діяльність органів державного управління. Назвемо деякі з них: проведення регулярного аналізу діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення процесів та видів діяльності, які підлягають аутсорсингу, у тому числі проведення аналізу співвідношення витрат та можливої вигоди; визначення функцій та видів діяльності, які за своєю природою є виключно державними і не підлягають аутсорсингу; розвиток конкуренції на ринку послуг, що підлягають аутсорсингу; проведення аудиту ефективності виконання укладених контрактів та деякі інші. Відмітимо також необхідність розробки методичної бази з реалізації аутсорсингу та оцінки якості послуг.

Експертами Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) функції державних органів, які передаються на аутсорсинг, поділяються на три групи. Перша група — це забезпечувальні функції (прибирання приміщень, послуги з охорони тощо), які не належать до ключових напрямів діяльності органів влади. До другої групи належать забезпечувальні функції, які вимагають достатньо високої професійної кваліфікації виконавців. Це функції, які пов'язані із інформаційними технологіями, фінансами, управлінням персоналом, правовою підтрим-

кою, операційні функції, пов'язані із документообігом, та ін. Як стверджується, за останні 20 років аутсорсинг у державному секторі у країнах ОЕСР був пов'язаний передусім із аутсорсингом цієї групи функцій. І третю групу функцій утворюють безпосередньо ключові функції органів державної влади. Але що стосується цих функцій, зазначимо, що навіть у країнах — лідерах ОЕСР доцільність аутсорсингу ключових функцій є предметом активних дебатів політиків та експертів.

Аналіз досвіду зарубіжних країн свідчить про те, що розвиток приватизації державних функцій значною мірою пов'язаний із впровадженням концепції нового державного управління (New Public Management), відповідає всім його основним принципам: використання ринкових механізмів у державному управлінні, підвищення ефективності та результативності органів влади, прозорість діяльності державних служб тощо. Основними лідерами у цьому напрямі є англосаксонські країни (Великобританія, США, Канада, Австралія, Нова Зеландія). Під їх впливом нове державне управління і принципи ринкової держави стали запроваджуватися й іншими індустріально розвиненими країнами. Пошлемося для прикладу на досвід Німеччини.

У німецькому адміністративному праві виділяють безпосереднє та опосередковане державне управління. При безпосередньому державному управлінні держава реалізує функції через державні органи. При опосередкованому державному управлінні функції держави здійснюються іншими суб'єктами: юридичними особами публічного права та суб'єктами приватного права. Опосередковане державне управління, яке здійснюється суб'єктами приватного права, визначається в адміністративному праві Німеччини терміном «приватизація», яке охоплює різні форми передачі реалізації державних функцій у приватноправову сферу. Виділяються три основні моделі приватизації. Зауважимо, що вони мають місце як у практиці державного управління Німеччини, так і інших країн. Це такі моделі: організаційна, функціональна (аутсорсинг) та матеріальна.

При організаційній приватизації суб'єкт публічного управління не звільняє себе від обов'язків виконання публічного завдання, але для її реалізації створює юридичну особу приватного права. Функціональна приватизація (аутсорсинг) використовується у зв'язку з тим, що держава не має певних ресурсів (або недостатні ресурси), які є в осіб при-

ватного права. У цьому випадку обсяг компетенції суб'єкта державного управління не змінюється, оскільки суб'єктам приватного права не передаються владні повноваження, вони виконують допоміжні функції. Відповідно суб'єкт державного управління продовжує нести відповідальність за реалізацію державних функцій. Матеріальна приватизація здійснюється у зв'язку із перевантаженням держави. Держава відмовляється від виконання певних завдань із передачею їх повністю у приватну сферу. Завданням держави у цьому випадку є здійснення державного регулювання. Дискусійним питанням щодо цього виду приватизації є визначення допустимого обсягу збільшення або зменшення державних функцій.

Завершуючи короткий огляд окремих питань, пов'язаних із проблемою приватизації державних функцій, відзначимо, що це питання зазнає сьогодні все більш активного обговорення. Існуючий досвід активно вивчається та узагальнюється, уточнюється понятійний апарат, визначаються умови успішних зусиль у цьому напрямі, не вирішені питання, обмеження та труднощі. Наводяться аргументи щодо доцільності та необхідності передачі державних функцій суб'єктам приватного права і поряд з цим не менш вагомі аргументи тих, хто не поділяє таку точку зору. Все це свідчить про складність та неоднозначність проблеми, що досліджується.

У той же час, характеризуючи поширення процесів приватизації у державному секторі, зарубіжними вченими звертається увага на те, що у 1980-х рр., коли тільки почала ставитись проблема приватизації державних функцій та повільно набирати обертів її реалізація, відбулась «тиха революція» у сфері державного управління, а зараз вона вже має «гучний», помітний характер. Наголошується на тому, що на сучасному етапі ми вже маємо справу не із поодинокими випадками приватизації державних функцій у межах окремих країн, а із глобальною світовою тенденцією. Важливо також підкреслити, що держава не перетворюється на стороннього спостерігача щодо реалізації функцій (надання послуг) суб'єктами приватного права. Саме держава несе відповідальність за якість послуг, що надаються. Це, у свою чергу, актуалізує проблему посилення регулюючої ролі держави, визначення та впровадження механізмів контролю за здійсненням видів діяльності, що передані для виконання недержавним суб'єктам, розробки стандартів послуг, критеріїв та методик відбору постачальників послуг та оцінки їх діяльності.

Мацелик Тетяна Олександрівна,
доктор юридичних наук, доцент,
Національний університет державної
податкової служби України

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМ У ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Одне з провідних місць у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, затвердженій Верховною Радою України, відводиться новій політиці державного управління, складовими якої визначено: а) децентралізацію та регіональний розвиток; б) максимальну передачу функцій на місцевий рівень: розроблення та сприяння прийняттю змін до Бюджетного кодексу України і Податкового кодексу України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і стабільних джерел доходів для їх реалізації та Закону України про Державний бюджет України на 2015 р.; в) розробку та сприяння прийняттю закону про децентралізацію повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю; г) відкриття на місцях «прозорих офісів».

Разом з тим ще в квітні 2014 р. Урядом була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, метою якої є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Складовими першого етапу реалізації зазначеної Концепції є створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на добровільне об'єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об'єднаним громадам протягом п'яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності, а також створення законодавчої основи для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такого співробітництва.

На виконання зазначених положень з березня 2015 р. набрав чинності Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», яким передбачено добровільне об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст за таких умов: 1) у складі об'єднаної територіальної громади не може існувати іншої територіальної громади, яка має свій представницький орган місцевого самоврядування; 2) територія об'єднаної територіальної громади має бути нерозривною, межі об'єднаної територіальної громади визначаються по зовнішніх межах юрисдикції рад територіальних громад, що об'єдналися; 3) об'єднана територіальна громада має бути розташована в межах території Автономної Республіки Крим, однієї області; 4) при прийнятті рішень щодо добровільного об'єднання територіальних громад беруться до уваги історичні, природні, етнічні, культурні та інші чинники, що впливають на соціально-економічний розвиток об'єднаної територіальної громади; 5) якість та доступність публічних послуг, що надаються в об'єднаній територіальній громаді, не можуть бути нижчими, ніж до об'єднання.

Указаним Законом також вносяться зміни і до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». Так, встановлюється, що територіальна громада села, селища, міста є первинним суб'єктом місцевого самоврядування, основним носієм його функцій і повноважень. Вони можуть у порядку, встановленому законом, об'єднуватися в одну сільську, селищну, міську територіальну громаду, утворювати єдині органи місцевого самоврядування та обирати відповідно сільського, селищного, міського голову.

Передбачено також і нового суб'єкта владних повноважень місцевого самоврядування — старосту, який обирається на строк повноважень місцевої ради у селах, селищах, визначених за рішенням місцевої ради об'єднаної територіальної громади, утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», за винятком її адміністративного центру.

Староста як посадова особа місцевого самоврядування представляє інтереси жителів села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради; сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування; бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території відповідного села, селища; вносить пропозиції до виконавчого комітету сільської, селищної, міської

ради з питань діяльності на території відповідного села, селища виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб; здійснює інші обов'язки, визначені Положенням про старосту.

Аналіз норм чинного законодавства, а також практики його застосування дозволяє зазначити таке.

Формування ефективного місцевого самоврядування фактично розпочалося з укрупнення територіальних громад, що зумовить, відповідно, зменшення кількості органів місцевого самоврядування, але одночасно і віддалить можливість громадян безпосередньо впливати на прийняття рішень такими суб'єктами.

Староста, фактично, виконуватиме функцію посередника між органом місцевого самоврядування та громадянами відповідного села, селища, міста, що добровільно об'єдналися.

Миколенко Олександр Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
Одеський національний університет
імені І. І. Мечникова

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

Відмовившись від державоцентристської теорії устрою держави і побудови її взаємовідносин із пересічними громадянами та взявши на озброєння людиноцентристську теорію, українська наукова спільнота здійснила лише перші кроки на шляху еволюції адміністративного права, яке має бути спрямоване на забезпечення прав і свобод людини в усіх сферах їх взаємодії з органами публічної адміністрації, їх посадовими особами.

Попри бажання науковців, які іноді заявляють, що сучасне адміністративне право за своїм змістом і духом вже максимально наближене до європейських принципів і стандартів та вимог євроінтеграційного процесу, зазначимо, що воно знаходиться в перехідному періоді, який свідчить, що адміністративне право вже втратило статус «управлінської галузі права», але за своїм змістом ще не набуло повною мірою статусу

галузі права, яка спрямована на забезпечення прав і свобод людини і громадянина, надання адміністративних послуг та регламентацію взаємної відповідальності органів публічної адміністрації і громадян.

Взагалі перехідний період у розвитку адміністративного права України, тобто перехід від радянської доктрини адміністративного права до європейських стандартів адміністративного права, виражається в наявності таких основних ознак.

1. Невизначеність часових рамок. Наприклад, з 1995 р. в Україні на офіційному рівні намагаються реалізувати в житті адміністративну реформу, а з 1997 р. теж на офіційному рівні заговорили про необхідність реформи адміністративного права. І сьогодні ці реформи перебувають у стадії своєї реалізації. Наприклад, невідомо коли закінчиться в країні адміністративна реформа. До того ж суб'єкти, від яких залежить сьогодні реалізація положень цієї реформи, в офіційних виступах взагалі відмовляються від вживання цього терміна, використовуючи іншу термінологію: «оптимізація системи органів виконавчої влади» чи «децентралізація органів виконавчої влади».

2. Нове правове мислення лише почало формуватися в українському суспільстві. Пересічний громадянин України погоджується з тезою про «служіння держави інтересам людини» до тих пір, поки сам не займе відповідну посаду в органах державної влади чи органах місцевого самоврядування. З цього моменту з його світоглядом відбувається певна метаморфоза. Він починає служити міфічним «інтересам держави», які для нього стають пріоритетними щодо прав і свобод людини і громадянина. Сучасному українському суспільству необхідно пережити глибоку моральну та інтелектуальну реформу, щоб на місці тоталітарної свідомості з'явилася світська, демократична свідомість, в якій центральне місце посідала б «людина». Зрозуміло, що для цього потрібен час.

3. Активізація правотворчої діяльності, яка характеризується кількісними і не завжди якісними показниками. Зміст численних нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми, не піддається осмисленню навіть із боку юристів, вже не кажучи про пересічних громадян.

Активізація правотворчої діяльності повинна супроводжуватись активізацією наукової діяльності щодо її забезпечення. Суспільні відносини об'єктивно потребують удосконалення та розвитку національного законодавства. У свою чергу, розвиток законодавства потребує теоретико-прикладних досліджень, які б озброювали суб'єкта законотворчої

діяльності необхідними теоретичними напрацюваннями юридичної науки (наприклад, категоріальним апаратом, знаннями про особливості адміністративно-правового регулювання тощо) і практичним досвідом про особливості правозастосовної діяльності у відповідній сфері суспільних відносин. Якщо ж проаналізувати науково-дослідну діяльність в адміністративному праві, то помітимо суттєвий перекис у бік аналізу практики на підставі існуючих теоретичних розробок, тоді як переосмислення самої теорії адміністративного права відбувається фрагментарно та з великою часткою впливу суб'єктивних факторів.

Розвиток і вдосконалення адміністративного законодавства немислимі без розвитку і вдосконалення теорії адміністративного права. Певний період можна, користуючись старими теоретичними напрацюваннями та враховуючи особливості практики, приймати нормативно-правові акти, які, з одного боку, відповідають загальним досягненням юридичної науки, а з другого — вирішують на законодавчому рівні проблеми практики. Але в певний момент застаріла теорія адміністративного права не зможе озброїти законодавця теоретичними напрацюваннями та не зможе виконувати прогностичну функцію, що, в свою чергу, підштовхне законодавця до масштабних експериментів у різних сферах суспільного життя, в тому числі і з термінологією, що негативно позначиться на якості адміністративно-правового регулювання та категоріальному апараті адміністративного права [1, с. 219–225]. Взагалі перехідний період адміністративного права характеризується тим, що сьогодні законодавець керується у своїй діяльності девізом «приймемо закон, побачимо недоліки реалізації його норм, а потім внесемо відповідні зміни до його змісту, щоб підвищити ефективність його правового регулювання». Існування такого девізу яскраво свідчить про відсутність сучасної цілісної теорії адміністративного права, яка б допомагала заздалегідь передбачити та мінімізувати негативні наслідки дії адміністративно-правових норм та позбавити законодавця зайвої роботи щодо внесення змін до нових нормативно-правових актів.

Сьогодні розвиток правової системи України, в тому числі і адміністративного права, відбувається в такі способи: а) інновелізація (створення нового за змістом нормативного правового матеріалу); б) трансформація і імплементація (використання норм міжнародного права); в) рецепція (використання правового матеріалу іноземної держави); г) наступництво (використання правового матеріалу власної країни). При

цьому інновелізація та наступництво як способи розвитку адміністративного права, на жаль, втратили пріоритетність у суб'єктів правотворчої діяльності, які широко використовують, а іноді безпідставно зловживають трансформацією, імплементацією і рецепцією.

У зв'язку з цим хочемо звернути увагу, що інтеграція законодавств країн Європи, яка здійснюється способом рецепції правового матеріалу інших країн, трансформації або імплементації норм міжнародного права, небезпечна для наступництва в науці адміністративного права. Запозичуючи правові інститути іноземних держав у національне законодавство, необхідно враховувати не тільки схожість задіяних типів права, межі збігу предмета їх правового регулювання, систему права країни, інформацію про практику запозиченого правового матеріалу, а й урахувати рівень наукових досліджень у вітчизняній науці адміністративного права. Сьогодні в законодавстві з'являються численні поняття і терміни, які не пристосовані до національної науки. Про більшість новацій законодавця адміністративна наука дізнається вже постфактум і лише потім намагається дати їм наукове пояснення. Все це призводить до юридичної акультурації і руйнування національної правової культури. Тобто інтеграція законодавства не повинна автоматично означати й інтеграцію юридичної науки. Цей процес повинен відбуватись з обов'язковим урахуванням зв'язків наступництва в науці адміністративного права [2, с. 129–134; 3, с. 136–142].

4. Нестабільність адміністративного законодавства. Така нестабільність характеризується, по-перше, тим, що часто нормативно-правові акти, які регулюють певну сферу суспільних відносин, замінюються новими, по-друге, тим, що зміни починають вноситися до нормативно-правових актів, які чинні всього тиждень чи два, по-третє, тим, що почастишали випадки, коли зміни вносяться до уже прийнятого, але такого, що не набрав чинності, нормативно-правового акта [2, с. 129–134]. Яскравим прикладом нестабільності адміністративного законодавства є антикорупційне законодавство. По-перше, за двадцять років було прийнято чотири закони, присвячених боротьбі з корупцією. По-друге, до останнього Закону України «Про запобігання корупції», який був прийнятий 14 жовтня 2014 р., вже було внесено численні зміни законами від 28 грудня 2014 р. № 77-VIII та від 12 лютого 2015 р. № 198-VIII. По-третє, в історії нашої держави був Закон України від 11 червня 2009 р. «Про засади запобігання та протидії корупції», який так і не набрав чинності, але до нього постійно вносилися зміни.

Отже, перехідний період еволюції адміністративного права України свідчить про те, що в адміністративно-правовому регулюванні з'явилися позитивні зрушення в бік захисту прав та свобод людини і громадянина, але при цьому ще існують фактори, які негативно впливають як на сам розвиток адміністративного права, так і на рівень адміністративно-правового забезпечення прав людини і громадянина в нашій країні.

Список використаних джерел

1. Миколенко, О. І. Формування фундаментальних положень в науці адміністративного права [Текст] / О. І. Миколенко // Вісн. Запоріж. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2012. – № 1 (ч. 1). – С. 219–225. 2. Миколенко, О. І. Наступництво в науці адміністративного права [Текст] / О. І. Миколенко // Вісн. Запоріж. нац. ун-ту. Юрид. науки. – 2012. – № 2 (ч. 1). – С. 129–134. 3. Миколенко, О. І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє [Текст] / О. І. Миколенко // Публ. право. – 2011. – № 2. – С. 136–142.

Проневич Олексій Станіславович,
доктор юридичних наук, професор,
Національна академія
прокуратури України

ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ КОНЦЕПТ ЛІБЕРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ

Задекларований курс на модернізацію Української держави об'єктивно зумовлює необхідність суттєвого коригування вітчизняної адміністративно-правової доктрини та реформування чинної системи публічного управління. Вирішення зазначених стратегічних завдань пов'язане з необхідністю викорінення проявів тоталітарної державоцентристської правової традиції, що ґрунтується на постулаті щодо всеосяжної компетенції органів державної влади та примату державних інтересів у порівнянні з інтересами людини або територіальної громади, а також ствердження людиноцентризму як демократичної управлінської ідеології, що полягає у служінні держави інтересам людини і суспільства

та забезпеченні пріоритету конституційних прав і свобод людини та громадянина у взаємовідносинах «влада-підпорядкування». Демократизація та гуманізація управління соціальними процесами безпосереднім чином залежать від реалізації права на належне урядування.

Право на належне урядування є складним соціально-правовим феноменом, що постав наприкінці ХХ ст. у контексті артикуляції міжнародними інституціями людиноцентристських засад здійснення публічного управління. Сформульована 1997 р. у документах Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй концепція належного урядування передбачає, що державна адміністративна (виконавча) влада має ґрунтуватися на принципах поділу влади, народовладдя, виборності, підзвітності й підконтрольності інститутів виконавчої влади, правозаконності, демократизму, політичного плюралізму, незалежності мас-медіа, транспарентності, інклюзивності, партисипативності. Концептуалізація належного урядування стала наслідком визнання індивідуального права на належну адміністрацію.

Сучасна європейська правова доктрина відводить державі роль «нічного вартового» демократії, а право на належне урядування розглядає крізь призму зміцнення довіри та налагодження партнерської взаємодії громадян з органами публічної адміністрації. Право на належне урядування встановлено ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу, де підтверджена прихильність євроспільноти неподільним і загальним цінностям (гідності людини, свободі, рівності та солідарності) і принципам демократії та правової держави, а також наголошено, що Європейський Союз «ставить людину в основу своєї діяльності». У цьому документі закріплено такі загальні постульовані правові положення: право людини на неупереджений, справедливий розгляд її справи у розумний термін інститутами та органами Європейського Союзу; право кожної людини висловлювати свою думку, перш ніж до неї персонально будуть вжиті заходи, які можуть потягнути за собою несприятливі для неї наслідки; право кожної людини на доступ до матеріалів, що її стосуються, за дотримання законних інтересів конфіденційності, а також професійної й комерційної таємниці; обов'язок адміністративних органів мотивувати свої рішення. Відповідно до ст. 43 Хартії передбачено право фізичних і юридичних осіб на звернення до омбудсмена Європейського Союзу зі скаргою «у випадку неналежного виконання функцій інститутами та органами Співтовариства».

Положення Хартії мали засадничий характер для Європейського кодексу належної управлінської поведінки, затвердженого резолюцією Європейського парламенту від 6 вересня 2001 р. Прийняття Кодексу було зумовлене прагненням запровадити високі стандарти професійної діяльності державних службовців і водночас формально визначити підстави для встановлення омбудсменом фактів неналежного урядування. У Кодексі закріплено низку загальних принципів належної управлінської поведінки, а саме: законність дій; неприпустимість дискримінації; пропорційність заходів, що вживаються, до мети, якої має бути досягнуто; неприпустимість зловживання повноваженнями; неупередженість і незалежність; об'єктивність; відповідність легітимним очікуванням, послідовність та інформування; справедливість; ввічливість; відповіді на листи мовою громадянина; підтвердження одержання звернення і визначення компетентної посадової особи; обов'язок направлення звернення до профільного підрозділу установи; право «представників широкого загалу» на висловлення своєї думки та заяви; розумність строків прийняття рішень; аргументованість рішень; негайне повідомлення про прийняте рішення; повідомлення про можливість оскарження рішення; захист персональних даних; право на звернення до омбудсмена. Хоча документ не має імперативного характеру, дотримання ціннісно-орієнтованих стандартів належної управлінської поведінки для посадових осіб де-факто є обов'язковим, що пов'язано з наявністю легітимної процедури реагування омбудсмена на факти неналежного урядування та їх подальшого розгляду уповноваженими органами влади (інститутами) Європейського Союзу.

Вітчизняна публічна адміністрація не може бути визнана належною в умовах існування корупції, непотизму, бюрократизму та низької ефективності вирішення суспільних проблем. Перспектива імплементації європейських стандартів у сфері державного управління полягає у сприйнятті нової філософії публічного адміністрування (службової ролі публічної адміністрації в демократичній державі) та законодавчому закріпленні права громадян на належне урядування. На нашу думку, право на належне урядування може бути дефініційоване як громадський запит (очікування, вимога) на законний, неупереджений, всебічний та оперативний розгляд конкретної справи уповноваженими органами

публічної адміністрації та їх посадовими особами, пов'язаними правом і суспільними цінностями та інтересом. Концепт права на належне урядування має суспільний та індивідуальний виміри. Якщо у загальному сенсі основним критерієм оцінки публічної адміністрації є ступінь виконання нею нормативно визначених, суспільно акцептованих і затребуваних завдань, то індивідуальне сприйняття публічної адміністрації ґрунтується на оцінюванні поведінки конкретних посадових осіб при виконанні ними службових повноважень (наголосимо, що йдеться не про суб'єктивні відчуття обивателя-інтересанта, а про об'єктивізацію та стандартизацію професійної діяльності державних службовців). Це право кореспондується з обов'язком органів влади (інституцій) та їх посадових осіб вирішувати справу на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачені чинним законодавством, а також неухильно дотримуватися морально-етичних імперативів професійної поведінки. Варто усвідомлювати, що право на належне урядування водночас передбачає можливість здійснення громадянами перманентного моніторингу якості публічного управління і містить вимогу щодо побудови раціонального механізму урядування, який би сприяв досягненню органами влади визначених цілей в оптимальні строки з мінімальними витратами публічних ресурсів. Загалом легітимізація права на належне урядування потенційно має забезпечити охорону загального блага (інтересів) публічною адміністрацією та унеможливити її неправомірний тиск на громадянське суспільство.

Резюмуючи, зазначимо, що феномен права на належне урядування об'єктивно зумовлений його належністю до основоположних громадянських прав. Виокремлення права на належне урядування сприяло переосмисленню європейської ліберальної адміністративно-правової доктрини та інституціоналізації європейського адміністративного права. Право на належне урядування має складну соціально-правову природу, сприймаючись суспільством водночас як конституційна цінність, один із базових ціннісних орієнтирів ліберальної доктрини праворозуміння, ознака людиноцентристського спрямування національної правової системи, вимір цивілізованості відносин між громадянами і державою і важливий індикатор розуміння суспільної значущості галузі адміністративного права як «регулятора гармонійних публічно-сервісних правовідносин між публічною адміністрацією та громадянами».

Балакарева Ірина Миколаївна,
кандидат юридичних наук,
Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної
академії правових наук України

«ПРОЗОРИСТЬ» ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК БАЗОВИЙ СТАНДАРТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ

Сучасний рівень корупції ускладнює ефективне функціонування різних механізмів держави, викликає недовіру громадян до інститутів державної влади. Така ситуація у багатьох країнах обумовлює необхідність пошуку і застосування комплексного й системного підходу до вирішення питань, пов'язаних із протидією корупції.

В умовах поширення міжнародних зв'язків проблему корупції неможливо повністю вирішити в окремо взятій країні без тісного міжнародно-правового співробітництва держав у цій сфері. Її подолання належить до сфери взаємної відповідальності держав, а також потребує відповідних й узгоджено прийнятих рішень з протидії на національному та міждержавному рівнях.

Посилення взаємодії держав і діяльності членів міжнародного співтовариства у сфері формування адекватних заходів правового характеру з протидії корупції найчастіше стикається з труднощами об'єктивного характеру, обумовленими різноманітністю існуючих підходів до протидії корупції, які реалізуються у внутрішньому законодавстві різних держав, а також відмінностями інститутів національних правових систем.

Аналіз міжнародних правових актів та практики їх застосування показує, що склалися різні рівні, типи, моделі правового режиму протидії корупції. Зокрема, слід зазначити, що склалися три рівні міжнародно-правових стандартів протидії корупції. Це, по-перше, базові універсальні міжнародно-правові стандарти, закріплені у конвенціях Організації Об'єднаних Націй. По-друге, на регіональному рівні міжнародно-правові стандарти протидії корупції формуються у межах Ради Європи, Європейського Союзу, Організації африканської єдності (ОАЄ), Організації американських держав (ОАД), Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) тощо. По-третє, можна виокремити внутрішньодержавні стандарти, що діють на території певної держави.

Розвиток встановленого ООН універсального міжнародно-правового режиму у сфері протидії корупції пройшов декілька етапів: від розробки міжнародних документів з окремих проблем корупції й боротьби з нею у конкретних сферах життя суспільства та держави, а також міжнародно-правових рекомендацій, що визначають стратегічні завдання й інструментарій протидії корупції, до прийняття Конвенції ООН проти корупції 2003 р. і створення правових та організаційних засад функціонування цього правового режиму.

Аналіз міжнародно-правових засобів протидії корупції в рамках антикорупційного універсального міжнародно-правового режиму ООН дозволяє дійти висновку про наявність принципів всеосяжних, серед яких важливу роль відіграє принцип «прозорості» (транспарентності) державного управління.

Зокрема, у п. 1 ст. 5 Конвенції ООН проти корупції зазначено, що кожна держава-учасниця згідно з основоположними принципами своєї правової системи розробляє й здійснює або проводить ефективну скоординовану політику протидії корупції, яка сприяє участі суспільства й відображає принципи правопорядку, належного управління державними справами і державним майном, чесності й непідкупності, прозорості й відповідальності.

Для забезпечення цього принципу на держави покладаються зобов'язання щодо забезпечення доступу населення до інформації про діяльність державних органів, а саме шляхом: а) прийняття процедур або правил, які дозволяють членам суспільства отримувати, у належних випадках, інформацію про організацію, функціонування та процеси прийняття рішень у державному управлінні та з належною увагою до захисту приватного життя й даних особистого характеру про рішення та нормативно-правові акти, що стосуються членів суспільства; б) спрощення адміністративних процедур, у належних випадках, для полегшення доступу громадськості до компетентних органів, які приймають рішення; та в) опублікування інформації, яка може включати періодичні звіти про ризики корупції в державному управлінні (ст. 10 Конвенції ООН проти корупції).

Першочергового значення набуває діяльність держав зі сприяння активній участі окремих осіб і груп недержавного сектору, таких як громадянське суспільство, неурядові організації та організації, що функціонують на базі громад, у запобіганні корупції й боротьбі з нею та для

поглиблення розуміння суспільством факту існування, причин і небезпечного характеру корупції, а також загроз, що створюються нею. При цьому використовуються такі заходи, як: а) посилення прозорості й сприяння залученню населення до процесів прийняття рішень; б) забезпечення для населення ефективного доступу до інформації; в) проведення заходів щодо інформування населення, які сприяють створенню атмосфери неприйняття корупції, а також реалізація програм державної освіти, у тому числі навчальних програм у школах й університетах; г) повага, заохочення та захист свободи пошуку, отримання, опублікування та поширення інформації про корупцію (ст. 13 Конвенції ООН проти корупції).

Також наголошується на необхідності запровадження заходів і систем, що зобов'язують державних посадових осіб: а) надавати відповідним органам декларації про позаслужбову діяльність, заняття, інвестиції, активи та про суттєві дарунки або прибутки, у зв'язку з якими може виникнути конфлікт інтересів стосовно їхніх функцій як державних посадових осіб, та б) повідомляти про корупційні діяння, про які їм стало відомо під час виконання ними своїх функцій (пп. 4, 5 ст. 8 Конвенції ООН проти корупції).

Як бачимо, одним із найбільш істотних чинників у подоланні корупції є відкритість, прозорість державного управління, що проявляється і у ставленні населення до цієї проблеми. Значна частка населення з огляду на брак відповідних знань не кваліфікує певні види поведінки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінитися ставлення до такої практики як до неприйнятної корупційної і, таким чином, антикорупційний потенціал суспільства значно зростає.

Потребують також уваги заходи, пов'язані з активізацією участі населення в інформуванні органів, уповноважених на боротьбу з корупцією, про відомі їм факти корупції. Частка такого населення є невеликою, з огляду на високий ступінь лояльності населення до корупції, засудження фактів повідомлень про корупцію як поведінки, яка суперечить етичним нормам, низький рівень довіри до діяльності правоохоронних органів, зневіри в ефективності антикорупційних заходів, страх бути покараним за повідомлення про підозру в корупції.

Бойко Ірина Володимирівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОГЛЯДІВ НА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Однією з базових категорій галузі права є його предмет, визначення якого дає відповідь на питання про призначення цієї галузі. Окреслюючи коло суспільних відносин, що регулюються галуззю права, важливо визначити ті цінності, на захист яких спрямовано регулюючу дію норм права.

У спадок від радянської системи права предмету адміністративного права дісталися суспільні відносини, які виникають у сфері публічної діяльності держави, а саме, у сфері державного управління. У більшості підручників та інших наукових праць з адміністративного права вказується, що таке трактування предмета вказаної галузі права є дуже стислим і вимагає певних уточнень. Сьогодні ж стоїть питання про переосмислення призначення права в цілому й адміністративного права зокрема. І в першу чергу це потребує визначення тих суспільних відносин, які підпадають під регулюючий вплив норм адміністративного права.

Основоположною позицією при перегляді змісту предмета адміністративного права є твердження, що людина є найвищою соціальною цінністю в нашому суспільстві. Цю тезу відтворює ст. 3 Конституції України. Демократичне суспільство сьогодні вимагає не тільки декларування цих положень, а й створення дієвих юридичних механізмів, які дозволять повною мірою реалізувати свої права і свободи. Адже за твердженням П. М. Рабіновича, соціальною сутністю прав людини є можливість задоволення її потреб.

Традиційно адміністративне право розглядається як право управлінське, адже термін *administratio* з латинської перекладається як «управління». Саме управлінський фактор обумовлює нерівність становища людини і громадянина у відносинах з органами виконавчої влади, підвладність останнім. У той же час у науковій літературі висловлені думки стосовно мовних джерел назви адміністративного права. Так, можна вважати її походження й від *administro*, що означає «прислугую, допо-

магаю». Дійсно, походження слів, термінів, понять — питання достатньо малодосліджене. Загальновідомим є перше визначення назви галузі права. Але цілком не можна виключати й інші розуміння. Такий підхід дозволить по-іншому поглянути на призначення адміністративного права. І саме він найбільше відповідає конституційному положенню, закріпленому в ст. 3 Основного Закону України: людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. А права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави.

Розуміння адміністративного права як такого, що покликане служити людині та громадянинові і допомагати реалізовувати права й свободи через діяльність органів виконавчої влади та інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції, нам уявляється актуальним і слушним у цей період розвитку суспільства і держави.

Виходячи з того, що адміністративне право є конкретизованим конституційним правом, основним призначенням адміністративного права вбачаємо нормативну деталізацію прав, свобод й обов'язків людини та громадянина, створення механізмів їх реалізації та виконання, забезпечення, охорони та захисту.

Важливою ознакою людиноцентристської спрямованості предмета адміністративного права є сфера застосування норм права — публічне управління. Функція публічного управління притаманна достатньо широкому колу суб'єктів права. До них належать у першу чергу органи виконавчої влади, інші органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи, а також інші суб'єкти, які здійснюють державно-управлінські функції. Саме у відносинах з такими суб'єктами може бути реалізовано більшість прав і свобод людини, виконано значну частину обов'язків, здійснено їх забезпечення, охорону й захист. Спрямованість діяльності органів публічного управління та їх посадових і службових осіб на забезпечення потреб людини дозволяє ввести в адміністративно-правову термінологію поняття «публічне адміністрування». Слід зазначити, що вчені-адміністративісти вже активно вживають цей термін, вкладаючи до його змісту більше, ніж тільки управлінське значення.

Людиноцентризм проявляється в принципах адміністративного права. Принципи як основні ідеї, засади вказують на характер відносин людини з органами публічного адміністрування. Серед найголовніших назвемо принцип верховенства права та пріоритету прав людини.

Верховенство права закріплено як загальноправовий принцип у ст. 8 Конституції України. Жоден нормативно-правовий акт не наводить вичерпного викладення сутності цього принципу. Проте практика Європейського суду з прав людини, а також рішення Конституційного Суду України дають можливість визначити різноманітні аспекти принципу верховенства права. Відповідно до розуміння Конституційного Суду України «верховенство права вимагає від держави його втілення у правотворчю та правозастосовну діяльність, зокрема у закони, які за своїм змістом мають бути проникнуті передусім ідеями соціальної справедливості, свободи, рівності тощо. Одним із проявів верховенства права є те, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо, які легітимовані суспільством і зумовлені історично досягнутим культурним рівнем суспільства. Всі ці елементи права об'єднуються якістю, що відповідає ідеології справедливості, ідеї права, яка значною мірою дістала відображення в Конституції України». Отже, можемо розглядати верховенство права як вимогу до законодавчого органу таким чином створювати право, щоб у ньому проявлявся і забезпечувався пріоритет прав і свобод людини і громадянина. При цьому поділяємо думку професора В. Б. Авер'янова, який тлумачив принцип верховенства права як об'єднання вимог, що забезпечують, по-перше, підпорядкування діяльності всіх без винятку державних інститутів потребам реалізації й захисту прав людини; по-друге, пріоритетність цих прав перед усіма іншими цінностями демократичної, соціальної, правової держави. Пріоритет прав людини як принцип адміністративно-правового регулювання має проявлятися в механізмі забезпечення реалізації правового статусу громадянина. Як приклад прояву розглядуваного принципу можна навести норми Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів, в яких зазначено: якщо вмотивоване рішення за скаргою платника податків не надсилається платнику податків протягом визначеного законодавством строку, то така скарга вважається повністю задоволеною на користь платника податків з дня, наступного за останнім днем зазначених строків. Скарга вважається також повністю задоволеною на користь платника по-

датків, якщо рішення керівника органу доходів і зборів (заступника керівника або іншої уповноваженої посадової особи) про продовження строків її розгляду не було надіслано платнику податків до закінчення двадцятиденного строку.

Зміна поглядів на призначення адміністративного права та зміст його предмета потребує введення до системи цієї галузі права інституту суб'єктивних публічних прав приватних осіб, який має зайняти в цій системі центральне місце. Це сприятиме переорієнтації діяльності публічної адміністрації із забезпечення функціонування державного управління на утвердження та забезпечення прав і свобод людини.

Поряд із предметом характеризує галузь права й її метод. Пріоритетне значення в адміністративному праві відведено імперативному методу правового регулювання, якому притаманні нерівність сторін правовідносин, наявність відносин влади і підкорення, видання односторонніх владних приписів. Переорієнтація адміністративного права на людиноцентристські позиції, звичайно ж, принципово не змінить підходи у застосуванні методів. Проте можемо зробити акцент на такому прояві імперативного методу, як реординація. Як метод правового регулювання реординація передбачає можливість особи, яка займає підвладне становище, вимагати від суб'єкта, наділеного владними управлінськими повноваженнями, забезпечити реалізацію прав приватної особи, вчинити ті дії, які спрямовані на реалізацію цих прав, і прийняти відповідні акти.

Перспективним, на наш погляд, буде розширення використання диспозитивного методу при регулюванні адміністративно-правових відносин. Зокрема, мова може йти про можливість укладення угод між суб'єктами, що здійснюють владні управлінські функції, та приватними особами. З приводу цього доречно звернутися до досвіду Німеччини у врегулюванні подібних відносин. Так, Законом про адміністративну процедуру ФРН передбачено укладення публічно-правових договорів (мирових угод) на основі взаємного компромісу, за допомогою яких усувається певна невизначеність, наприклад, в оцінці обставин справи або правового становища. Підставою для такого договору є: 1) наявність невизначеності фактичних обставин справи або правових точок зору; 2) ця наявність невизначеності не може бути усунута без значних витрат та 3) обидва партнери готові йти на поступки. Вважаємо, що запровадження подібних процедур сприятиме якнайкращому забезпеченню прав людини у відносинах із суб'єктами публічного адміністрування.

Банчук Олександр Анатолійович,
кандидат юридичних наук,
Інститут держави і права
імені В. М. Корецького
Національної академії наук України

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ

Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [1] визначає основними недоліками існуючої системи МВС її застарілу структуру, неефективне відомче управління, залежність від політичного впливу, мілітаризовану модель діяльності, дублювання функцій різних підрозділів у поєднанні з постійним недофінансуванням МВС та зavelикою чисельністю управлінського персоналу.

Наразі на розгляд Верховної Ради України вносяться законопроекти, спрямовані на реформування органів правопорядку. Одним із таких документів є Проект закону про органи внутрішніх справ №2561 [2].

Цей невеликий законопроект складається всього з 23-х статей, проте має цілу низку істотних недоліків.

1. Невідповідність європейській традиції.

У жодній європейській країні немає подібного закону про органи внутрішніх справ. Профільного закону про поліцію, як правило, достатньо. Такі закони ухвалено тільки в Білорусі [3], Казахстані [4] і Киргизстані [5]. Розвинуті європейські держави не мають законів про органи внутрішніх справ, тому що Уряд повинен мати можливість змінювати підпорядкування певних органів з огляду на динамічний розвиток суспільства. У дев'яти європейських країнах (зокрема, в Ірландії, Нідерландах, Данії, Швеції, Норвегії, Швейцарії) поліція навіть не входить до сфери МВС, а підпорядковується Міністерству юстиції.

2. Порушення конституційного принципу розподілу влади (ч. 2 ст. 6 Конституції України).

Парламент у жодному випадку не має права визнавати певну особу винуватою у вчиненні злочину, тому що це є повноваженням суду. Аналогічно парламент не має права законом визначати підпорядкування органів виконавчої влади певному міністерству, оскільки це виключна

прерогатива виконавчої влади та Кабінету Міністрів як вищого органу в цій системі. Законопроект №2561 порушує зазначену засаду.

Також ст. 1 Проекту уповноважує органи внутрішніх справ захищати права і свободи особи, хоча це є повноваженням судів, встановленим ст. 55 Конституції України.

3. *Порушення таємниці особистого і сімейного життя* (ст. 32 Конституції України).

Статтею 17 Проекту передбачено повноваження МВС щодо ведення 40 баз даних з інформацією про осіб і надається безперешкодний доступ до всіх існуючих державних реєстрів. Ці положення створюють ризик непомірного втручання в особисте та сімейне життя особи всупереч ст. 32 Конституції України. Європейська практика свідчить про необхідність розосередження таких реєстрів, тобто ведення цих інформаційних ресурсів різними органами влади.

4. *Порушення умов Коаліційної угоди.*

Розділ III Коаліційної угоди передбачає конкретні кроки з реформи публічної адміністрації, однак законопроект №2561 не пропонує відповідних змін, а закріплює радянську модель управління органами внутрішніх справ. Зокрема, це стосується існування територіальних органів МВС (ч. 1 ст. 8, ст. 20 Проекту), яких в Європі немає. Вони не потрібні з огляду на те, що головним призначенням МВС має бути формування державної політики у певній сфері.

Також у Коаліційній угоді передбачено передання повноважень щодо регулювання внутрішньої міграції та реєстрації місця проживання Державній реєстраційній службі Міністерства юстиції (п. 2.4 розд. IV). Але в законопроекті цього не враховано та залишено без змін повноваження міграційної служби у складі МВС (ст. 4 Проекту).

Замість передбаченої Коаліційною угодою оптимізації органів державної влади, скорочення чисельності державних службовців (п. 2.1.4 розд. III Угоди) Проект передбачає створення нової інституції — Головного центру надання сервісних послуг (ст. 4) і залишає у сфері відання Міністерства навчальні заклади, науково-дослідні установи, заклади охорони здоров'я, підприємства, установи та організації, об'єкти соціальної інфраструктури, службовий житловий фонд і т. д. (ч. 1 ст. 8).

5. *Політизація МВС.*

У статті 11 Проекту закріплено право Міністра внутрішніх справ безпосередньо спрямовувати та координувати діяльність будь-яких

центральної виконавчої влади, які входять до системи органів внутрішніх справ. Посада міністра є політичною, необмежені повноваження з управління органами МВС можуть бути використані, наприклад, для політично мотивованого кримінального переслідування осіб.

6. *Відхід від демілітаризації як напрямку реформування МВС* полягає в можливості керівника поліції, що є мілітаризованою структурою, керувати на регіональному рівні цивільними центрами послуг і міграційною службою (ст. 20 Проекту).

7. *Повна концентрація повноважень* з вирішення питань про ресурсне, науково-технічне, інформаційне й медичне забезпечення МВС в руках самого МВС (статті 15–17, 19 Проекту).

Отже, у випадку прийняття закону про органи внутрішніх справ на основі Проекту №2561 МВС збереже такі властиві йому вади, як надмірна централізація, воєнізованість, громіздка система органів, застарілість моделі управління, невідповідність Конституції України в частині гарантування прав людини і громадянина.

Список використаних джерел

1. Стратегія розвитку органів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : затв. розпорядженням Каб. Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1118-2014-%D1%80http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1221365>.
2. Проект закону про органи внутрішніх справ №2561 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54672.
3. Про органи внутрішніх справ Республіки Білорусь [Електронний ресурс] : Закон Республіки Білорусь від 17 лип. 2007 р. – Режим доступу: <http://www.pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=h10700263>.
4. Про органи внутрішніх справ Республіки Казахстан [Електронний ресурс] : Закон Республіки Казахстан від 23 квіт. 2014 р. – Режим доступу: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31538985.
5. Про органи внутрішніх справ Киргизької Республіки [Електронний ресурс] : Закон Киргизької Республіки від 11 січ. 1994 р. – Режим доступу: http://online.adviser.kg/Document/?doc_id=30213106.
6. Коаліційна угода Верховної Ради України VIII скликання [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://samopromich.ua/wp-content/uploads/2014/11/Koalicyjna_uhoda_parafovana_20.11.pdf.

Білова Ольга Валентинівна,
кандидат юридичних наук,
Харківський окружний
адміністративний суд

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Питання відсутності дієвих механізмів виконання судових рішень в Україні сьогодні є одним із найбільш гострих, що неодноразово приводило до ухвалення Європейським судом з прав людини рішень проти України (зокрема, справа «Харук та 115 інших проти України», у рішенні по якій встановлено порушення права на виконання рішення суду протягом розумного строку (п. 1 ст. 6, ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ст. 1 Першого протоколу до Конвенції). Недосконалість контролю такого виконання підриває авторитет судової влади та зводить нанівець ефективність її роботи.

Одним із шляхів недопущення порушень прав осіб на розгляд їх справ у розумні строки є вдосконалення форм судового контролю за виконанням судових рішень в адміністративних справах.

Так, на сьогодні Кодексом адміністративного судочинства України (далі — КАС України) передбачено такі форми судового контролю:

1) зобов'язання суб'єкта владних повноважень, не на користь якого ухвалено судове рішення, подати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення (ч. 1 ст. 267 КАС України);

2) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень — відповідачем, у разі невиконання ним постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду, за заявою особи-позивача, на користь якої ухвалено постанову суду (ч. 9 ст. 267 КАС України);

3) визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби у виконавчому провадженні, якщо законом не встановлено інший порядок судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності таких осіб.

Найбільш ефективною та економною за часом, на нашу думку, є перша форма судового контролю, оскільки вона застосовується одночасно з ухваленням рішення в адміністративній справі (абз. 7 п. 4 ч. 1 ст. 163,

абз. 5 п. 4 ч. 1 ст. 207, абз. 5 п. 4 ч. 1 ст. 232 КАС України) та має чіткі та стислі строки виконання. Крім того, ч. 2 ст. 267 КАС України надає право суду накладати штраф на посадових осіб, у тому числі керівників колегіального органу, за невиконання суб'єктом владних повноважень постанови суду або неподання звіту про виконання судового рішення. Встановлений розмір такого штрафу (на даний час — від 12 180 грн до 36 540 грн) робить цей механізм значущим та дієздатним.

Щодо другої форми — визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень — відповідачем, як це передбачено ч. 9 ст. 267 КАС України, слід зазначити, що її впровадження у 2010 р. жодним чином не змінило на краще ситуацію з належним виконанням судових рішень. Більше того, вказана норма майже не використовується позивачами, оскільки поодинокі випадки намагання скористатися нею у 2011–2012 рр. не дали результату. Це пов'язано з тим, що навіть позитивне судове рішення за результатами розгляду заяви особи-позивача, на користь якої вже ухвалено постанову суду, буде означати отримання цією особою фактично ще однієї постанови в тій самій справі, яку також необхідно буде виконувати в загальному порядку, тобто із залученням органів державної виконавчої служби.

З огляду на недосконалість визначеної частинами 9, 10 ст. 267 КАС України форми судового контролю, який здійснюється в межах основної справи, по якій вже ухвалене рішення суду, виникла доволі спірна судова практика фактично повторного звернення до суду, але не із заявою в порядку ст. 267 КАС України, а з новим позовом про визнання протиправною бездіяльності відповідача щодо невчинення певних дій, які належало вчинити на виконання раніше постановленого рішення суду.

Так, за практикою Харківського адміністративного округу, існують непоодинокі приклади, коли такі позови розглянуті та задоволені.

При цьому має місце також інша правова позиція, яка полягає у такому.

Бездіяльність відповідача щодо невчинення дій, зобов'язання вчинити які міститься в рішенні суду, має місце під час завершальної стадії судового провадження. Тому невиконання судового рішення не є бездіяльністю суб'єкта владних повноважень у розумінні ст. 17 КАС України, відповідно, не може бути предметом окремого судового спору. Вказана бездіяльність є невиконанням обов'язку суб'єкта владних повноважень як відповідача по адміністративній справі, учасника адміністративного

процесу, боржника у виконавчому провадженні, тобто процесуальною діяльністю.

Вказане твердження узгоджується з правовою позицією Європейського суду з прав людини, що міститься в остаточному рішенні Суду від 12 травня 2011 р. по справі «Ліпісвіцька проти України», яким визнано порушення п. 1 ст. 6, ст. 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосовно тривалості провадження. Так, у цій справі Європейський суд з прав людини під час визначення тривалості провадження врахував періоди, коли справа фактично розглядалась судами, та період виконання судового рішення. При цьому зазначив, що судове та виконавче провадження є першою та другою стадіями у загальному провадженні. Таким чином, виконання рішення не відокремлюється від судового розгляду і провадження повинно розглядатися загалом.

Відповідна вказаній правовій позиції Європейського суду з прав людини норма міститься і в українському законодавстві. Так, згідно зі ст. 1 Закону України «Про виконавче провадження» сукупність дій органів і посадових осіб, спрямованих на примусове виконання рішень судів, визначається як завершальна стадія судового провадження.

З огляду на зазначене, нормативні приписи частин 9, 10 ст. 267 КАС України потребують вдосконалення. Можливим шляхом цього може бути встановлення штрафів, які будуть застосовуватися саме в цій процедурі адміністративним судом у випадку встановлення порушень з боку посадових осіб суб'єкта владних повноважень, що призвели до протиправної бездіяльності щодо невиконання рішення суду. При цьому слід наголосити, що ця форма судового контролю має бути збережена, оскільки вона доповнює механізми захисту прав особи у разі, коли адміністративний суд при прийнятті постанови, якою зобов'язано суб'єкта владних повноважень вчинити певні дії, не визначив обов'язку відповідача подати звіт про виконання судового рішення.

Третя форма судового контролю, яка передбачає розгляд справ з приводу рішень, дій чи бездіяльності державної виконавчої служби, є класичною та необхідною для забезпечення прав усіх учасників виконавчого провадження та інших осіб, які залучаються до проведення виконавчих дій. З точки зору стягувачів у виконавчих провадженнях указана форма судового контролю надає можливість усувати порушення з боку державних виконавців впродовж виконавчого провадження, але безпосередньо

не наближає правове становище позивача (стягувача у виконавчому провадженні) до визначеного рішенням суду, що виконується.

Підсумовуючи сказане, слід зробити висновок, що українське законодавство передбачає достатній набір правових інструментів задля здійснення судового контролю за виконанням рішень судів в адміністративних справах. Модель їх розвитку з метою належного захисту прав та свобод громадян має включати як законодавчу оптимізацію приписів ст. 267 КАС України, так і передусім активне та дієве використання судами та позивачами наявних уже сьогодні правових можливостей завершення судових проваджень у розумні строки.

Волох Олександр Костянтинівич,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія
внутрішніх справ

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ

Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» визначає інформаційне суспільство як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал.

Упровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери життєдіяльності суспільства є наріжним каменем побудови інформаційного суспільства. Тобто ІКТ впроваджується у такі сфери: економіки, адміністративно-політичного будівництва, соціально-культурну.

У першу чергу концептуальні засади побудови інформаційного суспільства містяться в нормативно-правових актах міжнародного характеру:

– Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства від 22 липня 2000 р.;

– Женевська декларація принципів. «Побудова інформаційного суспільства — глобальне завдання у новому тисячолітті» від 12 грудня 2003 р.;

- Женевський план дій від 12 грудня 2003 р.;
- Туніське зобов'язання від 18 листопада 2005 р.;
- Туніська програма для інформаційного суспільства від 18 листопада 2005 р.

Для кращого розуміння сутності інформаційного суспільства є сенс зупинитися на деяких принципових моментах, зокрема Окінавської хартії.

«Інформаційно-телекомунікаційні технології є одним із найбільш важливих факторів, котрі впливають на формування суспільства XXI сторіччя. Їх революційний вплив стосується способу життя людей, їх освіти й роботи, а також взаємодії уряду та громадянського суспільства. ІКТ швидко стають життєво важливим стимулом розвитку світової економіки.

Ефективне партнерство учасників, включаючи об'єднані політичні зусилля, також є ключовим елементом правильного розвитку Глобального інформаційного суспільства.

Ми домовляємось про такі ключові принципи й підходи, і рекомендуємо їх іншим: ...розвивати ефективні та дієві механізми захисту секретності споживачів, а також захисту таємниці обробки персональних даних за збереження вільного інформаційного потоку».

Однак можна стверджувати, що остання фраза є чистою декларацією. Наприклад, у ст. 12 Конвенції Ради Європи від 28 січня 1981 р. «Про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру» (ратифікована Законом України від 6 липня 2010 р.) чітко зазначено, що «Сторона Конвенції не може лише з метою захисту недоторканності особистого життя забороняти транскордонні потоки даних особистого характеру, що передаються на територію іншої Сторони».

Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства визначено в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», які з урахуванням сучасного стану та тенденцій розвитку України включають, зокрема, захист персональних даних.

Вказана мета без сумніву є важливою. Але шляхи досягнення цієї мети — передусім прийняття Закону України «Про захист персональних даних» — є неприйнятними з точки зору забезпечення права фізичних осіб на невтручання в їх особисте і сімейне життя.

Так, частиною першою ст. 7 Закону України «Про захист персональних даних» (у першій редакції) було встановлено заборону на обробку вразливих персональних даних, а саме: даних про расове або етнічне

походження, політичні, релігійні або світоглядні переконання, членство в політичних партіях та професійних спілках, звинувачення у скоєнні злочину або засудження до кримінального покарання, а також даних, що стосуються здоров'я чи статевого життя.

Саме такий перелік даних передбачений Конвенцією Ради Європи про захист осіб стосовно автоматизованої обробки даних особистого характеру, а також Директивою Європейського Парламенту і Ради Європи від 24 жовтня 1995 р. про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних.

Поділ персональних даних на «загальні» і «вразливі» потрібний начебто для встановлення спеціального режиму захисту останніх: згідно зі ст. 6 Конвенції вразливі дані не можуть піддаватися автоматизованій обробці, «якщо внутрішнє право не забезпечує відповідних гарантій».

Разом із тим зміст частини другої ст. 7 Закону № 2297 полягає у встановленні винятків із заборони на обробку вразливих даних.

У зв'язку зі змінами, внесеними Законом № 383-VII, слід вказати таке:

1) всупереч зазначеним міжнародно-правовим актам Законом № 383-VII до вичерпного переліку таких даних додано *біометричні та генетичні дані*;

2) у поєднанні з положенням п. 7 частини другої ст. 7 виходить, що обробка біометричних та генетичних даних дозволяється, якщо «стосується виконання завдань оперативної-розшукової чи контррозвідувальної діяльності, боротьби з тероризмом та здійснюється державним органом в межах його повноважень, визначених законом».

Водночас сьогодні в Україні немає достатніх гарантій від свавілля правоохоронних органів: як і раніше (що є загальновідомим фактом), фіксуються випадки фальсифікації матеріалів кримінальних проваджень.

На нашу думку, норми, якими дозволяється обробка біометричних та генетичних даних, *сприяють узаконенню механізму махінацій з боку державних органів* з такими даними громадян — з метою усунення неугодних осіб. Наприклад, громадян, які не згодні з політикою держави щодо порушення своїх конституційних прав, гарантій цих прав, загальновизнаних прав особи, що є засадничими підвалинами існування демократичної, правової держави (якою Україна іменується відповідно до ст. 1 Конституції).

Слід зауважити, що і зазначені норми Закону № 2297, дозволяючи необмежене збирання, зберігання, використання і поширення конфіден-

ційної інформації про особу, фактично запроваджують систему стеження за громадянами.

У зв'язку з цим потрібно згадати правову позицію Європейського суду з прав людини, висловлену у рішенні від 6 вересня 1978 р. у справі «Клас та інші проти Німеччини»: «Суд зауважує, що при визначенні умов, за яких має діяти система таємного стеження, законодавчий орган держави користується певним дискреційним правом... Водночас це не означає, що державі надається необмежене дискреційне право встановлювати таємне стеження за особами в межах своєї юрисдикції. Усвідомлюючи небезпеку, яку становить такий закон, підриваючи або навіть знищуючи демократію під приводом її захисту, Суд знову наголошує, що держава, яка підписала Конвенцію (Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод. — *О. В.*), не має права під виглядом протидії шпигунству та тероризму, вживати заходів, які вона вважає необхідними» (п. 49).

Джафарова Олена В'ячеславівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний
університет внутрішніх справ

ЩОДО РОЗУМІННЯ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОДНОГО ІЗ НАПРЯМІВ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Занурення в розгляд питання щодо сутності та змісту реєстраційних правовідносин передбачає звернення до теорії права та науки адміністративного права. Слід зазначити, що ми не будемо долучатися до плеяди науковців, які із шаленою завзятістю критикують систему органів влади, ми лише із еволюційної точки зору спробуємо визначити правову природу реєстраційних відносин. Це пов'язано з переглядом існуючих у суспільстві поглядів на взаємовідносини між органами публічної влади та громадянами.

Так, у підручнику «Курс адміністративного процесу» О. В. Кузьменко зазначає, що реєстрація означає запис фактів з метою обліку і надання цим фактам законності. У цілому погоджуємося із вищенаведеною думкою, але вважаємо, що метою реєстраційної діяльності не може бути облік, оскільки останній є формою контролю. Привертає увагу позиція

Ю. М. Козлова, який визначає реєстрацію як акт офіційного визнання законності відповідних дій і правових актів, які здійснюються (видаються) державними або уповноваженими державними органами. Реєстраційна діяльність — це юридична процедура, що передбачає низку заходів, у результаті яких здійснюється документальне підтвердження правового статусу суб'єкта або наділення новими правовими ознаками об'єкта [1]. Слід зауважити, що О. В. Кузьменко виокремлює дозвільні, ліцензійні та реєстраційні провадження. У свою чергу, автори підручника «Адміністративний процес» О. М. Бандурка та М. М. Тищенко виокремлюють реєстраційно-дозвільні провадження [2, с. 194]. При цьому вчені не визначають розбіжностей у цих явищах. М. П. Гурковський на підставі дослідження категорій «фіксація», «облік», «реєстрація», «державна реєстрація» дійшов висновку, що державна реєстрація — це інститут адміністративного права, яким забезпечується фіксація фактів, явищ, відомостей чи певних матеріальних об'єктів з метою їх державного обліку та контролю, засвідчення дійсності та надання їм законного статусу, в результаті чого настають юридичні наслідки. Дослідник зауважив, що інститут реєстрації засновано на імперативному методі регулювання, при якому право виникає на підставі владно-розпорядчого акта органів публічної адміністрації, а не на підставі договору [3, с. 7–8]. Вважаємо зазначену позицію цікавою, але не позбавленою критики. Так, ще раз наголосимо, що облік — це форма здійснення контролю, тому визначати мету реєстраційної діяльності через форми контролю є неприпустимим.

Спробуємо проаналізувати позиції вчених, які займалися певними видами реєстраційної діяльності. Так, С. Ю. Любімова під реєстраційними провадженнями у сфері господарської діяльності пропонує розуміти врегульовану нормативно-правовими актами України процедуру, що здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами з метою засвідчення факту створення або припинення діяльності суб'єкта господарювання, його обліку, здійснення контролю й нагляду за його діяльністю [4, с. 322]. На думку В. І. Маркова і С. В. Ляшенко, саме державна реєстрація підтверджує появу і легітимацію нового суб'єкта господарської діяльності, завершуючи процес його створення. Такий підхід характерний для більшості національних систем правового регулювання господарювання, що цілком пояснюється сучасними тенденціями зближення і поступової уніфікації (інтеграції) правових норм, що регулюють господарську діяльність у різних країнах [5, с. 59]. Саме державна реєстрація

суб'єктів господарювання підтверджує важливий юридичний факт — введення вже створеного суб'єкта господарювання у сферу правових відносин, саме після цього він стає повноправним суб'єктом правових відносин та може претендувати на державний захист, державну підтримку з використанням засобів державного примусу [6, с. 11]. Д. В. Задихайло відносить до умов здійснення господарської діяльності державну реєстрацію суб'єктів господарювання (поряд із ліцензуванням видів підприємництва, обмеженням монополізму та недобросовісної конкуренції та ін.) [7, с. 9]. Тобто, виходячи із вищенаведеного, вчений отожднює державну реєстраційну діяльність із ліцензуванням, а це свідчить, що останню також можна віднести до виду дозвільної діяльності. У свою чергу, Н. А. Санахметова зазначає, що на відміну від ліцензування і патентування деяких видів діяльності, що є спеціальними умовами здійснення деяких видів господарської діяльності, державна реєстрація є загальною умовою здійснення господарської діяльності [8, с. 34]. Виходячи із цього твердження, можна казати, що і ліцензування, і патентування, і державна реєстрація є умовами, необхідними для заняття господарською діяльністю.

На думку Т. С. Васильєвої, державна реєстрація суб'єктів господарювання у сфері господарської діяльності не належить до дозвільної діяльності, оскільки внаслідок їх здійснення відбувається легалізація суб'єкта, який реєструється, тобто є передумовою, а не наділенням суб'єкта господарювання певними правами [9, с. 75–76]. На наш погляд, слід критично ставитися до вживання терміна «легалізація» у вказаному значенні, оскільки, як справедливо відзначає А. М. Селіванов, поняття «легітимація» слід відрізнити від поняття «легалізація», що означає перехід до легального стану якої-небудь діяльності [10, с. 70]. Роль державної реєстрації полягає не у відокремленні легального від нелегального здійснення господарської діяльності, а в тому, що державна реєстрація підтверджує законність входження суб'єкта у сферу господарської діяльності, придбання і закріплення його господарської правоздатності.

Звернемося до нормативно-правових актів, що регулюють питання реєстраційної діяльності. Так, у ст. 2 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» зазначено, що державна реєстрація покликана забезпечити охорону та захист прав та законних інтересів власників, користувачів нерухомого майна шляхом створення додаткових гарантій для них. Тобто лише зареєстровані права

мають юридичну силу перед іншими (третіми) особами, а зареєструвати за собою права на нерухомість може лише особа, якій вони належать згідно з дійсними документами, які відповідають вимогам законодавства. Виходячи з наведеного, тільки після реєстрації права на нерухомість особа може володіти, користуватись та розпоряджуватись відповідним майном. Відповідне право підтверджується офіційним документом. Закон України «Про лікарські засоби» дає таке визначення державному реєстру лікарських засобів України: це нормативний документ, який містить відомості про лікарські засоби, дозволені для виробництва і застосування в медичній практиці. У статті 9 цього Закону зазначено, що лікарські засоби допускаються до застосування в Україні після їх державної реєстрації. Тобто процедура реєстрації ліків є по суті наданням державою дозволу на медичне застосування лікарських засобів та частиною системи охорони здоров'я.

Мета реєстраційної діяльності, на нашу думку, полягає в контролі за законністю набуття, зміни чи припинення певної правосуб'єктності. Але при цьому виникає інше питання: а для чого держава здійснює контроль шляхом реєстрації за певними видами діяльності та об'єктами? А відповідь на це питання лежить у площині діяльності держави та її органів, оскільки людина, її життя і здоров'я, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Тобто в глобальному розумінні основною метою створення держави є забезпечення безпеки людей, які проживають на певній території. Вказана мета трансформується у ряд інших завдань та функцій, що ставить перед собою держава, задля реалізації яких і створюється система органів публічної влади.

Таким чином, вважаємо, що реєстраційна діяльність є однією з форм дозвільної діяльності, яка виражена у вигляді офіційного визнання державою за визначеними суб'єктами певної правосуб'єктності, а також здійснення контролю за фактично здійснюваними діями або об'єктами, які несуть у собі потенційну небезпеку для життя, здоров'я людей, а також для навколишнього природного середовища, безпеки та інтересів держави тощо.

Крім того, реєстраційні відносини з приводу отримання реєстраційних (дозвільних) послуг є публічно-сервісними, а відносини між державою та суб'єктом надання реєстраційних послуг (органом публічної адміністрації) з приводу організації та контролю за такою діяльністю є за своєю природою управлінськими.

Список використаних джерел

1. Кузьменко, О. В. Курс адміністративного процесу [Текст] : навч. посіб. / О. В. Кузьменко. – К. : Юринком Інтер, 2012. – 248 с.
2. Бандурка, О. М. Адміністративний процес [Текст] : підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. – К. : Літера ЛТД, 2002. – 288 с.
3. Гурковський, М. П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. П. Гурковський. – Л., 2010. – 19 с.
4. Любімова, С. Ю. Щодо визначення поняття «реєстраційні провадження у сфері господарської діяльності» [Текст] / С. Ю. Любімова // Форум права. – 2013. – № 2. – С. 319–323.
5. Марков, В. И. Совершенствование законодательного обеспечения целей государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности в Украине [Текст] / В. И. Марков, С. В. Ляшенко // Экономика и право. – 2003. – № 1. – С. 58–63.
6. Марков, В. И. Створення та реєстрація суб'єктів підприємництва недержавного сектору економіки [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 / В. И. Марков. – Донецьк, 2004. – 20 с.
7. Задыхайло, Д. В. Предпринимательское право в Украине [Текст] / Д. В. Задыхайло. – Харьков : Эспада-Синтекс, 1998. – 637 с.
8. Предпринимательское (хозяйственное) право в вопросах и ответах [Текст] : учеб. пособие / под общ. ред. Н. А. Саниахметовой. – [3-е изд.]. – Харьков : Одиссей, 2003. – 608 с.
9. Васильева, Т. С. Адміністративно-правовий режим господарської діяльності в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Васильева Тетяна Станіславівна. – Х., 2011. – 198 с.
10. Селіванов, А. М. Проблеми вдосконалення легітимізації підприємницької діяльності в Україні [Текст] / А. М. Селіванов // Мале підприємство в Україні (проблеми державної підтримки). – К., 1999. – С. 70–73.

Загуменна Юлія Олександрівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний
університет внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ

Захист прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у діяльності правоохоронних органів являє собою одну з дієвих форм правового захисту в демократичному громадянському суспільстві. Правоза-

хисна діяльність правоохоронних органів спрямована на прямий і опосередкований захист прав конкретних громадян і невизначеного кола осіб шляхом попередження, виявлення, припинення та усунення правопорушень, забезпечення правопорядку й законності у всіх сферах суспільних відносин. Широкий характер повноважень правоохоронних органів і складність їх реалізації першочергово вимагають формування адекватних нормативно-правових засад, які б встановлювали узгоджені із поставленими правоохоронними завданнями форми і методи правоохоронної діяльності, структурну організацію, кадрову і матеріально-фінансову основу.

Успіх демократичних перетворень в Україні неможливий без належного правового регулювання та практичного функціонування інституту участі громадськості в правоохоронній діяльності – одного із найважливіших інструментів, здатних реально і дієво вплинути на рівень правопорушень та стан забезпечення громадського порядку в нашій країні. Зазначимо, що розвиток системи контролю та нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів вимагає істотного доопрацювання Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», що визначає засади демократичного цивільного контролю за діяльністю правоохоронних органів у напрямі побудови важелів реального впливу громадськості та інших суб'єктів контролю на діяльність правоохоронних органів і забезпечення дотримання в ній прав громадян. Указане зумовлюється зосередженням зусиль громадськості переважно лише на моніторингу й обговоренні проблем організації та діяльності правоохоронних органів, але при досить обмежених законодавчих можливостях приймати юридично значущі рішення з приводу вдосконалення захисту прав громадян правоохоронними органами.

Загалом же оновлення законодавчих засад контролю та нагляду за правозахисною діяльністю правоохоронних органів головним чином має полягати в орієнтуванні існуючої системи демократичного цивільного контролю за правоохоронними органами на виявлення порушень прав громадян та забезпечення їх усунення, що у чинному адміністративному законодавстві прямо не визначається. Це передбачає законодавче закріплення не просто дотримання прав громадян правоохоронними органами як об'єкта контрольної-наглядової діяльності, але також і підстав, форм і порядку здійснення такого контролю та нагляду. Крім цього, одним із

шляхів посилення контролю та нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів має стати розширення контрольних повноважень муніципальних органів, а також введення спеціальних представників Президента України з моніторингу дотримання прав громадян правоохоронними органами.

Визначальна роль у контролі за діяльністю правоохоронних органів в умовах демократичної, соціальної, правової держави та розвиненого громадянського суспільства має належати саме громадськості. Наразі ст. 19 Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» врегулює права одних лише громадських організацій у сфері контролю за діяльністю правоохоронних органів, взагалі залишаючи поза полем правового регулювання індивідуальну участь громадян у здійсненні такого контролю. Предметом громадського контролю має виступати не тільки дотримання прав громадян у діяльності правоохоронних органів, а й законність/ефективність здійснюваного ними захисту прав громадян. З цією метою на рівні з уже передбаченим Законом України «Про доступ до публічної інформації» механізмом інформування громадськості про діяльність правоохоронних органів має забезпечуватись обов'язковість урахування правоохоронними та іншими компетентними органами громадської оцінки рішень та пропозицій громадських формувань і конкретних громадян, а також гарантуватись обов'язковість проведення громадського обговорення та експертизи з питань організації та діяльності правоохоронних органів.

Реальний вплив громадськості на правоохоронну діяльність, у тому числі із захисту прав громадян, може реалізуватись не лише шляхом громадського контролю, а й безпосередньо через спільну з правоохоронними органами або індивідуальну участь громадян у виконанні окремих правоохоронних повноважень. Адже за Концепцією реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р. від 30 листопада 2011 р. активізація участі громадськості в забезпеченні правопорядку в державі безпосередньо пов'язується із профілактичним напрямом протидії правопорушенням в Україні.

Зважаючи, що участь громадськості у правоохоронній діяльності отримала досить обмежене законодавче регулювання лише у формі відповідних громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, згідно із Законом України «Про участь громадян

в охороні громадського порядку і державного кордону», нами вбачається можливим та доцільним прийняття профільного Закону України «Про участь громадян у правоохоронній діяльності», який би комплексно встановлював всі організаційно-правові форми участі громадян та їх об'єднань у правоохоронній діяльності, у тому числі із захисту прав громадян. При цьому, на нашу думку, пріоритетним напрямом такого правового регулювання має стати надання громадянам змоги брати участь у правоохороні не тільки разом із правоохоронними органами, а й самостійно, проте під їх неодмінним контролем та з адекватним організаційним, матеріально-технічним і фінансовим забезпеченням. Законодавче залучення до правоохоронної діяльності на рівні з громадськими формуваннями з охорони громадського порядку ще й правозахисних, козацьких та інших громадських організацій значно розширить можливості громадськості із захисту прав громадян і підвищить правозахисний потенціал правоохоронних органів. Отже, вважаємо, що предмет правового регулювання названого Закону України «Про участь громадян у правоохоронній діяльності», перш за все, мають скласти форми участі громадян у правоохоронній діяльності, їх права та обов'язки, порядок і методи діяльності, засади взаємодії та співпраці з правоохоронними органами, механізм контролю з боку правоохоронних та інших органів, організаційні та матеріально-фінансові гарантії, підстави і порядок застосування заходів громадського впливу.

За такого підходу до організації попередження порушень прав громадян та інших правопорушень можна говорити про наближення національної моделі захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів до поширеної у демократичних країнах світу (США, Великобританія, Франція і т. д.) моделі *community policing*, що характеризується пріоритетністю попередження правопорушень у діяльності правоохоронних органів і тісною співпрацею у правоохоронній роботі з громадськістю.

Таким чином, підсумовуючи викладене, підкреслимо таке. Комплексний, планомірний і послідовний розвиток адміністративно-правових засобів захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів має здійснюватись на засадах пріоритетності попередження порушень прав громадян, чіткої правової регламентації підстав і умов застосування правоохоронними органами заходів адміністративного примусу, дієвого контролю і нагляду за дотриманням прав громадян у діяльності правоохоронних органів, реальної можливості адміністративного оскарження

їх неправомірних рішень та діянь, а також широкого залучення громадськості до правоохоронної діяльності. Вдосконалення адміністративно-правових засад захисту прав громадян у діяльності правоохоронних органів вимагає не тільки формування сучасних узгоджених законодавчих основ, а й оновлення та приведення у відповідність до актуальних законодавчих реалій і потреб захисту прав громадян підзаконного відомчого нормативно-правового регулювання.

Задихайло Олена Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний
педагогічний університет
імені Г. С. Сковороди

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ

Права і свободи громадян у сфері культури виступають невід'ємною складовою частиною всієї системи прав і свобод людини і громадянина. Враховуючи зростаючу роль і значення культури на сучасному етапі розвитку суспільства, особливого значення набуває подальша розробка та законодавче закріплення прав і свобод громадян у цій галузі. З цього приводу слід зауважити, що протягом минулих років питанням дослідження та нормативного забезпечення цієї групи прав приділялося недостатньо уваги. Більша увага спрямовувалася на дослідження прав і свобод у політичній, економічній та соціальній сферах. Між тим побудова демократичної, правової держави передбачає високий рівень розвитку правової культури, наявність розробленої і нормативно закріпленої системи прав людини і громадянина у сфері культури й, безумовно, низку заходів з ефективної реалізації таких прав.

Загалом, розглядаючи тлумачення в сучасній юридичній науці культурних прав та свобод людини і громадянина, слід зауважити, що наразі їх системний аналіз набуває дедалі більшого значення, адже проблеми доступу до культурної та історичної спадщини, свободи творчості та наукової діяльності відіграють дедалі більшу роль у процесі формування нового типу інформаційного суспільства. До того ж, як свідчить досвід

провідних європейських держав, питання культурної ідентифікації, а отже, й проблеми забезпечення «культурних» прав та свобод людини і громадянина, стають одними з пріоритетних для сучасного громадянського суспільства. Слід зауважити, що доволі часто в процесі боротьби за права та свободи основним стимулом, що змушує людей відстоювати їхні права, якраз і стають проблеми забезпечення можливостей культурної самореалізації, задоволення культурних і творчих потреб громадян. Тому, характеризуючи групу культурних прав та свобод людини і громадянина у загальній системі прав та свобод, доцільно наголосити, що їх ні в якому разі не можна розглядати як «другорядні» порівняно з такими класичними групами прав та свобод людини, як особисті, політичні, економічні чи соціальні. Більше того, якщо будь-які з названих прав починають переважати у загальній системі прав людини, відсуваючи тим самим культурні права на другий план, це створює реальну загрозу правовому статусу людини як такому, підриваючи можливості її всебічної реалізації в суспільстві.

«Культурне» право людини і громадянина зазвичай визначають як право людини на розвиток і реалізацію своїх творчих здібностей, доступ до культурних надбань і практик, збереження культурно-історичної спадщини.

Як і сама сфера культури, «культурні» права людини і громадянина є складними і різноманітними. Основним нормативно-правовим актом, який визначає ці права і свободи людини, є Конституція України. Відповідно до ст. 54 Конституції кожний громадянин має право: користуватися і розпоряджатися результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності; держава гарантує громадянам свободу літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Крім того, до конституційних норм, які стосуються регламентації змісту й забезпечення реалізації прав та свобод у сфері культури, варто відносити також і низку юридичних норм розд. II Конституції України, в яких держава зобов'язується сприяти розвитку культурної самобутності всіх корінних народів і національних меншин, які проживають на території України (ст. 11), дбати про задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які проживають за межами держави (ст. 12). Ці норми права спрямовані на створення найсприятливіших умов для розвитку в сус-

пільстві національної культури, а відповідно — і для забезпечення реалізації культурних прав та свобод членів цього суспільства. Конкретизація конституційних норм знаходить свій прояв у спеціальному законодавстві України у цій сфері. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про культуру» правами громадян у сфері культури є: свобода творчості, право на створення закладів культури недержавної форми власності різних напрямів діяльності та організаційно-правових форм; об'єднання у творчі спілки, національно-культурні товариства, центри, фонди, асоціації, інші громадські організації у сфері культури; доступ до культурних цінностей, культурної спадщини і культурних благ тощо. Причому слід зауважити, що реалізацію більшої частини цих прав можна забезпечити лише за допомогою держави. Так, доступ до культурних цінностей та культурної спадщини забезпечується шляхом утримання закладами культури або надання їм державної підтримки з державного та місцевих бюджетів для забезпечення їх діяльності та доступності їх послуг для різних категорій населення. Функціонування та розвиток мережі музеїв, архівів, бібліотек, початкових спеціалізованих мистецьких навчальних закладів (шкіл естетичного виховання та студій), клубних закладів, у яких громадяни можуть задовольнити свої культурні та творчі потреби, також потребує державного фінансування. Таким чином, праву громадян на доступ до культурних цінностей кореспондує обов'язок держави із забезпечення умов для загальнодоступної культурної діяльності (діяльності зі збереження, створення, розповсюдження культурних цінностей).

Утім гарантовані державою культурні права і свободи є досить проблемними в їх реалізації. Говорячи про проблеми реалізації прав і свобод громадян, не можна оминати увагою існуючий стан культурної сфери в Україні. Починаючи з 1990-х рр. в Україні припинили існування тисячі закладів культури — клубів, бібліотек, кінотеатрів, будинків культури. А ті, що залишились, знаходяться у вкрай незадовільному технічному стані, потребують капітального ремонту. Між тим, діяльність саме цієї базової мережі закладів культури спрямована на задоволення культурних потреб різних верств населення, інакше кажучи — на реалізацію культурних прав громадян. Суттєвою проблемою залишається відсутність законодавчої бази для неприбуткових організацій у сфері культури, зокрема щодо встановлення податкових та інших пільг фізичним та юридичним особам, які підтримують неприбуткові організації. В Україні практично відсутні такі прийняті у багатьох розвинених країнах Європи

та США дієві механізми підтримки культурних і мистецьких проєктів, як конкурсне надання грантів, створення фондів інвестицій в культуру тощо.

У законодавстві України закріплено широкий перелік обов'язків держави в галузі культури, проте багато правових норм є декларативними і не підкріплені дієвим механізмом реалізації. Це стосується насамперед забезпечення належних умов та оплати праці працівникам у сфері культури, пільгових умов доступу окремих категорій населення (дітей дошкільного віку, учнів, студентів, пенсіонерів, інвалідів), творчих працівників до відповідних закладів культури: бібліотек, музеїв, позашкільних закладів освіти галузі культури, надання пільг театрам, музеям, іншим закладам культури тощо.

Проблемним також залишається питання розвитку недержавного сектору в культурі, створення для нього пільгового податкового режиму, механізмів заохочення недержавних інвестицій у цю сферу.

Отже, до актуальних проблем реалізації прав і свобод громадян у сфері культури слід віднести:

- систематичне невиконання державою окремих міжнародних рекомендацій, зафіксованих у низці декларацій, конвенцій та угод, до яких приєдналася Україна, зокрема, в частині гарантованого доступу громадян до культурних цінностей, що знаходить свій вияв у скороченні обсягу і якості культурних послуг, скороченні мережі культурних установ, які мають надавати гарантовані державою соціально-культурні послуги;

- недосконалість галузевого законодавства у сфері культури, окремі напрями діяльності у сфері культури досі перебувають поза межами законодавчого регулювання (це стосується, зокрема, виконавських видів мистецтва, діяльності неприбуткових організацій в галузі культури тощо);

- декларативність багатьох правових норм у чинному законодавстві, що стосуються забезпечення реалізації прав і свобод громадян у сфері культури;

- відсутність дієвих механізмів підтримки культурних і мистецьких проєктів;

- низький рівень оплати праці працівників культури.

Вирішення зазначених проблем можливе шляхом формування системи гарантій, закріплених у законодавстві та створення дієвого механізму їх реалізації. При цьому в світлі інтеграції України до європейського та світового культурного простору особливу увагу слід приділити

сучасним тенденціям, які застосовуються для ефективної реалізації культурних прав в усьому світі, а саме:

- перетворення політики в галузі культури в один із ключових елементів стратегії розвитку держави;
- заохочення творчості громадян і участі їх у культурному житті;
- нарощення зусиль зі збереження і підвищення ролі матеріальної і нематеріальної, рухомої і нерухомої спадщини та сприяння розвитку індустрії культури;
- сприяння культурному і мовному розмаїттю в межах інформаційного суспільства і для його блага;
- виділення більш значних людських та фінансових ресурсів, заохочення коштів спонсорів та меценатів на розвиток культури.

Зима Олександр Тарасович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ ТА НЕДОБРОСОВІСНА РЕКЛАМА

На перший погляд видається, що зв'язок між конституційними правами людини та громадянина і рекламною діяльністю відсутній. Спробуємо довести протилежне.

Згідно з ч. 2 ст. 34 Конституції України кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб — на свій вибір.

Закон України «Про захист прав споживачів» конкретизує загальне право на інформацію, адаптуючи його для власних цілей. У ньому мова йде лише про використання інформації споживачем і в процесі споживання. Згідно з п. 4 ч. 1 ст. 4 цього Закону споживачі під час придбання, замовлення або використання продукції, яка реалізується на території України, для задоволення своїх особистих потреб мають право на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, її кількість, якість, асортимент, а також про її виробника (виконавця, продавця).

Перелік джерел, з яких може бути отримана така інформація, досить великий. Зокрема це: а) дані, що містяться на упаковці чи обгортці товару; б) цінники; в) сайти виробників та продавців; г) інструкції; д) консультації фахівців; е) таблички та вивіски; є) тощо. Однак, беззаперечно, найпоширенішим джерелом інформації є різноманітні рекламні матеріали.

Це твердження може поставити під сумнів ч. 1 ст. 15 вказаного Закону, де зазначається, що інформація про продукцію не вважається рекламою, а також визначається обсяг такої інформації. Однак детальний аналіз правового припису дає змогу дійти висновку, що законодавець веде мову про досить повну інформацію (вона включає назву товару, дані про основні властивості продукції, номінальну кількість, умови використання та застереження щодо вживання, відомості про вміст шкідливих для здоров'я речовин, дані про ціну (тариф), дані про виробника (продавця), дату виготовлення та багато іншого), яка має надаватись безпосередньо в процесі придбання товару. В рекламних матеріалах можна відобразити лише окрему її частину. Тобто інформація про продукцію (в розумінні Закону України «Про захист прав споживачів») надається у визначеному місці та обсязі, рекламні ж матеріали розповсюджуються зазвичай іншим способом та в інших місцях і містять лише частину інформації про товар. Інакше кажучи, інформація про товар у вузькому сенсі не є рекламою, однак реклама може містити і містить окремі елементи інформації про товар.

Зазначимо, що проблема розмежування інформації про товари та рекламною інформації є досить складною і не має однозначного рішення. Про це свідчать, наприклад, доповнення, внесені у 2014 р. до Закону України «Про рекламу». Запропоновано нову статтю під назвою «Телепродаж». Аналіз цього припису істотно виходить за межі нашого дослідження, однак зазначимо, що зміст його не досить коректний, оскільки законодавець сам для себе не визначився, чи є інформація, що надається під час продажів за допомогою телевізійних повідомлень рекламою, чи це інформація про товар у розумінні ст. 15 Закону України «Про захист прав споживачів». А можливо, і те, й інше?

Коли ми звернемось до Закону України «Про рекламу», то побачимо, що в ч. 1 ст. 26 вказується таке: «Контроль за дотриманням законодавства України про рекламу здійснюють у межах своїх повноважень: центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері

державного контролю за додержанням законодавства про захист прав споживачів — щодо захисту прав споживачів реклами». І саме Державній інспекції України з питань захисту прав споживачів надано право визначати, яка реклама містить ознаки недобросовісної, та застосовувати до порушників (виробників, замовників, розповсюджувачів реклами) адміністративні стягнення.

Як нам відомо, реклама — це один із видів інформації, а недобросовісна реклама — реклама, яка вводить або може ввести в оману споживачів реклами, завдати шкоди особам, державі чи суспільству внаслідок неточності, недостовірності, двозначності, перебільшення, замовчування, порушення вимог щодо часу, місця і способу розповсюдження (абз. 7 ст. 1 Закону України «Про рекламу»).

Таким чином, недобросовісна реклама є одним із прийомів чи способів порушення права споживачів на необхідну, доступну, достовірну та своєчасну інформацію про продукцію, яке, в свою чергу, є галузевим втіленням конституційного права на інформацію.

На наш погляд, порушення недобросовісною рекламою права на інформацію є очевидним, однак це твердження є справедливим не завжди. Річ у тім, що закони України «Про захист прав споживачів» та «Про рекламу» по-різному тлумачать термін «споживач». Перший з них під споживачем завжди має на увазі фізичну особу. Другий же говорить не про споживача, а про споживачів, розуміючи під ними невизначене коло осіб, на яких спрямовується реклама. Тут у ролі споживача може виступати як фізична, так і юридична особа. Більше того, значна частина реклами має вузьку спрямованість і розрахована передусім на суб'єктів господарювання. Зрозуміло, що недобросовісна реклама, споживачами якої є юридичні особи, не може порушити конституційне право людини та громадянина на інформацію. Те саме можна сказати й про порівняльну рекламу. Тому контроль за дотриманням законодавства про рекламу у сфері господарювання покладено на низку інших органів, передусім на Антимонопольний комітет України.

Підсумовуючи, зазначимо, що недобросовісна реклама може порушити конституційне право на інформацію, а захист цього права здійснюється Державною інспекцією України з питань захисту прав споживачів як самостійно, так і у взаємодії з іншими органами державного управління. У процесі захисту застосовуються такі методи державного управління, як примус та контроль. Особливе місце посідає

така форма примусу, як притягнення суб'єктів господарювання (виробників, розповсюджувачів реклами та рекламодавців) до адміністративної відповідальності у позасудовому порядку.

Зуй Валентина Василівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У правовій державі владі поставлено певні межі, які вона не повинна і не може переступити. Відмежування влади в правовій державі створене визнанням за особою невід'ємних, не порушуваних, недоторканих, невідчужуваних прав.

Б. Кістяківський

Підсудність справ в адміністративному судочинстві України є тим правовим інститутом, норми якого визначають сукупність юридичних ознак адміністративної справи, на підставі яких закон визначає суд, що має право й зобов'язаний розглянути адміністративну справу й вирішити її по суті. Загальна декларація прав людини, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН 10 грудня 1948 р., до основних прав і свобод, що становлять абсолютну цінність для індивіда, відносить його право на ефективне відновлення у правах компетентними національними судами у випадку порушення його основних прав, наданих конституцією або законом. У рішенні від 21 лютого 1975 р. у справі «Голдер проти Великої Британії» Європейський суд з прав людини зазначив, що п. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод стосується невід'ємного права особи на доступ до суду. Прямим його порушенням є необхідність отримання спеціальних дозволів на звернення до цієї інстанції. У свою чергу, практика Європейського суду з прав людини підтверджує, що у демократичному суспільстві право на справедливе судочинство

чинство має настільки визначальне значення, що будь-яке звужене тлумачення змісту ч. 1 ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не відповідатиме дійсній меті та спрямуванню цього положення. У цьому контексті варто зауважити, що Європейський суд з прав людини неодноразово звертав увагу у своїх рішеннях на те, що жорстке дотримання судом встановлених процесуальних правил під час розгляду справ є запорукою забезпечення права на справедливий суд, яке передбачено ст. 6 зазначеної Конвенції. Очевидною стає надзвичайна важливість дотримання судами процесуальних норм, які закріплюють правила встановлення підсудності справ та відповідне належне визначення процесуальних правил у Кодексі адміністративного судочинства України (далі — КАС України).

Підсудність справ в адміністративному судочинстві визначається в КАС України за допомогою чотирьох ознак, якими позначаються різновиди підсудності адміністративних справ — предметна, територіальна, інстанційна та підсудність кількох пов'язаних між собою вимог. Важливо зазначити, що в нормах указанного акта підсудність адміністративних справ установлена за предметною ознакою так, що місцевим загальним судам як адміністративним підсудні: адміністративні справи, у яких однією зі сторін є орган чи посадова особа місцевого самоврядування, посадова чи службова особа органу місцевого самоврядування, крім справ, підсудних окружним адміністративним судам; усі адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; усі адміністративні справи щодо спорів фізичних осіб із суб'єктами владних повноважень з приводу обчислення, призначення, перерахунку, здійснення, надання, одержання пенсійних виплат, соціальних виплат непрацездатним громадянам, виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, виплат і пільг дітям війни, інших соціальних виплат, доплат, соціальних послуг, допомоги, захисту, пільг; адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, передбачених пп. 1–4 ч. 1 ст. 18 КАС України; адміністративні справи щодо примусового повернення в країну походження або третю країну і примусового видворення іноземців та осіб без громадянства за межі території України. Водночас

окружним адміністративним судам підсудні адміністративні справи: однією зі сторін у яких є орган державної влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, обласна рада, Київська, Севастопольська міська рада, їх посадова чи службова особа, крім випадків, передбачених КАС України, та крім справ щодо їх рішень, дій чи бездіяльності у справах про адміністративні проступки та справ, які підсудні місцевим загальним судам як адміністративним; про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування щодо державного нагляду (контролю), дозвільної системи у сфері господарської діяльності, якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням; щодо підтвердження обґрунтованості вжиття суб'єктами владних повноважень заходів реагування під час здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. У свою чергу, Вищому адміністративному суду України як суду першої інстанції підсудні справи щодо: встановлення Центральною виборчою комісією результатів виборів або всеукраїнського референдуму, дострокового припинення повноважень народного депутата України, оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції й Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції підсудні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності.

При цьому територіальна підсудність за загальним правилом вирішується адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Але адміністративні справи з приводу оскарження правових актів індивідуальної дії, а також дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача, або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача, крім випадків, передбачених КАС України. Якщо така особа не має місця проживання (перебування, знаходження) в Україні, справу вирішує адміністративний суд за місцезнаходженням відповідача.

Адміністративні справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених КАС України, адміністративні справи щодо оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова або службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) політичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. У свою чергу, адміністративні справи з приводу оскарження рішень суб'єктів владних повноважень, прийнятих на контрольних пунктах в'їзду (виїзду) на тимчасово окуповану територію, їхніх дій або бездіяльності вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідного контрольного пункту.

За інстанційною ознакою підсудність справ в адміністративному судочинстві побудована таким чином, що місцеві адміністративні суди (місцеві загальні суди як адміністративні й окружні адміністративні суди), а також Вищий адміністративний суд України у випадках, установлених КАС України, вирішують адміністративні справи як суди першої інстанції. Апеляційні адміністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних та окружних адміністративних судів), які знаходяться в межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку як суди апеляційної інстанції. Вищий адміністративний суд України переглядає судові рішення місцевих та апеляційних адміністративних судів у касаційному порядку як суд касаційної інстанції. У випадку, визначеному в ч. 6 ст. 177 КАС України, Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду. Верховний Суд України у випадках, установлених КАС України, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку. До вищевикладеного додамо, що апеляційні адмі-

ністративні суди переглядають судові рішення місцевих адміністративних судів (місцевих загальних судів як адміністративних судів та окружних адміністративних судів), які перебувають у межах їх територіальної юрисдикції, в апеляційному порядку — як суди апеляційної інстанції, й розглядають справи відповідної судової юрисдикції в апеляційному порядку згідно з процесуальним законом і можуть бути судами першої інстанції, а апеляційною інстанцією, відповідно, може бути Вищий адміністративний суд України.

І насамкінець, підсудність кількох пов'язаних між собою вимог полягає у тому, що позивач може заявити кілька вимог в одній позовній заяві, якщо вони пов'язані між собою. Якщо справа щодо пов'язаних вимог територіально підсудна різним місцевим адміністративним судам, то її розглядає один із цих судів за вибором позивача. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна окружному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) — місцевому загальному суду як адміністративному суду, таку справу розглядає окружний адміністративний суд. Якщо справа щодо однієї з вимог підсудна Київському апеляційному адміністративному суду, а щодо іншої вимоги (вимог) — іншому адміністративному суду, таку справу розглядає Київський апеляційний адміністративний суд.

Усе викладене підкреслює актуальність продовження дослідження проблематики щодо визначення правил підсудності справ в адміністративному судочинстві України в світлі дискусій про їх спрощення. Таким чином, можна зробити висновок, що основне правило визначення предметної підсудності в нормах КАС України полягає в тому, що судами першої інстанції можуть бути не лише місцеві загальні суди як адміністративні, окружні адміністративні суди, Вищий адміністративний суд України й апеляційний адміністративний суд. Правила територіальної підсудності закріплені таким чином, щоб адміністративні справи вирішувалися за місцезнаходженням відповідача, окрім виключень частин 2, 3, 4 ст. 19 КАС України. Правила ж інстанційної підсудності визначаються в такий спосіб, щоб забезпечити рівні можливості для оскарження судових рішень, однак при врахуванні встановлених законодавцем обмежень стосовно окремих категорій справ, в яких не передбачено апеляційного та касаційного оскарження. А правила підсудності кількох пов'язаних між собою вимог забезпечують можливість поєднання кількох позовних вимог для розгляду їх в одному провадженні.

Ігнатченко Ірина Георгіївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

СУЧАСНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ КУЛЬТУРИ

У сучасному українському суспільстві питання правового регулювання відносин щодо реалізації і захисту прав громадян у сфері культури, зокрема, закріплених у ст. 54 Конституції України, статтях 6–10 Закону України «Про культуру», а також в інших нормативних актах, що регулюють різні сторони і аспекти культурної діяльності, стають усе більш актуальними, зосереджуючись у центрі уваги наукових і громадських дискусій. Більшою мірою це пов'язано з тим, що «норми порядку» і «норми хаосу» в суспільстві досягли своєї критичної відмітки, а динаміка та якість соціального і культурного відтворення не забезпечують належних умов для збереження національної безпеки України. Назріла необхідність концептуального оновлення адміністративно-правового регулювання суспільних у царині культури на основі актуальних принципів і пріоритетів культурної політики. При цьому остання має на увазі, що як у процесі законотворчої діяльності, так і при ухваленні державних рішень будь-якого рівня, необхідно враховувати соціальні, етнічні, культурні, геополітичні, демографічні і багато інших чинників, які далеко не завжди можна виразити в таблицях і діаграмах.

Отже, до основних функцій правового регулювання у сфері культури слід віднести: а) захисну — збереження культури; б) конструктивну — підтримки мистецтва і створення культурних цінностей; в) комунікативну — здійснення їх поширення і популяризації; г) експертну — нормативного встановлення ієрархії культурних цінностей, явищ і фактів; г) соціальну — організації громадського контролю за процесом розвитку культури в цілому.

Важливу роль у правовому регулюванні відносин щодо реалізації та захисту громадян у сфері культури займає нормативне закріплення функцій і повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування в цій царині. Його узагальнюючий аналіз дозволяє виділити ряд системних утворень у межах компетенції зазначених органів: 1) систему по-

шуку, взяття на охорону, реставрації, накопичення і збереження, захисту від незаконного вивезення, а також забезпечення доступу для вивчення фахівцями або виховання і користування громадянами предметів світової і вітчизняної культурної спадщини, що мають неординарну смислову, історичну або художню цінність; 2) систему державної і громадської підтримки функціонування і розвитку культурного життя в країні (сприяння створенню, демонстрації і реалізації художніх творів, їх закупівель музеями і приватними колекціонерами, проведення конкурсів, фестивалів, виставок, організація професійної художньої освіти, участь у програмах естетичного виховання дітей, розвиток наук про мистецтво, економічна допомога художнім колективам і об'єднанням тощо); 3) систему розбудови різноманітних форм організованого дозвілля людей (клубна, гурткова і культурно-просвітницька робота як загального, так і спеціалізованого профілю, організація спортивно-масових і святково-карнавальних видовищ і заходів, культурно-просвітницький туризм, народна самодіяльність у сфері художньої або ремісничої творчості; 4) систему міжнародної і міжнаціональної культурної співпраці, а також ряд інших напрямів діяльності.

Основними органами, що приймають державно-владні рішення з питань реалізації і захисту прав громадян у сфері культури, є органи виконавчої влади і місцевого самоврядування як загальної, так і спеціальної компетенції. При цьому, як закріплено у Положенні про Міністерство культури, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2014 р. №495, останнє є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, а також є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури та мистецтв, охорони культурної спадщини, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей, державної мовної політики, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері кінематографії. Мінкультури є спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері міжнаціональних відносин, релігії та захисту прав національних меншин. На місцях ці функції покладаються на відповідні департаменти і відділи обласних, районних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, які тісно співпрацюють з аналогічними підрозділами органів місцевого самоврядування.

Таким чином, органи державної влади, насамперед виконавчої, та місцевого самоврядування спрямовують і координують діяльність різноманітних культурних інститутів із надання культурних послуг населенню і реалізації та захисту культурних прав громадян. Останні досить часто є функціонально прив'язаними до перелічених основних систем компетенції органів управління. Це, наприклад, культурні заклади, що займаються зібранням і збереженням культурної спадщини, бібліотеки, архіви, різнопрофільні музеї, державні історико-культурні заповідники тощо. Суб'єктами, що реалізують творчу діяльність, є професійні творчі спілки і об'єднання, архітектурні, художні і реставраційні майстерні, кіностудії і кінопрокатні установи, театри (драматичні і музичні), концертні структури, цирку, а також установи книговидавців і книготоргівлі, середні і вищі навчальні заклади культурно-мистецького профілю тощо.

Суб'єктами дозвільної діяльності дотепер залишилися лише клуби і гуртки, просвітницькі громади, а також деякі туристичні організації. Дуже розвинена ще нещодавно система організації дитячого культурно-просвітницького дозвілля в країні фактично деградувала. Міжнародне культурне співробітництво здійснюється, головним чином, центральними органами виконавчої влади у сфері культури.

Перед кожною державою на певному етапі соціально-економічного розвитку постають питання про вибір пріоритетів серед об'єктів правового регулювання. Останніми десятиріччями в ієрархії таких пріоритетів в Україні культура займає далеко не перші позиції. Слід відмітити, що більшість країн світу проходили етапи реформування власних правових доктрин і сценарії просування по цьому шляху багато в чому були схожі. Як правило, «шок» від кардинальних перетворень в економічній і політичній сферах змінювався розгубленістю перед очевидними кризовими процесами в суспільстві і культурі. Виявлялося, що людині, заради якої і затівалися усі трансформації і зміни, немає місця в просторі, де оперують лише поняттями політичної економії. Навіть майбутніми перспективами важко було виправдати те, що відбувається, тому рано чи пізно, але мінялися не лише цілі, але і сенси реформування правової системи у бік «людиноцентристської» доктрини.

Так, наприклад, як зазначає Т. Джауелл, державний секретар по культурі, член парламенту Великобританії на початку 2000-х рр., країні до середини ХХ ст. треба було перемогти п'ять «велетнів» матеріальної убогості — бідність, хвороби, неосвіченість, запустіння і ледар-

ство. Але вже на початку нинішнього століття, коли Англія стала значно багатшою, прийшов час і, відповідно, розуміння необхідності перемогти шостого «велетня» — духовну убогість, яка поставила під загрозу усі спроби вирвати людей із матеріальної убогості. Тільки робота у царині культури здатна ослабити духовну убогість. Такого висновку дійшли європейці.

У нашій країні склалася схожа ситуація. Тому суспільство чекає від держави не лише вирішення політичних і фінансово-економічних проблем соціальної галузі, а й гарантій реалізації і захисту прав громадян на доступ до культурних цінностей, а також досягнення загальнонаціональних цілей у культурній сфері, що відповідають інтересам суспільства в цілому і кожної людини окремо.

У зв'язку з цим у контексті людиноцентристського підходу у сучасній адміністративно-правовій доктрині основними завданнями реформування правового регулювання у сфері культури є: 1) реальне забезпечення і захист конституційних прав громадян України в царині культурної діяльності; 2) створення правових гарантій для вільної культурної діяльності об'єднань громадян, розвитку культури української нації, корінних народів та національних меншин України; 3) формулювання й юридичне закріплення сучасних демократичних принципів і правових засад відносин суб'єктів культурної діяльності з державними органами й органами місцевого самоврядування; 4) визначення конкретних напрямів державної культурної політики, правових форм і методів державної підтримки культури і гарантій невтручання держави в творчі процеси.

Таким чином, стратегічними пріоритетами нового правового регулювання у сфері культури повинні стати: стимулювання суспільного діалогу для об'єднання країни; збереження культурного надбання для розвитку теперішніх і майбутніх поколінь; розвиток творчої індустрії як рушійної сили соціальних та економічних інновацій та запровадження європейських стандартів відкритості, прозорості й підзвітності влади громадянам.

Тільки культура може дати людям засоби для кращого розуміння життя і активної участі в ньому. Вона відіграє найважливішу роль у подоланні нерівності можливостей кожного, тим самим сприяючи знищенню «шостого велетня», — духовної убогості. Тому найважливішим завданням правового регулювання і діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування у сфері культури в Україні має стати пере-

творення суспільства таким чином, щоб у ньому були реалізовані справедливість, талант і духовні сподівання, щоб кожен її громадянин зміг повністю розкрити свій справжній потенціал.

Калмикова Яна Сергіївна,
кандидат юридичних наук,
Науково-дослідний інститут
державного будівництва та місцевого
самоврядування Національної
академії правових наук України

ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ ПІД ЧАС ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Останнім часом проблема зловживання процесуальними правами викликає жвавий інтерес у науковців та практиків. На сьогодні накопився значний масив зловживань процесуальними правами під час процесу доказування у справах, які розглядаються в порядку адміністративного судочинства.

Права та обов'язки осіб, які беруть участь у справі, встановлюються в ст. 49 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України). Зокрема, до прав, які стосуються безпосередньо доказової діяльності, належать: 1) надання усних та письмових пояснень, доводів та заперечень; 2) надання доказів та участь у їх дослідженні; 3) висловлення власної думки з питань, які виникають під час розгляду справи, постановка питань іншим особам, які беруть участь у справі, свідкам, експертам, спеціалістам, перекладачам. Добросовісна реалізація зазначених прав під час доказування сприяє встановленню істини у справі, а отже, досягненню мети доказової діяльності — визначення фактичних обставин справи. У процесі такої діяльності небайдуже, хто зобов'язаний бути активним у встановленні факту, оскільки завжди має бути можливість покласти наслідки його недоведеності на когось із учасників процесу. Однак на практиці постає питання про межі такої активності під час доказової діяльності та недопущення зловживання нею.

У першу чергу, спонукаючим мотивом до зловживання процесуальними правами є різна матеріальна та процесуальна заінтересованість сторін у результатах розгляду справи. Потенційна рівність прав сторін не означає їх однаковість, оскільки кожна зі сторін для досягнення певного результату законом наділена відповідними засобами захисту, процесуальними правами, які мають добросовісно використовуватися. Сам результат розгляду справи залежить від активності сторін, яка реалізується в процесі змагальності, і зокрема в доказовому процесі.

Так, у загальному розумінні зловживання правом може виявлятися у такому: 1) зловживання правом на звернення до суду; 2) зловживання правом при встановленні порядку розгляду справи; 3) навмисне затягування процесу; 4) зловживання правом щодо пред'явлення доказів; 5) зловживання з приводу заявлення клопотань; 6) зловживання правом щодо тягаря доказування.

Обов'язок доказування в адміністративному судочинстві відповідно до ст. 71 КАС України розподіляється таким чином: позивач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує позовні вимоги, тобто підстави позову; відповідач повинен довести обставини, якими він обґрунтовує заперечення проти позову. Втім основний тягар доказування у справі покладається на відповідача — суб'єкта владних повноважень (ст. 3 КАС України). Відповідачі в позовному провадженні можуть штучно затягувати розгляд справи через нез'явлення до суду, користування різними процесуальними можливостями для затримання розгляду справи та винесення судового рішення, неподання до суду наявних у них доказів. Як із цим боротися? В Англії, Франції, США діє принцип концентрації процесуального матеріалу, за яким сторони зобов'язані подавати одразу весь матеріал, який є в їх розпорядженні, а не окремими частинами, щоб не створити для другої сторони труднощів або несподіванок у судовому засіданні при розгляді справи по суті. Цей принцип не допускає, щоб сторони навмисно утримувалися від подання будь-яких доказів, які вони мають.

Іншою проблемою є зловживання учасниками адміністративного процесу своїми процесуальними правами — використання їх усупереч дійсному призначенню (з метою створення перешкод для ухвалення законного та обґрунтованого судового рішення, затягування строків розгляду справи). Слід зазначити, що не тільки від добросовісної поведінки

позивача та відповідача може залежати хід вирішення справ, а й інших осіб, які беруть участь у справі (свідки, експерти, перекладачі).

Найпоширенішою проблемою для суду під час розгляду справи є недостовірність інформації по справі. Тому діяльність суду має бути спрямована на підвищення рівня інформованості шляхом дослідження обставин справи та доказів, які мають значення для справи. Поряд із дефіцитом інформації іншою проблемою є інформаційне перенасичення судді. Зростаючі інформаційні потоки по справі можуть призвести до появи у судді психологічного перевантаження і почуття дискомфорту, ризику поринання у так зване «інформаційне сміття» — відомостей, які не мають безпосереднього відношення до справи, що розглядається. Зазначене актуалізує необхідність фільтрування суддею інформаційних потоків, вхідної інформації по справі, що потребує ефективного пошуку доказової інформації на її оформлення на виході шляхом постановки законного та обґрунтованого рішення у справі.

На думку вчених, більшість процесуальних зловживань є наслідком абсолютизації принципу диспозитивності. У зв'язку з цим потребує розроблення механізм запобігання та протидії недобросовісному використанню інститутів правосуддя. Йдеться перш за все про надання суду повноважень вести провадження у більш ефективний спосіб та впливати на негативну поведінку учасників процесу. Практика розгляду справ доводить, що заінтересована особа зобов'язана тільки належним чином вчиняти процесуальні дії (а не здійснювати «маневри», щоб виграти час), використовувати можливості, передбачені правом, з метою оптимізації судового розгляду.

Необхідність протидії процесуальним зловживанням вбачається також при аналізі міжнародних нормативно-правових актів. Зокрема, не виправдане затягування судового процесу порушує права інших учасників судового процесу та суперечить вимогам ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., учасником якої є Україна, стосовно права кожного на розгляд його справи судом упродовж розумного строку.

Утім, доводиться констатувати, що у чинному КАС України не передбачено механізмів, які б протидіяли процесуальним зловживанням. Його норми (статті 49, 50, 51) не містять заборони щодо зловживання правом на пред'явлення позову та іншими процесуальними правами. У зв'язку з цим на сьогодні особи не несуть жодної відпові-

дальності за зазначені недобросовісні дії. Тому в ст. 50 КАС України доцільним є встановлення заборони зловживання правом на звернення до суду, а також іншими процесуальними правами. Екзистенція сторін у справі повинна бути базисною умовою, відправним пунктом добросовісної поведінки під час доказування у судовому процесі. В основу принципу добросовісності покладено неприпустимість зловживання правом, своєрідного спотворення права. Давньоримська максима «*Qui suo utitur neminem laedit*» («Хто використовує власне право, не шкодить нікому») сьогодні завдяки принципу неприпустимості зловживання правом трансформується у формулу: «Хто використовує власне право добросовісно і розумно, не шкодить нікому». З метою запобігання негативним наслідкам зловживання процесуальними правами суд повинен відмовити у задоволенні відповідного клопотання, наслідком якого було б зловживання учасником процесу своїми правами. Застосування таких процесуальних наслідків визначальною мірою потребує з'ясування питання про співвідношення активності суду та активності учасників процесу, оскільки у провідних країнах відбувається переосмислення загальних засад судочинства в напрямі переосмислення активності суду. З цього приводу А. О. Селіванов, досліджуючи німецьку судову систему, зазначає, що вона спрямована на «якісне здійснення правосуддя». На нашу думку, в умовах змагальності та диспозитивності така активність суду є необхідною, у тому числі й з метою перешкоджання зловживанню правами. Наприклад, неподання або несвоєчасне подання доказів без поважних причин, спрямоване на затягування процесу, може бути розцінене судом як зловживання процесуальними правами, що потребує мотивування у судовому рішенні.

Викладене дає підстави стверджувати, що в адміністративному судочинстві зерном надії залишається досягнення балансу між активністю суду та диспозитивністю сторін шляхом встановлення загальної заборони зловживання процесуальними правами, а також санкцій за ці дії, у тому числі й окремо за допущені зловживання конкретними процесуальними правами. Необхідно чітко усвідомити те, що зловживання процесуальними правами як явища правової дійсності неможливо ліквідувати повністю та стовідсотково узгодити інтереси всіх учасників процесу. Проте його необхідно зменшити до мінімуму, і це відповідає державним інтересам та повинно стати одним із основних мотивів удосконалення судового процесу.

Коваль Анна Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Університет економіки та права
«КРОК»

ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ОХОРОНОЗДОРОВЧОГО ПРАВА

Життя людини — це явище, яке у природно-соціальному середовищі повністю залежить від функціонування організму людини, тобто від стану здоров'я людини. Позбавлення життя людини йде через втрату повністю її здоров'я.

Отже, слід констатувати, що втрата життя йде через втрату здоров'я, причому цей процес може здійснитись: а) природним шляхом, зокрема смерті в разі старіння; б) законодавчим шляхом — це запровадження смертної кари як міри покарання; в) протиправним способом — позбавлення здоров'я людини іншою людиною, в тому числі і з використанням різного роду технічно пристосованих засобів; г) шляхом прийняття людиною рішення про позбавлення самої себе здоров'я — самогубство; д) прийняття людиною рішення на допуск про проведення над нею наукових, медичних та інших дослідів, що можуть призвести до втрати здоров'я людини в цілому; е) втрата здоров'я від природних катаклізмів, які незалежні від волі людини.

Здоров'я є природною властивістю людини. Воно притаманне живій людині і дається їй разом із її життям як «дар Божий», при цьому ні держава, ні суспільство не впливають на процес отримання здоров'я людиною.

Поняття «здоров'я людини» є надто багатогранним і різноплановим явищем, а тому існує велика кількість його визначень, оскільки фахівці різних спеціальностей по-різному його розуміють і використовують різні підходи для пояснення і розкриття сутності цього явища. Навіть медична наука, що, як здавалось би, стоїть найближче до дослідження питань здоров'я людини, до цих пір не виробила універсального наукового визначення цього терміна. У сучасній науковій літературі існує чимало різноманітних тлумачень сутності поняття «здоров'я людини».

У преамбулі Статуту Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ) 1948 р. зафіксовано, що «здоров'я — це стан повного фізичного,

душевного та соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб чи фізичних вад, це стан високої працездатності та соціальної активності людини».

Згідно зі ст. 3 «Основ законодавства України про охорону здоров'я» здоров'я людини — це стан повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не лише відсутність хвороб і фізичних вад, тобто здоров'я слід розглядати і розуміти як один із найважливіших, необхідних аспектів суспільного благополуччя, задоволення фізичних, психічних, соціальних, культурних і духовних потреб.

Говорячи про здоров'я людства, слід мати на увазі, що воно є складним явищем, зокрема, це здоров'я кожної людини, тобто індивідуальне здоров'я людини, а також здоров'я певної зорганізованої спільноти людей, це наприклад, здоров'я жителів села, міста, колективу людей чи якоїсь категорії людей тощо. Вони є явищами реального життя та мають своє нормативне визначення й юридичний зміст.

Здоров'я на даний час нашим суспільством сприймалося як найважливіша життєва цінність, від стану якого залежить рівень задоволення майже усіх потреб людини. Потреба у здоров'ї має загальний характер. Вона притаманна й окремому індивіду, і суспільству загалом.

Таким чином, у суспільстві та державі повинен функціонувати дієвий механізм забезпечення благополучного існування людини в оточуючому їй природному середовищі та соціумі. Інакше кажучи, людині необхідні для її життєдіяльності на Землі умови для нормального існування в навколишньому природному середовищі, а це нормальна екологія, безпечні для здоров'я і життя продукти харчування, питна вода, відповідні умови для здійснення праці, навчання, виховання, побуту тощо, а також відповідні соціально-економічні умови.

У Загальній декларації прав людини від 10 грудня 1948 р. (ст. 25) зазначено, що кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини. Аналогічні положення містяться у ст. 1 Закону України «Основ законодавства України про охорону здоров'я», де закріплено те, що кожна людина має природне невід'ємне і непорушне право на охорону здоров'я.

У своїй діяльності і суспільство, і держава повинні дбати про поліпшення умов праці, навчання, побут і відпочинок населення, займатись розв'язанням екологічних проблем, вдосконаленням медичної допомоги і запровадженням здорового способу життя, а також визначати правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я, регулювати суспільні відносини у цій сфері з метою забезпечення гармонійного розвитку фізичних і духовних сил населення, підтримувати високу працездатність і довголіття активного життя громадян, усувати фактори, що шкідливо впливають на їх здоров'я, попереджувати і знижувати захворюваність, інвалідність та смертність, поліпшувати спадковість тощо. Таким чином, законодавець підкреслює, що для забезпечення здоров'я людини необхідний комплекс різноманітних умов, засобів, способів, а тому неможливо обмежити діяльність сфери охорони здоров'я лише медичними правовідносинами.

На даний час в Україні питання, пов'язані з охороною здоров'я населення регулюються правовими приписами, що вміщені в Конституції України та інших нормативно-правових актах.

Викладене дозволяє стверджувати, що здоров'я людини в сучасному світі залежить не тільки від медичного забезпечення. Це сегмент ширший і потребує дослідження більш широкого кола відносин, що виникають у сфері охорони здоров'я людини, груп людей, народностей, націй тощо.

Сучасний світ сповнений численних природних та антропогенних загроз і катаклізмів, що впливають на здоров'я людини. Тому його охорона набуває ще більшої значимості й актуальності. Наукові дослідження показують, що здоров'я населення тільки на 10% залежить від рівня медичного обслуговування, а на 90% воно залежить від чинників, що не входять у сферу медичної діяльності, але ці чинники тією чи іншою мірою суттєво впливають на якість життя людини. Зокрема, це передусім рівень забрудненості довкілля, якість питної води, збалансованість харчування, охорона праці, рівень залучення населення до занять фізичною культурою і спортом, поширеність серед населення шкідливих звичок, здійснення державних заходів із попередження виникнення епідемій тощо.

Враховуючи зазначене, слід погодитись, що запропонований деякими науковцями проект Медичного кодексу України не може в повному обсязі охопити регулювання правовідносини, пов'язаних з охороною здоров'я діяльністю. Щодо цього питання слід звернути увагу на думки на-

уковців Російської Федерації, які пропонують розробити та прийняти Кодекс законів про охорону здоров'я, який би містив положення, що стосуються регулювання охороноздоровчих відносин.

Створення належної нормативно-правової бази у сфері охорони здоров'я населення, насамперед законів — це справа творча і потребує виважених підходів. Необхідне врахування знань у галузі охорони здоров'я і медицини, досвіду у сфері законодавчої техніки, відповідального ставлення до справи та усвідомлення тієї відповідальності, яка лягає на плечі розробників медичного законодавства. З урахуванням зазначеного законодавчий акт, який буде створений за таких умов, зможе бути дієвим, життєздатним і займе важливе місце у системі нормативно-правових актів, що регулюють охорону здоров'я населення, а також матиме можливість скоординувати і спрямувати усі інші нормативно-правові акти на забезпечення життя і здоров'я людей.

З цією метою необхідно розробити і прийняти базовий нормативно-правовий акт, наприклад, Кодекс законів України про охорону здоров'я, в якому можна комплексно врегулювати усі аспекти, пов'язані із забезпеченням правовим регулюванням сфери охорони здоров'я населення.

На відміну від чинного законодавства, консолідація в охороноздоровчому законодавстві — це вид систематизації, який полягає в упорядкованому об'єднанні розрізнених охороноздоровчих правових приписів (або нормативно-правових актів за наочною ознакою в єдиний (або укрупнений) акт у певному логічному зв'язку і послідовністю з одночасним «чищенням» вмісту охороноздоровчих приписів (відповідно до прийнятої в спеціальному порядку їх нової редакції), яка впорядковує значну частину чинного законодавства, як правило, його змінюючи, доповнюючи і перетворюючи.

Актуальність і важливість створення консолідованого акта — Кодексу України про охорону здоров'я — пояснюється багатьма обставинами, основними з яких є необхідність комплексного реформування вітчизняної системи охорони здоров'я, у тому числі її законодавчого забезпечення.

У Кодексі України про охорону здоров'я необхідно реалізувати вимоги міжнародних стандартів з цього питання та напрацювання національного законодавства щодо охорони здоров'я населення, і саме він у подальшому стане міцною підвалиною охороноздоровчого права України — галузі права, що починає впевнено розвиватись у нашій державі.

Коваль Микола Васильович,
кандидат юридичних наук, професор,
Національний університет державної
податкової служби України

ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК БАЗИСНА ПІДСТАВА ФОРМУВАННЯ САМОСТІЙНОЇ ГАЛУЗІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ГАЛУЗІ ЗНАНЬ

Розглядаючи проблему прав людини з позиції цивілізованого підходу до неї, слід брати за основу фундаментальне положення про те, що людина є вищим щаблем розвитку живих організмів на Землі, тобто вона є біологічним створінням і одночасно є суспільством сформованою особистістю. Як біосоціальне створіння людина має тіло, в якому функціонує біологічний організм. Поряд із ним вона як суспільно сформована особистість має духовну сутність, їй притаманна творча індивідуальність, вона є суб'єктом суспільно-історичної діяльності та культури, їй притаманні й інші властивості.

Науковці зазначають, що «...людина народжується як організм, а формується як особа». Вони відмічають, що людина є первинною, загальною, основоположною, системоутворюючою і філософсько-правовою категорією та вищою соціальною цінністю для суспільства і держави. Говорячи про людину як вищу соціальну цінність, слід зазначити, що наприкінці ХХ та на початку ХХІ ст. у пострадянській філософській науковій думці знайшов своє втілення антропоцентричний (людиноцентричний) принцип підходу до прав людини, який у своїх працях відстоював М. Бердяєв, зокрема, він зазначав, що священним є не суспільство, не держава, не нація, а людина, а принцип особистості — це принцип особистості як вищої цінності, її незалежності від суспільства та держави, від зовнішнього середовища. Початківцями філософського вчення про антропоцентризм є софісти, і як зазначає Р. Стефанчук, основоположні засади досліджуваного вчення було закладено ще в період Відродження. Певний внесок у практичне втілення даного принципу на теренах українських земель було зроблено шляхом опанування думок видатного українського філософа Г. Сковороди.

На сьогодні вказаний філософський підхід стосовно пріоритету людини щодо держави, отримавши певну ідеологічну трансформацію та

пройшовши апробацію через фазу «законодавчого випробування», став вагомим принципом уже «правового антропоцентризму», згідно з яким повага до людини з боку суспільства та держави визначається також через систему забезпечення її прав не тільки на внутрішньодержавному рівні, а й на рівні регіональної та міжнародної спільноти. Цей підхід знайшов своє впровадження і в державах, що виникли на пострадянському просторі. Слід зазначити, що поштовхом до інтенсивного розвитку правничої науки про права людини на пострадянському просторі, зокрема в середовищі східнослов'янських держав, послужили прийняті у 90-ті рр. ХХ ст. декларації про державні суверенітети, в яких було зафіксовано, що у суспільно-державному житті тільки-но сформовані національні держави започатковують сповідувати засадничий принцип пріоритету людини та її прав щодо держави. Цей принцип як загально-визнаний згодом знайшов своє закріплення і в конституціях, прийнятих зазначеними національними державами.

Аналізуючи положення Конституції України з цього питання, слід зазначити, що в її розділі I «Загальні засади», у ч. 1 ст. 3 закріплено положення, згідно з яким «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю», а в ч. 2 цієї ж статті зафіксовано положення, згідно з яким «права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави». У розділі II Основного Закону України, який має назву «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина», у ст. 21 закріплено положення про те, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними», одночасно у ст. 22 зафіксовано, що права і свободи людини і громадянина, закріплені Конституцією нашої держави, не є вичерпними, вони гарантуються і не можуть бути скасовані.

Як показує аналіз конституційного процесу східнослов'янських держав, які виникли на пострадянському просторі, у прийнятих ними конституціях знайшов опосередковане закріплення принцип «антропоцентризму». Зокрема, це стосується Конституції Російської Федерації та Конституції Республіки Білорусь, де у перших розділах та у других розділах детально фіксуються положення, що стосуються прав, свобод людини і громадянина та їх обов'язків.

Розглядаючи законодавчо закріплений принцип антропоцентризму у пострадянських державах, А. Ковлер вказує на необхідність впровадження загального антропологічного підходу в їх правове поле, вважаючи при цьому, що «...правова наука... визріла для більш серйозної постановки проблеми людини не лише як вищої соціальної цінності, але й як цінності соціально-правової». Більше того, продовжуючи розвивати свою думку із цього питання, він зазначає, що тут справа залишається за малим, а саме, за визнанням особистістю своєї цінності, і з такою думкою, як зазначено Р. Стефанчуком, можна погодитись. Нами це положення також підтримується повною мірою.

Однак тут треба зазначити, що закріплення принципу антропоцентризму тільки на конституційному рівні не зможе дати позитивного результату без відповідного та гармонійного нормативно-правового галузевого розвитку цього принципу. З приводу цього О. Пучков зазначає, що в поточному законодавстві сьогодні рідко вдається збалансувати біопсихічну складову людини у поєднанні з закономірностями соціальних складових, тому першочерговим завданням повинно стати визнання людини як центра правового регулювання, тому, як на його думку, формулюючи ціннісний орієнтир, необхідно створювати таке законодавство, «...яке б повною мірою відповідало природі людини, її цінностям та свободі».

Досліджуючи цю проблему, І. Петрухін зазначає, що за кожною людиною необхідно визнати абсолютну цінність, причому в ієрархії цінностей суспільства інтересам людини він відводить перше місце, однак він зазначає про можливість здійснення державою заходів, якими можуть обмежуватися інтереси конкретної людини при умові, що це здійснюється на благо і в інтересах інших членів суспільства, в той же час цілі, які ставить перед собою суспільство та держава, повинні відповідати засадам «людиноповаги».

Якості особистості людини виявляються тільки в суспільстві, тому її права як такі виникають, існують, формуються, розвиваються та об'єктивуються тільки у соціумі і залежать від характеру суспільних відносин, що панують на даний відрізок часу в ньому.

Однак слід зазначити, що права людини визначаються не тільки характером суспільних відносин, у рамках яких перебуває індивід. Ряд «прав людини» породжені природою самої людини як біологічним ство-

рінням, і в цьому сенсі саме потреби людини, в тому числі й біологічні, поряд із соціальними лежать в основі формування її прав як окремого інституту прав людини. Отже, права людини, будучи проявом її потреб, які матеріалізуються через певний механізм у соціумі, виступають мірилом ціннісного підходу того чи іншого суспільства, держави до людини, як і до біологічного створіння, так і одночасно до соціально сформованої особистості. Права людини визначаються рівнем і характером розвитку соціуму, що функціонує в конкретно історичних умовах. Звідси окремі права, що притаманні людині, називаються природними, тому що вони за своїм виникненням та сутністю не залежать від волі держави. Вони є породженням природного і мають безпосереднє походження від самої людини.

Говорячи про науку, яка досліджує права людини, слід зазначити, що їх, як явище суспільного буття, досліджує весь спектр гуманітарних наук, і в першу чергу вони досліджуються такими науками, як теорія держави і права, конституційне право.

Наприкінці ХХ ст., а особливо на початку ХХІ ст. у світі, в тому числі й у пострадянських державах, посилюлися роль і вплив гуманітарних наук, зокрема, юриспруденції, філософії, політології, соціології, історії, економічних та ряду інших. З огляду на це, слід звернути увагу на те, що стосовно людини своє особливе і вагомe, людиноконцентруюче місце в юридичних науках займають права людини. Юридичні науки, досліджуючи людину в її державно-правових відносинах, у першу чергу свою увагу акцентують на правах людини, які є орієнтиром, що дозволяє застосувати *«людський вимір»* не тільки до держави, права, закону, законності, правопорядку, а й також для громадянського суспільства, оскільки їх визнання і забезпечення показує ступінь його зрілості й розвитку.

Підходячи до питання про обґрунтування науки про права людини як самостійної галузі юридичних наук, необхідно відмітити, що цю проблемну сферу наукових знань в Україні, Росії та Білорусі науковці почали опановувати після отримання цими державами незалежності. Свого часу на національній ниві з питань про права і свободи та обов'язки людини й громадянина, як окремого інституту права, інституту законодавства, юридичної науки та навчальної дисципліни, висловили свої думки такі науковці, як А. Колодій та А. Олійник, у підготовленому ними та вида-

ному у 2008 р. підручнику «Права, свободи та обов'язки людини і громадянина в Україні».

Оригінально до цього питання підходить член-кореспондент НАПрН України О. Коцюба, який ще у 2003 р. написав статтю «Правологія — наука третього тисячоліття, або новітня ідеологія прав, свобод і обов'язків людини».

Певні надбання в опрацюванні цього питання мають фахівці НАПрН України, під егідою якої функціонує Львівська лабораторія дослідження теоретичних проблем прав людини, яку від початку її створення, тобто з 1996 р., очолював академік НАПрН України П. Рабінович, сьогодні її очолює кандидат юридичних наук, доцент С. Добрянський.

Свого часу Уповноважена Верховної Ради України з прав людини Н. Карпачова зазначала, що в планах Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини на 2009 р. значиться, що необхідно ініціювати перед Міністерством освіти і науки України запровадження в середніх загальноосвітніх навчальних закладах окремого предмета «Права людини».

Але, як показує життя, в освітянському середовищі сприйняття такого правового інституту, як «права людини», йде досить повільно, і на сьогодні в жодному із провідних навчальних закладів, де професійно готують правників, не функціонує кафедра «прав людини», крім лабораторії у Львівському національному університеті. Тому якщо наше суспільство хоче мати «людиноповажуючих» провідників освітянської ниви, які в майбутньому будуть проводити дослідження у сфері забезпечення прав людини, їх треба готувати в наших навчальних закладах, і в першу чергу закладати у свідомість майбутніх фахівців основи того, що не держава і право створили людину, а навпаки — людина створила державу та право, щоб їй краще жилося на цьому світі.

Отже, на мою думку, в навчальних закладах юридичного профілю треба створювати кафедри, де поряд із викладанням таких навчальних дисциплін, як історія та теорія держави і права, історія політичних і правових вчень, викладалась би фундаментальна навчальна дисципліна «права людини». Також слід продовжувати дослідження щодо обґрунтування існування такої юридичної науки, як права людини, як самостійна галузь знань.

Ковтун Марина Сергіївна,
кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДСЬКОСТІ НА УЧАСТЬ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Органи виконавчої влади мають проводити консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики. Такий обов'язок цих органів передбачений у постанові Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. Відповідні консультації проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності цих органів. Вони мають сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

З метою консолідації громадськості щодо захисту та підтримання економічної конкуренції, встановлення ефективного діалогу між громадськістю і владою на партнерських засадах, створення цивілізованих ринкових відносин в Україні зареєстровані та діють численні громадські об'єднання, зокрема, Міжнародний центр розвитку справедливої конкуренції, Громадська ініціатива за економічну стабільність в Україні, Всеукраїнська спілка молодих підприємців та бізнесменів, Асоціація протидії недобросовісній конкуренції, Спілка захисту прав підприємців, Рада з питань європейської інтеграції України, Українська торговельна асоціація, товариства захисту прав споживачів та ін.

Помітна роль у здійсненні антимонопольної політики належить Громадській раді при Антимонопольному комітеті України (далі — Громадська рада). Вона була створена з метою підвищення ефективності здійснення заходів у сфері розвитку конкуренції та залучення представників

підприємництва й громадськості до вирішення найважливіших питань розвитку конкурентного середовища.

Громадська рада діє на підставі Положення про Громадську раду при Антимонопольному комітеті України. Також у своїй діяльності Громадська рада керується постановами Кабінету Міністрів України «Про додаткові заходи щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 26 листопада 2009 р., «Про затвердження Порядку залучення громадян до формування та реалізації державної політики» від 6 січня 2010 р., «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 грудня 2010 р. тощо.

Основними завданнями Громадської ради є створення умов для реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами; здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади; сприяння врахуванню органом виконавчої влади громадської думки під час формування та реалізації державної політики.

Однак досвід діяльності цього органу показує недостатню ефективність його роботи. Здебільшого це пов'язано із відсутністю законодавчого регулювання статусу таких органів та їх обмеженими повноваженнями.

Досвід країн Європейського Союзу свідчить, що Громадська рада має бути дійсно незалежною від владних структур. При створенні та в подальшому функціонуванні Громадської ради варто використати більш ніж віковий досвід розвинутих країн з ринковими економіками. Цей досвід вчить тому, що найважливіші для суспільства сфери діяльності не можна доручати одному державному органу. Потрібно забезпечити додатковий громадський контроль їх діяльності. Така недержавна структура має давати незалежну оцінку тому, що відбувається.

Наприклад, у Бельгії функціонує Комісія з питань конкуренції — дорадчий консультативний орган, створений при Центральній економічній раді, який представляє позицію представників промисловості, сільсько-господарства, комерційних структур, ремісників та споживачів. За власною ініціативою ця комісія висловлює узагальнене міркування громадськості з приводу питань, які виникають у сфері конкуренції.

Громадська рада повинна бути органом, який би однаково захищав інтереси як державних, так і приватних комерційних структур у питаннях

конкуренції. Обов'язково повинні враховуватися й інтереси споживачів. Громадська рада має висловлювати узагальнене ставлення громадськості щодо питань, що виникають у сфері конкуренції. Причому це повинна бути оцінка не з позиції державних органів, а насамперед з міркувань бізнесової сфери та споживачів, як це зроблено в європейських країнах.

На нашу думку, до Громадської ради обов'язково мають входити представники професійних об'єднань підприємців, а також вчені Національної академії наук України, журналісти, представники об'єднань споживачів тощо. Громадська рада повинна забезпечити ефективну співпрацю з урядовими структурами, й у першу чергу, безперечно, з Антимонопольним комітетом України, що дозволило б їй успішно реалізувати прийняті рішення.

Зрозуміло, що в цьому напрямі зроблені лише початкові кроки. Зважаючи, що громадські ради є лише консультативно-дорадчими органами, можливості їх впливу на прийняття рішень і діяльність антимонопольних органів є доволі обмеженими. Вважаємо, що потребою часу є уточнення статусу цих органів як контрольно-дорадчих. Також потребує свого вдосконалення механізм формування громадських рад. Вагомою проблемою функціонування громадських рад є відсутність законодавчої бази, що регулює їх діяльність, оскільки зараз вони діють на підставі різноманітних підзаконних нормативно-правових актів.

Ковтун Віталій Іванович,
кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЩОДО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ПОВАГУ ДО ЛЮДСЬКОЇ ГІДНОСТІ

Сучасний каталог прав людини та основних свобод має універсальний характер, включає в себе загальний перелік громадських, політичних, соціальних, економічних та культурних прав, які закріплені у Загальній декларації прав людини. Особливої уваги потребує аналіз права кожного на повагу до його гідності як особистого невід'ємного права людини.

Юридичне закріплення поняття «людська гідність» отримало тільки на початку ХХ ст., коли відповідні положення були включені в Конституцію Мексики 1917 р., конституції Німеччини та Фінляндії 1919 р. та Конституцію Португалії 1933 р. Основними передумовами цього було поширення просвітництва, католицизму та соціалізму у вказаних країнах. Найбільшого поширення концепція «людської гідності» отримала в післявоєнні роки в міжнародних документах. Загальна декларація прав людини проголошує: «Всі люди народжуються вільними та рівними у своїй гідності та правах». Логічне відображення вказана категорія знайшла й у трьох міжнародних актах, прийнятих у 1960-х рр.: Міжнародному пакті про економічні, соціальні та культурні права, Міжнародному пакті про громадянські та політичні права та Міжнародній конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації.

Після того, як поняття «гідність» та «людська гідність» в юридичних текстах отримали міжнародне закріплення, їх змістовне навантаження набуло відмінного трактування на національному рівні в різних країнах світу. Відповідно виникає необхідність хоча б часткового консенсусу — визначення змістовного наповнення цих понять.

Доцільним буде вказати на три головні, на нашу думку, складові, які включає в себе поняття «людська гідність». Першою складовою є те, що кожна людина володіє внутрішньою цінністю в силу того, що вона людина. Друга складова вказує, що ця внутрішня цінність повинна визнаватися іншими. Третя належить до взаємовідносин особистості й держави та зводиться до тези, що держава існує для людини, а не навпаки.

Судова практика європейських країн щодо тлумачення та застосування правозахисних норм виявляє декілька позицій щодо розуміння «людської гідності». Так, у першому випадку вона розглядається як основа всіх прав людини взагалі, оскільки є ключовим аргументом в обґрунтуванні того, чому людина може володіти правами. В цьому разі виокремлюють два підходи — вузький та широкий. Щодо першого «людська гідність» розуміється як один із способів пояснення ідеї прав людини. Другий підхід розглядає людську гідність як цінність, універсальну, на якій ґрунтуються права людини. Саме цей широкий підхід найчастіше застосовується у судовій практиці.

Ще одна позиція полягає в тому, що людська гідність є самостійним правом чи обов'язком, який підлягає судовому захисту. Необхідно зазна-

чити, що категорія «людська гідність» інкорпорована судовою практикою у право Європейського Союзу як основний принцип.

У країнах Східної та Центральної Європи суди також активно посилаються на людську гідність у своїх рішеннях, намагаючись досягнути західних стандартів. Так, у Польщі Конституційний трибунал вперше включив цю ідею у своє рішення в 1993 р., хоча офіційне конституційне закріплення воно знайшло тільки в Конституції Польщі 1997 р.

Можна вказати на існування різних уявлень про значимість захисту людської гідності. Наприклад, у Німеччині вказується, що людська гідність має перевагу над іншими правами людини та не може підлягати обмеженню. А в таких країнах, як Угорщина та Ізраїль, воно може підлягати обмеженню, окрім випадків, які стосуються права на життя.

Найбільш значною є різниця в соціальних та економічних правах, де виникає питання про те, наскільки поширюються позитивні обов'язки держави захищати людську гідність і чи існують взагалі такі обов'язки. Так, у Польщі Конституційний трибунал виходить з обов'язків держави забезпечити базовий рівень соціального добробуту стосовно безробіття. А угорський конституційний орган вказав, що людська гідність не є основою для визнання соціальних прав.

Зосереджуючи увагу на українських реаліях закріплення та гарантування кожного на повагу до його гідності, необхідно наголосити на особливій увазі стосовно конституційного закріплення цього права.

Стаття 3 Конституції України закріплює: «Людина, її життя і здоров'я, честь і *гідність*, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю». Стаття 21 передбачає, що «усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах». Статтею 28 визначено: «Кожен має право на повагу до його гідності». Виходячи з указаних положень, можна стверджувати, що існує системна нормативна єдність захисту людської гідності. І тому держава має не лише утримуватися від посягання на гідність особи, а й зобов'язана забезпечити дієвий захист всім особам від таких посягань з боку третіх осіб.

На захист цього права став і Конституційний Суд України, зазначивши у своєму рішенні (справа про смертну кару), що «невід'ємне право кожної людини на життя нерозривно поєднано з її правом на *людську гідність*. Як основні права людини вони зумовлюють можливість реалізації всіх інших прав і свобод людини і громадянина і не можуть бути ні обмежені, ні скасовані».

Виходячи з вищезазначеного, можна стверджувати, що Україна тим самим підтверджує відданість ідеалам та принципам, які є спільним надбанням європейських народів.

І як би у різних країнах світу концепція «людської гідності» не визнавалася, чи то як загальний принцип, право, обов'язок чи як особлива цінність, вона повинна служити теоретичною та практичною основою для захисту основоположних та невід'ємних прав людини. Тим самим гарантуючи заборону нелюдського поводження та приниження особи, забезпечується кожному право обирати умови для життєдіяльності та самореалізації й створення необхідних умов для задоволення кожним своїх потреб.

Компанієць Ігор Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ЗАПОРУКА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Рівень захисту прав і законних інтересів громадян в Україні пов'язаний з реальними умовами життя, а також з розвитком чинного законодавства. При цьому адміністративно-правове регулювання було і залишається одним із найважливіших чинників забезпечення належного стану суспільних відносин у цій сфері. Саме адміністративно-правові норми регулюють найбільш широкий спектр відносин, пов'язаних з реалізацією та захистом прав громадян.

Стан сучасного адміністративного законодавства є показником того, який зміст, характер і межі має державне управління, наскільки Україна наблизилась до створення соціально орієнтованої держави та громадянського суспільства, а головне — наскільки захищеними є права та інтереси громадян. На жаль, його якість і стабільність далеко не найкращі, а само воно потребує суттєвого вдосконалення та систематизації.

Ключовою проблемою правотворчої діяльності у сфері захисту прав людини є відсутність загальнодержавної концепції їх законодавчого за-

безпечення, у якій слід було б передбачити системний комплексний план роботи, спрямований на виявлення й усунення прогалин у чинному законодавстві, а також на його удосконалення.

Одним із найважливіших напрямів реформування адміністративного законодавства, який би дозволив привести його до міжнародних стандартів і взагалі до якісно нового рівня є, на наш погляд, його адаптація до законодавства Європейського Союзу. Важливість цього процесу очевидна і беззаперечна. Досвід демократичних перетворень, які відбувались у країнах Європи, дозволить Україні реформувати систему адміністративного законодавства відповідно до стандартів реальної демократії та соціально орієнтованої держави. Першим суттєвим кроком на шляху адаптації адміністративного законодавства до законодавства Європейського Союзу було підписання 14 червня 1994 р. Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством та державами-членами. Системного ж характеру адаптація набула після ухвалення Закону України від 18 березня 2004 р. «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цього ж року Указом Президента України була ухвалена Концепція адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу, яка визначила шляхи вдосконалення державної служби відповідно до загальних засад її функціонування у державах ЄС.

На жаль, за десять років, що минули з часу прийняття зазначених вище нормативно-правових актів, Україна так і не спромоглася внести кардинальні зміни в адміністративне законодавство. Так, були певні успіхи на цьому шляху, зокрема, прийняті Кодекс адміністративного судочинства України (2005), закони України «Про доступ до публічної інформації» (2011), «Про засади запобігання і протидії корупції» (2011) та ін. Проте не обійшлося без недоліків та недоопрацювань. Яскравим прикладом останніх служить уже третій за часів незалежності України Митний кодекс 2012 р., до якого на сьогодні вже 20 разів вносились зміни і доповнення. Можна також згадати епопею з введенням у дію нового Закону України «Про державну службу» (2012), який так і не набув чинності і без якого косметичні зміни в цьому важливому інституті адміністративного права так і не зробили цю службу привабливою і не забезпечили державні органи високопрофесійними кадрами, а звідси — слабка ефективність останніх.

Крім того, сьогодні в Україні продовжує діяти ціла низка нормативних актів, прийнятих за радянських часів, зокрема, Кодекс України про адміністративні правопорушення — одне з найважливіших джерел адміністративного права. Його рівень уже давно не відповідає сучасним реаліям. Чого тільки вартий передбачений ним мінімальний розмір штрафу — одна гривня сімдесят копійок! Який же ефект від такого покарання? Це стосується й Закону України «Про звернення громадян», який був прийнятий у 1996 р., і навіть з урахуванням змін і доповнень не відповідає сучасним реаліям. Він багато в чому має декларативний і неконкретний характер, а головне побудований за ідеологією колишнього аналогічного радянського нормативно-правового акта. Тож, на наш погляд, необхідно якомога швидше прийняти його нову редакцію.

Причина такої недосконалої роботи законодавця, на наш погляд, у якісному складі депутатів Верховної Ради України та в низькому рівні володіння останніми азами нормотворчої техніки, відсутності у більшості з них знань і навичок законотворчої роботи, адже юристів серед них менше ніж третина. В законодавчих же органах демократичних країн юристів у складі депутатів більше половини. Тож у майбутньому виборцям слід більш вибагливо ставитись до кандидатів у депутати, пам'ятати, що їх основна робота — законотворчість, та обирати спеціалістів цієї справи.

Не менш важливою є проблема якості нормотворчості і для органів виконавчої влади, які здійснюють виконавчо-розпорядчу діяльність. Остання включає в себе прийняття різноманітних нормативно-правових актів, починаючи з актів Кабінету Міністрів України і закінчуючи рішеннями місцевих державних адміністрацій. Їх кількість у незалежній Україні обчислюється вже десятками тисяч. Рівень останніх теж не найкращий. Багато в чому це пояснюється тим, що за часів незалежності Україна так і не спромоглася прийняти Закон України «Про нормативні акти», хоча перші законопроекти з цього питання з'явилися ще в 90-х рр. минулого століття. Як виявляється, сьогодні треба терміново виправити цей недолік і прийняти цей Закон. Крім того, на наш погляд, слід посилити роботу Міністерства юстиції України та його органів на місцях у напрямі підвищення кваліфікації працівників юридичних відділів органів виконавчої влади з питань нормотворчої роботи.

У той же час з метою підвищення рівня захисту прав людини в Україні слід прийняти Кодекс України про адміністративні проступки, закони

«Про зброю», «Про державний примус» та ще багато інших нормативно-правових актів. Враховуючи наведене, слід зазначити, що попереду ще досить тривалий і кропіткий процес реформування адміністративного законодавства, його адаптації до законодавства Європейського Союзу. Метою перетворення повинна стати якісно нова система адміністративного законодавства. Головне, щоб вона була побудована на засадничих принципах ЄС і насамперед на принципі верховенства права та принципі захисту основних прав людини. Реформування адміністративного законодавства повинно здійснюватись на нових стандартах нормотворення з урахуванням досягнень сучасної адміністративної науки, попередньої практики та закордонного досвіду. Воно досягне соціального ефекту тільки тоді, коли буде відповідати вимогам повноти, безперервності, системності і науковості.

Урахування в Україні світового досвіду з метою втілення в практику державного будівництва його найкращих здобутків та запобігання помилкам у майбутній правотворчості є актуальним завданням, що стоїть перед сучасною наукою адміністративного права.

Константий Олександр Володимирович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Верховний Суд України

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

1. У Кодексі адміністративного судочинства України визначено «інтерес-модель» судового захисту у публічно-правових відносинах персоніфікованого типу (порушені права, свободи або законні інтереси фізичних осіб; права і законні інтереси юридичних осіб). Це дозволяє характеризувати її з функціональної точки зору як наближену до французької (хоча організаційно вона й представлена, як у Німеччині, спеціально утвореними незалежними адміністративними судами), а також до системи судового захисту, передбаченого договорами ЄС. Зазначене обумовлює чималу складність (об'єктність) поставлених перед національними адміністративними судами правозахисних завдань, і, як наслідок, є при-

чиною значного перевантаження справами. Разом з тим такий підхід відкриває для приватних осіб (фізичних, юридичних) широкі можливості ефективного й неупередженого захисту їх прав, свобод та законних інтересів у відносинах з органами публічної влади України, у відносинах управлінського типу. Він служить запорукою, інституційною гарантією побудови розвинутого громадянського суспільства і правової держави на вітчизняних теренах.

2. Захисту в порядку адміністративного судочинства підлягають статутні (нормативно визначені) приватноправові права особи у випадку їх порушень чи обмежень з боку суб'єктів влади при перевищенні ними меж наданої законом компетенції або порядку реалізації повноважень (наприклад, унаслідок непроведення у встановлений законом строк державної реєстрації транспортного засобу, безпідставного застосування реквізиції чи іншого вилучення майна тощо). Натомість юрисдикція адміністративної юстиції не поширюється на захист суб'єктивних приватних прав, які порушуються при реалізації державою або територіальною громадою (в особі відповідних органів влади, посадових осіб) як власником, у межах загальних приписів цивільного законодавства, в диспозитивному порядку, на засадах свободи договору прав щодо відповідного майна, а також з відносин надання послуг згідно з цивільно-правовою угодою (наприклад, у зв'язку з неналежним виконанням підрозділами міліції охорони договорів про охорону майна або особи громадян).

3. Позивачами — юридичними особами як суб'єктами захисту своїх прав та інтересів у публічно-правових відносинах, у національному адміністративному судочинстві за чинним законодавством є підприємства, установи й організації усіх існуючих в Україні форм власності (приватної, державної, комунальної). Органи державної влади, місцевого самоврядування, хоча і є юридичними особами публічного права за цивільним правом, можуть звертатися до адміністративних судів (бути позивачами у справах адміністративної юрисдикції) тільки на виконання спеціально передбачених законом їх повноважень (п. 8 ч. 1 ст. 3, ч. 4 ст. 50 КАС України), а не для захисту своїх прав і законних інтересів, та є у розумінні термінології КАС України у будь-якому випадку суб'єктами владних повноважень (п. 7 ч. 1 ст. 3 Кодексу).

4. Права суб'єктів господарювання, які можуть захищатися в адміністративному судочинстві України, за критерієм особливостей характеру публічно-правових відносин, публічно-владної діяльності, в якій вони

знають порушення, можна поділяти на дві групи: 1) у сфері реалізації регулятивних функцій з боку уповноважених суб'єктів владних повноважень (державної реєстрації підприємницької діяльності, ліцензування, сертифікації, квотування, державного регулювання цін тощо); 2) у сфері провадження державного контролю їх господарської діяльності, у тому числі пов'язані з оскарженням проведення перевірок, застосування до них адміністративних санкцій та інших заходів примусу. За їх змістом суб'єктивні права вказаних юридичних осіб є похідними від конституційного права громадян на власність та зайняття підприємницькою діяльністю, обумовлюються провадженням останньої, тобто мають економічний характер, природу, надаються суб'єктам господарювання у цілях захисту їх власності, правомірних економічних інтересів, підприємницьких свобод (ст. 1 Протоколу № 1 до ЄКПЛ). Права громадських об'єднань, які можуть захищатися в адміністративному судочинстві, можливо називати правами, пов'язаними із захистом інтересів своїх членів.

5. В адміністративному судочинстві України, як і переважної більшості країн Європи (Франція, Італія, Німеччина та ін.), виключається захист простих інтересів, благ, які випадково з'являються в особи внаслідок реалізації своїх суб'єктивних прав третьою стороною, навіть якщо останні виникають для достатньо великої групи осіб (дифузних, а також солідарних інтересів). Інститут позову популярної дії (*Actio popularis*), який передбачає захист колективних прав або інтересів необмеженого кола осіб (інтересів суспільства в цілому) у відносинах із публічною адміністрацією за заявою третьої (безпосередньо не задіяною у спірних правовідносинах) сторони тут (на відміну від Аргентини, Венесуели, Бразилії, інших країн Латинської Америки) відсутній.

В адміністративному судочинстві України можуть захищатися лише порушені у публічно-правових відносинах законні інтереси конкретної фізичної або юридичної особи, а не дифузні чи прості інтереси (правові рефлексії).

6. Питання про захист законних інтересів особи у публічно-правових відносинах, як правило, постає у разі застосування публічною адміністрацією своїх дискреційних повноважень, діяльності в межах вільного адміністративного розсуду, коли закон надає суб'єкту управління, виходячи з його поглядів на шлях забезпечення більш ефективного виконання функцій, можливість вибору варіанта поведінки (реалізації норми права). У такому випадку на суб'єкта влади об'єктивним правом не по-

кладається виконання у відносинах з приватними особами конкретного обов'язку, в тому числі з метою забезпечення реалізації того чи іншого суб'єктивного права такої особи, і у зв'язку з цим праводомагання останньої набуває форм та ознак законного інтересу.

Ураховуючи юрисдикцію національних адміністративних судів (ч. 1 ст. 2, ст. 17 КАС України), не можна виключати допустимості перевірки ними за позовами заінтересованих осіб обставин неправомірного невикористання вільного розсуду та неправильного його застосування (зловживання адміністративним розсудом).

7. Законодавче закріплення інституту адміністративного позову в КАС України ознаменувало створення юридичних гарантій судового забезпечення відповідальності адміністративних органів за порушення законів у їх діяльності, призвело до гарантованості і відновлюваності прав особи як вихідних вимог конструкції правової держави. Першочерговим функціональним завданням цього процесуального засобу є приведення в дію судового механізму захисту суб'єктивного права або охоронюваного законом інтересу. Але з його поданням та відкриттям провадження у справі він (позов) не зникає і є предметом розгляду судом аж до постановлення остаточного рішення. Тому іншою функціонально-змістовною властивістю позову в адміністративному судочинстві є те, що він одночасно, окреслюючи матеріальні праводомагання позивача, визначає межі, завдання та перспективи конкретного адміністративного судового провадження, дослідження судом обставин у справі, коло його службових обов'язків, і, як наслідок, арсенал правозахисних засобів, які мають бути застосовані для відновлення, судового захисту порушеного права (свободи) чи законного інтересу, спосіб їхнього вжиття.

8. В адміністративному судочинстві України у функціональному плані багато в чому реалізовано французьку доктрину процесуальних засобів судового захисту прав, свобод та законних інтересів приватних осіб у публічно-правових відносинах. Так, як і у Франції, є позови: про незаконність (екстраординарні) (ними, зокрема, є позови про скасування та визнання нечинними рішень, у тому числі нормативно-правових, суб'єктів владних повноважень (п. 1 ч. 4 ст. 105, ч. 11 ст. 171, абз. 4 ч. 5 ст. 171¹ КАС України); повної судової юрисдикції (прості) (поновлювальні, про стягнення з відповідача коштів на відшкодування завданих збитків його незаконним рішенням, дією або бездіяльністю (ч. 2 ст. 21, п. 4 ч. 4 ст. 105, ч. 5 ст. 99), про виконання зупиненої або не вчиненої дії

(п. 5 ч. 4 ст. 105). Крім того, є й позови про застосування репресії. Йдеться про справи, коли суб'єкти владних повноважень у передбачених законом випадках (ч. 4 ст. 50 КАС України) звертаються до адміністративного суду для забезпечення накладання певних санкцій на учасників відносин господарювання, позбавлення їх у праві здійснювати ту чи іншу діяльність, для обмеження тих чи інших свобод громадян, іноземців тощо. Лише адміністративні позови про інтерпретацію (тлумачення) правових актів відсутні в нашій державі.

9. За реалізованою конструкцією правового адміністративно-судового захисту в Україні адміністративні позови є позовами *post factum* (призначаються для захисту вже порушених суб'єктивних прав, свобод, інтересів). Тобто вони викликають діяльність адміністративного суду щодо з'ясування обставин правомірності минулих чи триваючих публічно-правових відносин, фактично прийнятих адміністративних актів, вчинених або не вчинених дій. Превентивні адміністративні позови доречно було б передбачити в нашій державі для захисту прав та законних інтересів громадян в екологічній сфері, з метою запобігання прийняттю суб'єктами влади рішень, які можуть негативно вплинути на стан екологічної безпеки в державі, місті, селищі, завдати шкоди навколишньому природному середовищу, водним, лісовим ресурсам, життю і здоров'ю людей, або про зобов'язання їх щодо прийняття сприятливих для зазначеного актів.

Марченко Олена Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ОЗНАКИ КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СПОРУ

Суперечки між суб'єктами владних повноважень з приводу розмежування закріпленої за ними законодавством компетенції можуть виникати внаслідок різноманітних причин. Так, до останніх слід віднести недосконалість і вади чинних норм про компетенцію, що можуть виявлятися у: неоднозначності змісту таких норм (обумовленій зазвичай неналежним використанням прийомів юридичної техніки під час їх підготовки),

неузгодженості правових приписів між собою, їх дублюванні при визначенні обсягу повноважень різних владних суб'єктів, а інколи і взагалі — відсутності нормативного розв'язання деяких компетенційних питань.

Не в останню чергу при з'ясуванні причин, що призводять до появи компетенційних конфліктів, необхідно згадати і про випадки неправильного тлумачення суб'єктами владних повноважень нормативних положень, які визначають їх правовий статус. Чим би не пояснювалося виникнення спорів аналізованої категорії, всі вони завжди характеризуються певним комплексом ознак, дослідити які пропонуємо виходячи з таких критеріїв: 1) суб'єктний склад спору; 2) його предмет; 3) підстави спору та 4) способи його розв'язання.

Однією з основних ознак компетенційного спору є те, що його сторонами (як позивачем, так і відповідачем) є суб'єкти владних повноважень. Згідно з п. 7 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України) до кола суб'єктів владних повноважень слід включити органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових чи службових осіб, а також інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

З урахуванням суб'єктного складу компетенційні спори можна поділити на ті, що виникають між: 1) державними органами та органами місцевого самоврядування; 2) органами місцевого самоврядування; 3) органами (посадовими особами) місцевого самоврядування та органами самоорганізації населення; 4) іншими суб'єктами владних повноважень.

Найчастіше спори про компетенцію мають місце між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, що обумовлено законодавчо закріпленою можливістю передання (делегування) повноважень від органу державної влади до самоврядного органу, і навпаки. У законах України «Про місцеве самоврядування в Україні» і «Про місцеві державні адміністрації» визначено межі такого делегування, але це зроблено не зовсім чітко. Окрім цього, у вказаних нормативно-правових актах закріплено широку суміжну компетенцію цих органів, що означає наділення їх повноваженнями в одних і тих самих сферах суспільного життя, але з різними предметами відання, наслідком чого непоодинокими є конфліктні ситуації.

У розумінні КАС України предметом публічно-правового спору, у тому числі й компетенційного, є рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, якими порушуються або можуть бути порушені права, свободи та інтереси інших суб'єктів адміністративно-правових відносин. Водночас у спеціальній юридичній літературі можна знайти й інші підходи до визначення поняття предмета компетенційного спору.

Так, М. Г. Кобилянський у дисертаційному дослідженні «Компетенційний спір як предмет юрисдикції адміністративних судів» пропонує визначати предмет такого спору, як групу однорідних суспільних відносин організаційного, регулятивного (управлінського) змісту, в межах яких виникає правова суперечка між суб'єктами, що реалізують адміністративно-сервісні повноваження. Але у висновках до своєї наукової праці вчений розкриває аналізоване поняття вже по-іншому — як порушене чи оспорюване право внаслідок виконання адміністративних функцій державними органами й органами місцевого самоврядування.

Ми ж схильні у цьому питанні підтримати позицію законодавця й тих вчених, що її не оспорюють. Причому важливим необхідно відзначити, що під рішеннями суб'єктів владних повноважень як предметом спору про компетенцію, слід розуміти не тільки правові акти індивідуальної дії, а й нормативно-правові акти.

Для виникнення компетенційного спору необхідна наявність декількох підстав. По-перше, це суперечність, непорозуміння між суб'єктами владних повноважень, викликане «... втручанням одного органу у компетенцію іншого, привласненням чужих повноважень унаслідок видання акта (нормативного чи правозастосовного) або вчинення дій правового характеру, ухилянням від реалізації власної компетенції чи ігноруванням компетенції іншого органу при вирішенні питання спільного відання» [1, с. 503]. По-друге, з точки зору Є. К. Замотаєвої, необхідним є формування фактичної підстави спору — конфлікту інтересів його сторін (*авт.* — такі інтереси повинні мати публічний характер) [2, с. 4]. По-третє, принаймні одна зі сторін спору має відкрито заявити про стан конфлікту з метою його розв'язання.

Нерідко ініціатором вирішення таких конфліктів у порядку адміністративного судочинства є прокурор. Відповідне право звернення до суду із адміністративним позовом (поданням) з метою захисту інтересів держави закріплене за ним у ст. 60 КАС України. У позовній заяві (поданні) прокурор повинен самостійно визначити, у чому саме полягає порушен-

ня інтересів держави, та обґрунтувати необхідність їх захисту, а також зазначити орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі ж відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду прокурор набуває статусу позивача (абз. 2 ч. 2 ст. 60 КАС України).

Отже, компетенційний конфлікт не трансформується у компетенційний спір, якщо відсутня хоча б одна з перелічених вище підстав. Таким чином, розбіжності у тлумаченні суб'єктами владних повноважень норм про їх компетенцію можуть перетворитися на правовий спір лише тоді, коли вони почнуть вживати передбачені законодавством заходи задля їх подолання.

У сфері публічного управління дедалі частіше використовується договірна форма відносин між суб'єктами владних повноважень. У законодавстві Російської Федерації для позначення цього правового явища використовується термін «погоджувальні процедури», сутність яких полягає у тому, що спір вирішується у результаті прямого контакту учасників спору і досягнутої ними взаємоприйнятної угоди. Інколи це навіть дозволяє уникати деяких спірних ситуацій у майбутньому, якщо йдеться, наприклад, про укладання адміністративних договорів про розмежування повноважень, про делегування повноважень, про предмети відання тощо. Так, ч. 7 ст. 16 Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» для органів місцевого самоврядування передбачена можливість з урахуванням місцевих умов і особливостей перерозподіляти між собою на підставі договорів окремі повноваження та власні бюджетні кошти.

Адміністративний договір доцільно розглядати як спосіб розв'язання спору про компетенцію у випадках виникнення конфліктів, пов'язаних із реалізацією делегованих повноважень. Окрім цього, слід звернути увагу і на неправові (організаційні) форми вирішення компетенційних конфліктів між суб'єктами владних повноважень, такі як проведення консультацій, нарад, утворення спеціальних комісій, а також шляхом особистих контактів конфліктуючих сторін для подолання суперечностей.

Ефективним, але більш тривалим і витратним, є судовий порядок розв'язання компетенційних спорів. Відповідно до п. 3 ч. 2 ст. 17 КАС України юрисдикція адміністративних судів поширюється на спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їх компетенції

у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, тобто на так звані компетенційні спори або спори про компетенцію. Щоправда, учасники цих конфліктів рідко звертаються до суду, а тому судова практика з розгляду справ досліджуваної категорії є ще недостатньо напрацьованою та вивченою.

Список використаних джерел

1. Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации [Текст] / под общ. ред. Ю. В. Кудрявцева. – М. : Фонд «Правовая культура», 1996. – 797 с. 2. Замотаева, Е. К. Конституционно-правовые споры [Текст] / Е. К. Замотаева // Конституц. и муницип. право. – 2004. – № 5. – С. 2–7.

Мердова Ольга Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Донецький юридичний інститут МВС
України

ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

У сучасному українському суспільстві гостро постають проблеми порушення прав і законних інтересів людини у різних сферах життєдіяльності. Не є винятком сфера адміністративної діяльності органів внутрішніх справ, що безпосередньо пов'язана із застосуванням державного примусу, який сам по собі передбачає обмеження прав і законних інтересів у встановлених законом межах. Проте, незважаючи на постійну увагу з боку як керівництва країни, так і керівництва Міністерства внутрішніх справ України, проблемам захисту прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої цінності від свавілля публічної влади, непоодинокими залишаються випадки їх порушення під час реалізації адміністративної діяльності органами внутрішніх справ.

Із прийняттям Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України роль зазначених суб'єктів публічної влади щодо захисту прав, свобод і законних інтересів людини змінюється. Це пов'язано з тим, що в сучас-

ній Україні правоохоронні органи повинні бути насамперед сервісними службами, що допомагають суспільству влаштувати безпечний та законний добробут у власній країні [1], побудований на ефективному механізмі захисту прав, свобод і законних інтересів.

У Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України зазначено, що поліція має впроваджувати процедури та нормативні акти, які унеможливають здійснення свавільних арештів та затримань, забезпечують захист затриманих осіб від катування та жорстокого поводження, та діяти відповідно до принципу верховенства права [1].

Безумовно, діяльність міліції, що обмежує права, свободи і законні інтереси людини, повинна негайно припинитися, якщо досягнута законна мета або з'ясовано, що ця мета не може бути або не повинна досягатися шляхом обмеження прав і свобод людини. У випадку застосування до осіб заходів, що обмежують їх права, свободи та законні інтереси, обов'язковому роз'ясненню підлягають причини, підстави застосування до них таких заходів, а також права і обов'язки, що виникають у них у зв'язку із цим.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день в окремих відомчих нормативно-правових актах закріплені положення, спрямовані на недопущення порушень прав і законних інтересів людини в адміністративній діяльності ОВС. Наприклад, з метою забезпечення дотримання прав та свобод громадян, які затримуються органами внутрішніх справ за підозрою у вчиненні злочину або у зв'язку з вчиненням адміністративного правопорушення, було закріплено перелік основних прав, які зачитуються міліцією при затриманні особи за підозрою в учиненні злочину безпосередньо на місці затримання, та перелік основних прав, які роз'яснюються працівниками міліції при адміністративному затриманні особи безпосередньо на місці затримання [2]. Певним чином питання дотримання прав і свобод людини при затриманні особи працівником міліції було врегульовано у відомчих нормативно-правових актах [3; 4], прийняття яких обумовлено вступом в дію Кримінального процесуального кодексу України та Закону України «Про безоплатну правову допомогу». Проте зазначені нормативно-правові акти є не систематизованими, фрагментарними, а їх положень, на нашу думку, недостатньо для реалізації Стратегії розвитку органів внутрішніх справ України на практиці.

Ураховуючи вищезазначене, вважаємо за необхідне проведення ревізії та оновлення нормативно-правової основи діяльності органів внутрішніх справ з урахуванням нових міжнародних документів, імplementованих Україною, рішень Європейського суду з прав людини, а також рекомендаційних документів міжнародних інституцій стосовно питань захисту прав і законних інтересів людини під час адміністративної діяльності ОВС. У цій ситуації доцільно розробити новий нормативно-правовий акт, який би уніфікував, деталізував порядок дій працівників органів внутрішніх справ у випадках обмеження прав і законних інтересів людини під час реалізації їх виконавчо-розпорядчої діяльності щодо охорони прав і свобод громадян, громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження й припинення правопорушень. У цьому нормативно-правовому акті необхідно чітко прописати перелік прав осіб, права, свободи та законні інтереси яких обмежуються, що повинен в обов'язковому порядку доводитися до відома останніх. На наш погляд, реалізація зазначених заходів дозволить сприяти розвитку і фактичній реалізації людиноцентристських ідей в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ, реалізації конституційно-правових принципів пріоритету прав людини в діяльності публічних органів влади, верховенства права, що безпосередньо сприятиме подальшому розвитку сучасної адміністративно-правової доктрини захисту прав людини.

Список використаних джерел

1. Питання реформування органів внутрішніх справ України [Текст] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 жовт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 96. – Ст. 2767. 2. Про забезпечення зачитування основних прав затриманих під час затримання громадян за підозрою у вчиненні злочину або у зв'язку з учиненням адміністративного правопорушення : вказівка Кабінету Міністрів від 12 квіт. 2006 р. 3. Про організацію реагування на повідомлення про кримінальні правопорушення, інші правопорушення, надзвичайні ситуації та інші події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України [Текст] : наказ М-ва внутр. справ України від 22 жовт. 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2013 – № 9. – Ст. 350. 4. Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України [Текст] : наказ М-ва внутрішніх справ України від 9 серп. 2012 р. // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 84. – Ст. 3408.

Параниця Сергій Павлович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний університет державної
податкової служби України

ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ОСОБОЮ ЗБРОЇ З МЕТОЮ САМОЗАХИСТУ

Диференційований підхід при застосуванні різноманітних засобів, заходів, способів, методів тощо для охорони та захисту життя і здоров'я людини, її прав, свобод та законних інтересів зумовлює те, що проблемні ситуації, які виникають, у життєдіяльності особистості повинні бути урегульовані законодавцем з правових позицій.

У той же час слід зазначити, що у звичайних життєвих ситуаціях людина при забезпеченні особистої безпеки нерідко здійснює самозбережувальні вчинки і це є її природний стан, пов'язаний із саморегуляцією особистості права на свою охорону та захист.

Стосовно регулювання цього питання Основним Законом нашої держави, слід зазначити, що у ч. 5 ст. 55 закріплено положення про те, що кожен має право будь-якими незабороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань [1]. Більш того, слід мати на увазі, що це положення є похідним від більш об'ємного за своєю сутністю положення, яке закріплене в ч. 3 ст. 27 Конституції України, де кожному надається невід'ємне право на життя, а також конкретизується можливість особи захищати своє життя і здоров'я та життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. Отже, ці конституційно закріплені положення надають особі, яка знаходиться під юрисдикцією держави Україна, право самостійно захищати своє життя і здоров'я та життя і здоров'я інших людей від протиправних посягань. На нашу думку, це не що інше як конституційне право особистості на самозахист від протиправних дій, посягань на людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку, тому що ці природні властивості, які притаманні людині, визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Оскільки норми Конституції є нормами прямої дії, то кожен має конституційне право на самозахист при вчиненні стосовно нього протиправних дій.

Одним із проблемних питань і доволі дискусійним у наш час є питання застосування цивільними особами зброї як законного інструменту правового захисту.

У різноманітних сферах суспільного життя, засобах масової інформації, на сторінках періодичних видань поняття «захист» завжди викликає значну зацікавленість громадян. Ця категорія знаходить своє відображення в різних аспектах у роботах учених, юристів-практиків, довідковій літературі, що підтверджує багатогранність і складність зазначеного поняття. Незважаючи на те, що формально суспільне життя більшості країн засноване на виключно миролюбній доктрині прав людини і рафінованих гуманних принципах, люди не можуть обходитися без знарядь, призначених для взаємного поранення, що у багатьох випадках веде до позбавлення життя людини.

Практика застосування права показує нагальну потребу законодавчого визначення поняття «зброя».

До зброї належить досить великий перелік різноманітних виробів. Усі вони мають багато корисних властивостей, сфера їх застосування широка. Це і військове призначення, забезпечення громадського порядку, спортивна діяльність, використання як прилад самооборони, також зброя може мати культурну, художню, історичну цінність. Зброю можна розрізнити виходячи із кількості персоналу, задіяного на її функціональне застосування: індивідуальну (пістолети, гвинтівки, карабіни, автомати, ручні кулемети) і групову.

Для більшості сучасних держав, як зазначають О. М. Бандурка та А. В. Горбачов, характерна наявність двох рівнів правового регулювання: 1) законодавчого та 2) іншого нормативного, у тому числі й внутрішньовідомчого. Наведене можна віднести й до правової системи України [2].

На погляд В. К. Колпакова, підвищення ефективності наукового супроводу забезпечення прав громадян є сенс пошукати у змінненні їх ролі в адміністративно-деліктному процесі [3]. Йдеться про ретельне наукове осмислення сутності, форм застосування та механізмів правового регулювання випадків, коли громадянин реалізує свої права без звернення за сприянням до органів публічної адміністрації. Іншими словами, коли громадянин спирається на власні можливості і використовує з цією метою відповідний правовий інструментарій.

Спроби правового регулювання питань у цій сфері в Україні розпочалися 17 червня 1992 р. — із прийняттям Постанови Верховної Ради України «Про право власності на окремі види майна» [4] та Додатку №2 до цієї постанови, який визначає спеціальний порядок придбання громадянами окремих видів майна. Так, спеціальний порядок набуття права власності було поширено на вогнепальну мисливську гладкоствольну й нарізну зброю, газові пістолети й револьвери та патрони до них, холодну і пневматичну зброю.

Офіційно процедура правового закріплення обігу зброї в Україні завершилась 21 серпня 1998 р. Цього дня наказом Міністерства внутрішніх справ України було затверджено Інструкцію про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів [5].

Надавши громадянам право на придбання деяких видів зброї, необхідно було визначити державний орган, який би займався безпосереднім контролем за обігом зброї, а також сам порядок такого контролю. 12 жовтня 1992 р. Кабінет Міністрів України затверджує Положення про дозвільну систему [6], яка безпосередньо займається контролем за обігом зброї в Україні і входить до структури Міністерства внутрішніх справ України.

Дозвільна система — це особливий порядок виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку та використання спеціально визначених предметів, матеріалів та речовин, а також відкриття і функціонування окремих підприємств, майстерень та лабораторій з метою охорони інтересів держави й безпеки громадян.

Придбання з метою захисту зброї (газової, пневматичної, травматичної) дозволяється державою, але застосування цієї зброї для самозахисту, за певних обставин, може бути визначено незаконним.

Ми підтримуємо точку зору О. В. Харитонова, адже будь-яка діяльність, пов'язана з обмеженням прав людини, потребує чіткості й визначеності, оскільки відсутність конкретизації може призвести до неправильних дій державних службовців і, відповідно, до порушення прав громадянина [7].

Необхідність прийняття Закону України «Про зброю» визнають не тільки науковці, які досліджують цю тематику. Таку необхідність можна простежити у текстах деяких нормативних актів. Так, у постанові Президії Верховної Ради України «Про забезпечення безпеки народних депутатів України та окремих посадових осіб апарату Верховної Ради України» від 10 листопада 1994 р. зазначається, що визначення певного порядку отримання зброї вказаними особами встановлюється до прийняття Закону України «Про зброю». Отже, як бачимо, законодавець визнає необхідність видання на рівні закону такого нормативно-правового акта, який би визначив основні напрями реалізації правового режиму обігу зброї.

Однак зараз остаточного правового врегулювання питань, пов'язаних зі зброєю як інструментом правового захисту особи, у рамках чинного законодавства не існує. Отже, обіг подібних предметів повинен бути врегульований законодавством про зброю.

Список використаної літератури

1. Конституція України [Текст] : прийнята Верхов. Радою України 28 черв. 1996 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
2. Бандурка, А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. — Х. : Изд-во НУВД, 2001. — 352 с.
3. Колпаков, В. К. Проблема правового самозахисту в адміністративно-деліктному процесі [Текст] : матеріали II міжнар. наук.-практ. конф. «Роль та місце ОВС у розбудові демократичної правової держави», 23 квіт. 2010 р. — Одеса : ОДУВС, 2010. — 125 с.
4. Про право власності на окремі види майна [Текст] : постанова Верхов. Ради України від 17 черв. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. — 1992. — № 35. — Ст. 517.
5. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної, пневматичної і холодної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів [Текст] : наказ М-ва внутр. справ України від 21 серп. 1998 р.
6. Про затвердження Положення про дозвільну систему [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 12 жовт. 1992 р. // Іменем закону. — 1992. — № 44.
7. Харитонов, О. В. Дозвільна система в Україні [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Харитонов Олександр Вікторович. — Харків, 2004. — 181 с.

Писаренко Надія Борисівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ВПЛИВ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ НА ФОРМУВАННЯ ПОЗИЦІЙ З ПРИВОДУ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

За останні роки Європейським судом з прав людини (далі — Суд) ухвалено чимало рішень у справах проти України, якими констатовано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (далі — Конвенція). Зі змісту деяких з них випливає: ці порушення допущено у зв'язку із тим, що українські суди, застосовуючи окремі норми адміністративного права (зокрема, приписи Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП)), не враховують обов'язковості конвенційних положень, якими серед іншого закріплено принципи, відповідно до яких мають розв'язуватися питання про юридичну відповідальність фізичних осіб.

Зауважимо, що більшість рішень Суду у справах проти України набуло статусу остаточних. Це надало можливості заявникам у справах ставити питання про перегляд Верховним Судом України рішень національних судів, постановлених із порушенням Україною міжнародних зобов'язань.

Аналіз рішень Суду, а також позицій Верховного Суду України у справах, де оцінюється законність притягнення осіб до адміністративної відповідальності, дозволяє запропонувати низку висновків, з огляду на які, на нашу думку, мають формуватися не тільки судова практика, а й удосконалюватися норми КУпАП.

1. *Проведення у справі про адміністративне правопорушення, у результаті якого може бути прийнято рішення про застосування найжорсткішого стягнення — адміністративного арешту, вважається по суті кримінальним, а тому таким, що вимагає забезпечення всіх гарантій ст. 6 Конвенції.*

Прикладами рішень, у яких Суд демонструє наведену позицію, є рішення у справах «Гурепка проти України» та «Корнев і Карпенко проти

України». В останньому зазначено, що заявниця Карпенко у зв'язку із вчиненням адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185³ КУпАП, була покарана шляхом накладення штрафу. Але санкцією вказаної статті на момент, коли заявниця притягалася до відповідальності, було закріплено можливість застосування адміністративного арешту. Отже, правопорушення, про яке йдеться, не є незначним, а провадження з розгляду справи про притягнення до відповідальності за його вчинення має відбуватися на засадах, подібних до тих, що запроваджені для розгляду кримінальної справи [1].

До речі, питання щодо критеріїв, за якими правопорушення може бути віднесене до незначних, порушено у пояснювальній записці до Протоколу № 7 до Конвенції. У записці відзначено, що основним критерієм є те, чи карається правопорушення позбавленням волі. Посилаючись на це пояснення, Суд у рішенні в справі «Гурепка проти України» демонструє точку зору, яка повністю збігається із викладеною у справі «Корнев і Карпенко проти України»: заявник Гурепка притягався до відповідальності за ч. 1 ст. 185³ КУпАП, яка передбачала можливість застосування адміністративного арешту строком до 15 днів; наявність у санкції основного покарання у вигляді позбавлення волі унеможливило віднесення порушення до числа незначних [2].

2. *Притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення порядку, який з належною чіткістю не встановлений національним законодавством, є несумісним із положеннями Конвенції, зокрема, зі ст. 7 цього міжнародного правового акта.*

Цей висновок сформульовано у рішенні Суду в справі «Веренцов проти України». У зверненні до Суду Веренцов скаржився на те, що його визнано винним у порушенні порядку проведення демонстрацій, незважаючи на те, що такий порядок чітко не визначено у національному законодавстві. Дослідивши міжнародні акти, українське законодавство, проаналізувавши судову практику у справах щодо реалізації права на мирні зібрання, Суд зазначив, що заявника було притягнуто до відповідальності за непокору законним наказам працівників міліції та за порушення порядку проведення демонстрацій. Останнє із зазначених порушень передбачено ст. 185¹ КУпАП. Однак його підстава, тобто власне порядок проведення демонстрацій, з належною чіткістю не встановлена національним законодавством. У зв'язку з цим Суд підсумував, що за відсутності правил проведення мирних демонстрацій,

покарання заявника за порушення неіснуючого порядку є порушенням конвенційних норм [3].

3. *Встановлення в КУпАП надто коротких строків для розгляду справи про адміністративне правопорушення тягне за собою порушення права особи мати час та можливості для підготовки свого захисту, а також права на юридичну допомогу за власним вибором.*

Згадані вище права гарантовано пунктами 1 та 3 ст. 6 Конвенції. Їх порушення констатовано у рішеннях Суду в справах «Корнев і Карпенко проти України» та «Веренцов проти України».

Зазначимо, що у першій справі Суд досліджував питання відповідності конвенційним приписам процедур притягнення заявниці Карпенко до відповідальності за ч. 1 ст. 185³ КУпАП, а в іншій — заявника Веренцова за ст. 185 та ч. 1 ст. 185¹ КУпАП.

Статтею 277 КУпАП встановлено, що справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 185 та ч. 1 ст. 185³, розглядаються судами протягом доби, а ст. 185¹ — у триденний строк.

В обох вказаних рішеннях Суд нагадав, що підпункт «б» п. 3 ст. 6 Конвенції гарантує обвинуваченому «адекватний час і можливості, необхідні для підготовки свого захисту». Обвинувачений повинен мати можливість організувати свій захист належним чином, без перешкод викласти суду, який розглядає справу, всі необхідні аргументи захисту і таким чином вплинути на результат провадження. Більше того, засоби, доступні кожному, хто обвинувачується у вчиненні правопорушення, мають включати можливість ознайомитися з результатами розслідування, що проводилося протягом провадження, з метою підготовки свого захисту. Питання адекватності часу та засобів, наданих обвинуваченому, повинно оцінюватися з огляду на обставини кожної конкретної справи.

І у справі Карпенко, і у справі Веренцова Суд зауважив, що незважаючи на відсутність чіткого зазначення точного проміжку часу між складанням протоколів про адміністративні правопорушення та розглядом справ стосовно заявників очевидним є те, що він не перевищував кількох годин. Навіть якщо допустити, що ці справи не були складними, Суд висловив сумнів у тому, що обставини, за яких проводився їх розгляд, були такими, що надавали заявникам можливості належним чином ознайомитися з обвинуваченням і доказами проти них, адекватно оцінити їх і розробити ефективну юридичну стратегію свого захисту. Подальше апеляційне оскарження, яке мало місце у справі Веренцова, на думку

Суду, не могло виправити ситуацію з огляду на те, що на той час, коли апеляційний суд розглянув скаргу заявника, він уже відбув строк свого адміністративного арешту. Отже, в зазначених справах Суд дійшов висновку, що заявникам не було надано адекватні час і засоби для підготовки їх захисту.

Щодо права на юридичну допомогу за власним вибором, то Судом так само було встановлено його порушення в обох розглянутих справах. Однак у рішеннях по кожній з них описано різний вияв такого порушення. Так, у справі Веренцова національний суд відмовив заявникові у задоволенні клопотання щодо забезпечення представництва його інтересів адвокатом за його власним вибором на тій підставі, що заявник сам був правозахисником. Критикуючи таку аргументацію, Суд вказав, що не кожен правозахисник є адвокатом і навіть якщо така особа і є адвокатом, то це не означає, що вона не була вразливою або не потребувала підтримки у своєму процесуальному статусі підозрюваного. Якщо особа вважає, що вона потребує юридичної допомоги, і національне законодавство гарантує їй право на захисника, незалежно від її власної обізнаності в юридичних питаннях, відмова національних органів задовольнити її клопотання про юридичне представництво виглядає незаконною та свавільною.

В іншій справі заявниця Карпенко стверджувала, що хоча вона й не зверталася із клопотанням про забезпечення юридичного представництва її інтересів, їй не можна дорікати за це, оскільки, як було зазначено вище, вона не мала часу оцінити ситуацію й усвідомити необхідність і важливість такого клопотання для розгляду її справи. Отож, Суд дійшов висновку, що бездіяльність заявниці не звільняє державу від відповідальності за порушення її процесуальних прав.

4. *Перегляд апеляційним судом постанови про накладення адміністративного арешту після відбуття стягнення у повному обсязі є порушенням права на оскарження, задекларованого у ст. 2 Протоколу № 7 до Конвенції.*

Такого висновку дійшов Суд, розглянувши справу «Швидка проти України». Заявниця у цій справі за рішенням суду від 30 серпня 2011 р. була притягнута до відповідальності за ст. 173 КУпАП із накладенням на неї стягнення у вигляді адміністративного арешту строком на 10 діб. Захисник Швидкої у день ухвалення рішення про відповідальність подав від її імені скаргу, яка була розглянута апеляційним судом 21 вересня 2011 р. На той час Швидка вже відбула покарання у повному обсязі,

а тому у своїй заяві до Суду вона відзначила, що на день розгляду скарги їй було неважливо, скасує апеляційний суд рішення суду першої інстанції чи залишить його без змін.

Констатувавши у цій справі порушення права на оскарження, Суд зауважив, що відповідно до КУпАП апеляційна скарга не зупиняє виконання судового рішення про накладення адміністративного арешту. Отже, перегляд судом апеляційної інстанції постанови про накладення арешту здійснюється вже після того, як особа, притягнута до відповідальності, відбула покарання. У зв'язку з цим Суд зазначив, що такий перегляд не може ефективно виправити недоліки рішення суду нижчої інстанції, бо він (перегляд) «більше не служить жодній меті».

Суд також не оминув увагою той факт, що якби апеляційний суд скасував постанову суду першої інстанції, то заявниця могла вимагати на цій підставі виплати їй відшкодування як матеріальної, так і моральної шкоди. Проте, за позицією Суду, такий ретроспективний та виключно компенсаторний засіб юридичного захисту не можна вважати заміною права на перегляд, адже Конвенція покликана гарантувати не якісь ілюзорні права, а права, які є ефективними на практиці [4].

5. Визначені у ст. 297¹⁰ КУпАП повноваження Верховного Суду України повною мірою забезпечують адекватні можливості для досягнення юридичного стану, що мала до порушення Конвенції особа, стосовно якої вирішувалось питання про притягнення до адміністративної відповідальності.

Відповідно до цієї статті, якщо Верховний Суд України дійшов висновку про повне або часткове задоволення заяви про перегляд постанови у справі про адміністративне правопорушення у зв'язку із встановленням порушення Україною міжнародних зобов'язань, то він має право: а) скасувати постанову та закрити провадження у справі; б) скасувати постанову та направити справу на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову; в) змінити постанову.

Верховний Суд України, розглянувши заяву Веренцова про перегляд рішень, ухвалених національними судами у зв'язку із розв'язанням питання про притягнення його до відповідальності за ст. 185 КУпАП та ч. 1 ст. 185¹ КУпАП, постановив: заяву задовольнити повністю, рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасувати, а провадження у справі закрити за відсутності складу адміністративного правопорушення [5].

За результатами розгляду заяви Карпенко про перегляд рішення, ухваленого судом у зв'язку із розв'язанням питання про притягнення її до відповідальності за ч. 1 ст. 185³ КУпАП, Верховний Суд України постановив задовольнити цю заяву частково, постанову суду першої інстанції скасувати, а справу — направити на новий розгляд [6].

Провадження у справі, порушеній стосовно Карпенко, було закрито постановою судді Червонозаводського районного суду м. Харкова. Адже на момент її нового розгляду закінчився строк накладення адміністративного стягнення. У цьому рішенні Карпенко була визнана винною у вчиненні правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185³ КУпАП [7]. Вбачаємо, що бажаною для заявниці підставою закриття провадження, яка повністю реабілітувала б її, було б встановленням суддею при новому розгляді справи відсутності в її діях складу правопорушення.

У Єдиному реєстрі судових рішень відсутнє рішення апеляційного суду у справі щодо притягнення Карпенко до відповідальності. Припускаємо, що заявниця не скористалася правом на оскарження судової постанови, згідно з якою вона визнана винною. Хоча відповідно до ст. 294 КУпАП вона могла б оскаржити рішення суду першої інстанції, постановлене внаслідок нового розгляду справи, і просити апеляційний суд закрити провадження саме за реабілітуючою підставою.

Список використаних джерел

1. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Корнев і Карпенко проти України» [Текст] : від 21 жовт. 2010 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – № 4. – С. 87–106.
2. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гурепка проти України» [Текст] : від 8 квіт. 2010 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2011. – № 3. – С. 191–201.
3. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» [Текст] : від 11 квіт. 2013 р. // Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – 2013. – № 3. – С. 73–104.
4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Швидка проти України» [Текст] : від 30 жовт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 22. – Ст. 625.
5. Постанова Верховного Суду України [Електронний ресурс] : від 3 берез. 2014 р. № 37908429. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
6. Постанова Верховного Суду України [Електронний ресурс] : від 9 лип. 2012 р. № 25300167. – Режим доступу:

<http://www.reyestr.court.gov.ua>. 7. Постанова Червонозаводського районного суду м. Харкова [Електронний ресурс] : від 29 груд. 2012 р. № 28420109. – Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.

Рябченко Ярослава Степанівна,
кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ І ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Юридично закони повинні співвідноситися зі станом людей, бо всіляке мірило повинно бути співмірним із тим, що належить вимірювати. Недосконалим істотам недопустимо давати ті ж самі закони, як і досконалим.

І хоч закони покликані робити людей добродішними, але мета ця досягається не одразу, а поступово — в міру можливого.

Ф. Аквінський

Вибір тематики тез пояснюється її актуальністю: оскарження нормативно-правових актів є ефективним механізмом захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень, під час видання останніми актів, які порушують суспільні відносини. До адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження. Право громадян на оскарження втілено і в міжнародних

правових документах, що стосуються прав індивідів (Загальна декларація прав людини і громадянина 1948 р., Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р.) й визначено у ст. 2 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р.

Необхідно зазначити, що оскарження нормативно-правових актів подане у вигляді певної процедури. Під процедурою оскарження нормативно-правових актів можна розуміти сукупність послідовних дій, які врегульовані процесуальними нормами, реалізуються у ході адміністративного судочинства та спрямовані на вирішення поставленого фізичною чи юридичною особою питання про законність нормативно-правового акта.

До вказаного слід додати, що процедура оскарження нормативно-правових актів визначається у Кодексі адміністративного судочинства України, який містить норми, що встановлюють особливості провадження у відповідних справах (статті 171, 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України). Примітно, у ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України встановлено особливості провадження у справах з оскарження нормативно-правових актів органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування та інших суб'єктів владних повноважень щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України, постанов Верховної Ради Автономної Республіки Крим; 2) законності та відповідності правовим актам вищої юридичної сили нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, інших суб'єктів владних повноважень. У свою чергу ст. 171¹ Кодексу адміністративного судочинства України визначає особливості провадження у справах з оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України щодо: 1) законності (крім конституційності) постанов Верховної Ради України, указів і розпоряджень Президента України; 2) актів Вищої ради юстиції; 3) дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції; 4) рішень, дій чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України.

Зміст таких спорів включає три основних елементи — сторони, предмет і підстави. Однією із сторін у наведеному спорі виступає орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова і служ-

бова особа, інший суб'єкт при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень; предметом є суб'єктивні права й обов'язки, щодо яких у зв'язку з прийняттям акта виникли розбіжності, а також питання про законність такого акта; підставами є: а) факт правової характеристики спірних відносин між суб'єктами, що свідчать про юридичний характер спору; б) факти легітимації, що визначають сторони як учасників конкретного спору, та в) факти можливого порушення прав, свобод та законних інтересів громадян.

Згідно зі ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини це положення Конвенції поширюється не лише на правову основу самого існування суду, але й на дотримання таким судом певних норм, які регулюють його діяльність, тобто жорстке дотримання судом встановлених процесуальних правил під час розгляду справ є запорукою забезпечення права на справедливий суд. Особливості підсудності справ з оскарження нормативно-правових актів полягають у тому, що судами першої інстанції у справах з оскарження нормативно-правових актів можуть бути не лише місцеві загальні суди як адміністративні, а й окружні адміністративні суди, тобто справи з оскарження нормативно-правових актів мають змішану предметну підсудність. Існують певні особливості під час визначення територіальної підсудності. За загальним правилом, адміністративні справи вирішуються адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Але справи з приводу оскарження нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, міністерства чи іншого центрального органу виконавчої влади, Національного банку України чи іншого суб'єкта владних повноважень, повноваження якого поширюються на всю територію України, крім випадків, передбачених Кодексом адміністративного судочинства України, адміністративні справи з приводу оскарження рішень Антимонопольного комітету України з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель, адміністративні справи, відповідачем у яких є закордонне дипломатичне чи консульське представництво України, його посадова чи службова особа, а також адміністративні справи про анулювання реєстраційного свідоцтва політичної партії, про заборону (примусовий розпуск, ліквідацію) по-

літичної партії вирішуються окружним адміністративним судом, територіальна юрисдикція якого поширюється на місто Київ. Щодо правил інстанційної підсудності, то відповідно до чинних норм Вищий адміністративний суд України переглядає в апеляційному порядку як суд апеляційної інстанції судові рішення Київського апеляційного адміністративного суду. Верховний Суд України у випадках, установлених Кодексом адміністративного судочинства України, переглядає судові рішення адміністративних судів після їх перегляду в касаційному порядку за винятком рішень Вищого адміністративного суду України щодо оскарження актів, дій чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, постановлених ним як судом першої інстанції. Останні підлягають перегляду Верховним Судом України у порядку, визначеному Кодексом адміністративного судочинства України з урахуванням особливостей, визначених у ст. 171¹.

Таким чином, можна зробити висновок, що процедура оскарження нормативно-правових актів і її закріплення в нормах Кодексу адміністративного судочинства України виступає правовим механізмом захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб, а також однією з гарантій забезпечення законності в державі.

Сербін Руслан Андрійович,
кандидат юридичних наук,
Національна академія
внутрішніх справ

ПРАВО ОСОБИ НА ЗАЙНЯТТЯ БЛАГОДІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

На думку Р. Г. Апресяна, у благодійності, на відміну від милосердя, «допустимі будь-які мотиви», і до філантропії слід відносити «діяльність, у якій реалізуються окрім громадських і особисті інтереси», зокрема таку, «яка робиться виключно з особистих інтересів, але за допомогою якої досягаються і суспільно значущі результати» [1, с. 108].

У тлумачному словнику російської мови «благодійність» визначається як добровільна і безвідплатна діяльність приватних осіб або організацій із надання допомоги окремим людям або організаціям у вигляді передачі майна, коштів, виконання робіт, надання послуг та іншої підтримки [2].

Великий юридичний словник зазначає, що «благодійність» — це надання матеріальної допомоги нужденним (як окремим особам, так і організаціям). Благодійність може бути спрямована на заохочення і розвиток будь-яких суспільно значущих форм діяльності (наприклад, захист навколишнього середовища, охорона пам'яток культури тощо) [3].

О. М. Донік визначає «благодійність» як діяльність, завдяки якій громадські та приватні ресурси добровільно спрямовуються їхніми власниками для допомоги окремим соціально незахищеним групам людей, вирішення суспільних проблем, а також поліпшення умов громадського життя [4, с. 199].

Дещо розмите визначення надає Ф. Я. Ступак, який вважає, що «благодійність» — це багатоаспектна людська діяльність з метою надання певної допомоги [5, с. 15].

О. П. Ільченко розглядає благодійність як діяльність, що формується на громадських засадах або приватній ініціативі, здійснюється фізичними та юридичними особами і має такі суттєві ознаки: 1) наявність суспільно значущої мети; 2) добровільний, безкорисливий характер роботи; 3) високі моральні принципи благодійників, «громадський рівень розуміння необхідності здійснення програм соціальної реабілітації тих категорій населення, які потребують підтримки» [6, с. 89].

Таким чином, підсумовуючи викладені вище позиції науковців, вважаємо, що благодійність — це добровільна, безкорислива, несистематична, особиста та/або майнова допомога або пожертва фізичних чи юридичних осіб (благодійника, благодійної організації) суб'єкту, який її потребує (бенефіціару) без одержання для себе будь-якої матеріальної та/чи особистої вигоди.

Разом з тим на сьогоднішній день норми загального та спеціального законодавства, в тому числі Закон України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» не містять положень, котрі б визначали права та обов'язки благодійника.

На підставі аналізу положень законодавства, яким урегульовано відносини у сфері благодійної діяльності, можемо сказати, що до прав благодійника належать: 1) отримувати повну та достовірну інформацію про порядок та умови надання благодійної допомоги; 2) отримувати повну та достовірну інформацію про благоотримувача; 3) безоплатно передавати у власність благоотримувача кошти, інше майно, а також безоплатно відступати благоотримувачу майнові права; 4) безоплатно

передавати благоотримувачу право користування та інші речові права на майно і майнові права; 5) безоплатно передавати благоотримувачу доходи від майна і майнових прав; 6) безоплатно надавати послуги та виконувати роботи на користь благоотримувача; 7) право на забезпечення проведення вакцинації, медичного огляду та інших лікувально-профілактичних заходів, безпосередньо пов'язаних з наданням благодійної допомоги; 8) право на зарахування часу здійснення благодійної діяльності до навчально-виробничої практики в разі її здійснення за напрямом, що відповідає отримуваній спеціальності; 9) право на відшкодування витрат, пов'язаних з наданням благодійної допомоги у відповідних сферах, визначених законодавством; 10) право на забезпечення спеціальними засобами захисту, спорядженням та обладнанням під час здійснення благодійної діяльності.

Водночас до обов'язків благодійника належать: 1) здійснювати благодійну діяльність безкорисливо та безоплатно; 2) у випадках, визначених законодавством, проходити медичний огляд та надавати довідку про стан здоров'я; 3) у разі необхідності проходити підготовку (перепідготовку); 4) не допускати дій і вчинків, які можуть негативно вплинути або завдати шкоди благоотримувачу; 5) дотримуватися правового режиму інформації з обмеженим доступом; 6) відшкодувати моральну та майнову шкоду, заподіяну внаслідок здійснення ним благодійної діяльності, відповідно до закону.

Список використаних джерел

1. Апресян, Р. Г. Дилеммы благотворительности [Текст] / Р. Г. Апресян // Общественные науки и современность. – 1997. – № 6. – С. 58–63.
2. Толковый словарь русского языка [Текст] / под ред. проф. Д. Н. Ушакова. – Т. 4. – 1163 с.
3. Юридический энциклопедический словарь [Текст] / [глав. ред. А. Я. Сухарев]; [ред. кол. М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М. Миньковский и др.]. – М. : Сов. энцикл., 1984. – 415 с.
4. Донік, О. М. Купецтво України в імперському просторі (XIX ст.) [Текст] / О. М. Донік. – К. : Інститут історії України НАН України, 2008. – 271 с.
5. Ступак, Ф. Я. Благодійні товариства Києва (2-га пол. XIX – поч. XX ст.) [Текст] / Ф. Я. Ступак. – К. : Хрещатик, 1998. – 220 с.
6. Ільченко, О. П. Феномен благодійності в історії Києво-Могилянської академії [Текст] / О. П. Ільченко // Гуманізація навчального процесу. – Слов'янськ, 2010. – Вип. LII. – Ч. II. – С. 88–98.

Сокурєнко Валерій Васильович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національна академія
внутрішніх справ

ПРАВО НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ЩО НАДАЮТЬСЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ

Публічне адміністрування у сфері оборони є однією з провідних галузей публічного управління в Україні, оскільки життя і безпека людини безпосередньо залежить від ефективності діяльності суб'єктів владних повноважень в адміністративно-політичній сфері, серед яких можна виділити: Верховну Раду України, Президента України, Кабінет Міністрів України, Міністерство оборони України та інші органи виконавчої влади центрального та місцевого рівня. Якщо говорити виключно про сервісну діяльність в межах публічного адміністрування у сфері оборони, то слід зазначити, що деякі дослідники цього питання вважають, що специфіка сфери оборони характеризується мінімальним обсягом адміністративних послуг, які надаються цими органами [1, с. 599], оскільки Реєстр адміністративних послуг не визначає Міністерство оборони України та підпорядкованих йому суб'єктів як органи публічної адміністрації, що надають адміністративні послуги. Крім того, на сьогодні вичерпний перелік адміністративних послуг у сфері оборони законодавчо не визначений. Однак аналіз Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [2], ряду наказів Міністерства оборони України, а також видів адміністративних послуг, визначених у Реєстрі адміністративних послуг, що надаються іншими суб'єктами публічної адміністрації, дає змогу стверджувати, що і Міністерство оборони України, і Генеральний штаб Збройних Сил України є суб'єктами надання адміністративних послуг у сфері оборони.

Так, відповідно до Положення, Міністерство оборони України здійснює такі види сервісної діяльності: реєструє військові частини як суб'єктів господарської діяльності; здійснює регулювання питань державної авіації, у тому числі нормативно-правове регулювання за погодженням із заінтересованими центральними органами виконавчої влади, які експлуатують державні повітряні судна, зокрема, щодо: реєстрації

і допуску державних повітряних суден та літальних апаратів, підтримання їх льотної придатності, випробування та прийняття в експлуатацію нових типів повітряних суден, призначених для використання в державній авіації; реєстрації і допуску аеродромів та злітно-посадкових майданчиків державної авіації; допуску авіаційного персоналу державної авіації до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів; встановлює статус учасника бойових дій та видає відповідні документи військовослужбовцям Міноборони України та Збройних Сил; разом із Міністерством охорони здоров'я України визначає порядок проведення державної акредитації та ліцензування закладів охорони здоров'я Міноборони України.

Генеральний штаб Збройних Сил України: видає дозволи на польоти повітряних суден у межах зон з особливим режимом використання повітряного простору; видає дозволи на перетин повітряними суднами державного кордону поза повітряними коридорами; видає дозволи на виконання польотів для проведення аерофотозйомки; забезпечує присвоєння радіочастот і позивних сигналів у смугах радіочастот спеціального користування спеціальним користувачам та підрозділам збройних сил інших держав, що застосовують радіоелектронні засоби на території України, веде реєстр присвоєнь радіочастот у смугах радіочастот спеціального користування; здійснює допуск авіаційного персоналу до виконання польотів та проведення робіт із забезпечення польотів; видає дозволи на виконання внутрішніх, транзитних і міжнародних польотів державних повітряних суден України й іноземних держав.

Крім того, Міністерство оборони України через діяльність уповноваженого структурного підрозділу Міністерства оборони України з питань регулювання діяльності державної авіації України здійснює: реєстрацію та допуск аеродромів та злітно-посадкових майданчиків державної авіації України; облік експериментальних повітряних суден, призначених для використання в державній авіації України та надання їм допуску до виконання польотів; сертифікацію екземпляра державного повітряного судна України на перевезення небезпечних вантажів.

Результатом такої діяльності Уповноваженого структурного підрозділу є видача свідоцтва про реєстрацію, посвідчення, тимчасового облікового посвідчення, відповідного сертифіката, а також надання допуску та внесення відомостей до реєстру.

Наданням адміністративних послуг у вигляді видачі відповідних довідок наділені і військові комісаріати, які відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 31 березня 1995 р. «Про затвердження Правил оформлення і видачі паспорта громадянина України для виїзду за кордон і проїзного документа дитини, їх тимчасового затримання та вилучення», видають довідки (форма довідки затверджується Міноборони України) щодо можливості виїзду з України особам віком від 18 до 25 років, які підлягають призову на строкову військову службу.

Як вбачається з вищевикладеного, існує певна невідповідність між переліком послуг, що надаються вказаними суб'єктами та введеним Реєстром, що суперечить принципам створення та функціонування інституту адміністративних послуг в Україні. Так, усі послуги, які надаються органами публічної адміністрації, яким є і Міністерство оборони України та підпорядковані йому структурні підрозділи, повинні в обов'язковому порядку вноситися до Єдиного реєстру адміністративних послуг з метою ведення обліку адміністративних послуг та забезпечення вільного доступу до інформації про суб'єктів надання таких послуг, а також порядок, умови та розмір плати за їх надання, натомість у цьому випадку можна говорити лише про часткове дотримання встановлених законодавством норм.

Відсутність інформації про можливість надання уповноваженими суб'єктами Міністерства оборони України всіх передбачених адміністративних послуг в Реєстрі — це не що інше як упущення останнього щодо надання відповідної інформації про надання адміністративної послуги.

Вирішення цієї проблеми лежить у площині реалізації даним центральним органом виконавчої влади положень постанови Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2011 р. «Про Реєстр адміністративних послуг» [3], де зазначено, що підставою для внесення відомостей до Реєстру та їх виключення є подання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування інформації про адміністративні послуги. Відповідальність за достовірність і своєчасність подання зазначеної інформації покладається на міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та місцеві держадміністрації.

Список використаних джерел

1. Курс адміністративного права України [Текст] : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко [та ін.]. – 2-ге вид., переробл. і до-

пов. – К. : Юрінком Інтер, 2013. – 872 с. 2. Про Положення про Міністерство оборони України та Положення про Генеральний штаб Збройних Сил України [Текст] : Указ Президента України від 6 квіт. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – 2011. – №29. – Ст. 1240. 3. Про Реєстр адміністративних послуг [Текст] : затв. постановою Каб. Міністрів України від 5 груд. 2011 р. // Офіц. вісн. України. – №97. – Ст. 3534.

Соловійова Ольга Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Упровадження у діяльність органів виконавчої влади ідеології «служіння» держави інтересам людини є однією з основних передумов побудови в Україні правової демократичної соціальної держави. Це означає, що правовий режим відносин між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та приватними особами (фізичними і юридичними) має ґрунтуватися на безумовному визнанні пріоритету прав людини, її законних інтересів, правомірності своїх вимог і очікувань від діяльності публічних органів, їх посадових чи службових осіб. Для того щоб підкреслити існування обов'язків держави перед пересічними громадянами, групою українських адміністративістів була запропонована така новація в переліку функцій органів публічної влади, як надання адміністративних послуг. Незважаючи на проведену останнім часом реформу системи адміністративних послуг (прийняття Закону України «Про адміністративні послуги», створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг, поліпшення організації їх надання через центри надання адміністративних послуг тощо) говорити про створення якісної і діючої системи адміністративних послуг передчасно. Соціологічні дослідження за рівнем задоволеності населення адміністративними послугами показують, що більше третини населення погано оцінюють якість адміністративних послуг. У цілому таке ставлення суспільства до адміністративних послуг пояснюється відсутністю загальних і єдиних для всієї держави (державних

органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, громадян та їх об'єднань) уявлень про якість і доступність адміністративних послуг. Ще нижче рівень інформованості громадян та юридичних осіб про свої права в цій сфері. Таким чином, проблеми правового регулювання у сфері адміністративних послуг, а особливо питання гарантування і захисту прав, законних інтересів суб'єктів звернення та забезпечення права на інформацію, зокрема їх реального втілення у правозастосовну діяльність публічних органів, набувають особливої актуальності та привертають все більше уваги як з боку науковців, так і з боку практичних працівників.

Право фізичних і юридичних осіб на інформацію у сфері адміністративних послуг тісно пов'язане з принципом відкритості і прозорості у діяльності органів публічної влади. Взагалі принцип доступності інформації є одним із основних принципів інформаційних відносин (ст. 2 Закону України «Про інформацію»). Зазначений принцип полягає в тому, що інформація про будь-яку адміністративну послугу є відкритою і до неї має забезпечуватися вільний доступ усіх осіб, які бажають скористатися послугою. Інформація про надання певної адміністративної послуги повинна бути не лише повною, достовірною та зрозумілою, але й регулярно оновлюватися з вилученням застарілої документації. При цьому законодавством гарантується право фізичних, юридичних осіб на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на веб-сторінці Урядового порталу, функціонування цілодобової Урядової телефонної довідки та інформування таких осіб через засоби масової інформації. Законом України «Про адміністративні послуги» передбачено створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг (далі — ЄДП) як офіційного джерела інформації про надання адміністративних послуг, метою якого є забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації з використанням Інтернету. За допомогою ЄДП суб'єкти звернення можуть отримати інформацію про адміністративні послуги, суб'єктів та центри надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП); завантажити і заповнити в електронній формі заяви та інші документи; подати заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку. Що стосується таких можливостей суб'єктів звернення, як отримання інформації про хід розгляду їх заяв, результатів надання адміністративних послуг за допомогою

засобів телекомунікаційного зв'язку та здійснення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, то їх надання передбачалося лише з 1 січня 2014 р. Але на початок 2015 р. ЄДП все ще знаходиться в тестовому режимі. Розміщення інформації на ньому, на нашу думку, є незрозумілим, деякою мірою нелогічним, тим більше, що новини датуються лютим 2013 р.

Безперечно, на сьогодні у сфері адміністративних послуг існують певні проблеми з доступністю інформації. Особливо це стосується обсягу інформації, яку приватні особи отримують від адміністративного органу або з офіційної веб-сторінки. Адже на практиці вона може суттєво відрізнятись; це залежить насамперед від організаційних чинників та ініціативності керівництва органу. Такий рівень доступності інформації в сукупності з низькою якістю та заплутаністю вітчизняного законодавства є додатковим фактором, що спричиняє корупцію у сфері надання адміністративних послуг. Саме розміщення повної та зрозумілої інформації про кожну адміністративну послугу, з якою одержувач зможе наперед ознайомитися, сприятиме підвищенню рівня довіри населення до позитивного результату при вирішенні адміністративної справи. Так, прес-служба Міністерства юстиції України повідомляє, що до кінця 2015 р. завершить основний етап реформ надання адміністративних послуг. Наприклад, на сферу реєстрації прав чекає перехід на електронний документообіг, спрощення процедур, а функції прийому документів будуть делеговані місцевій владі, центрам надання адміністративних послуг. Дійсно, на сьогодні інформацію, яка знаходиться на веб-сайтах відповідних ЦНАП, слід визнати повною, зрозумілою та такою, що майже повністю задовольняє суб'єктів звернення. Так, на сторінках ЦНАП в мережі Інтернет розміщується інформація не тільки про адміністративні послуги та документи, які необхідно надати, але й про розташування центрів та час їх роботи. Крім того, отримувачам адміністративних послуг надається можливість зареєструвати особистий електронний кабінет, за допомогою якого суб'єкт господарювання подає до Єдиного дозвільного центру електронну заяву та пакет документів, заверені електронним цифровим підписом, та має змогу контролювати їх статус. Метою електронного кабінету є забезпечення процесу подання заяв щодо оформлення документів дозвільного характеру та отримання консультацій суб'єктами господарювання за допомогою сучасних інформаційних технологій в електронному вигляді без прив'язки до певного

місця надання таких послуг та їх розкладу роботи. За допомогою електронного кабінету вдалося: скоротити витрати часу суб'єктів господарювання; оптимізувати процес взаємодії із заявниками; скоротити черги за рахунок віртуалізації процесу; зменшити кількість помилкових дій заявника, що спричинені недостатнім володінням повною, актуальною та достовірною інформацією.

Крім того, для забезпечення доступності інформації про адміністративні послуги відповідно до ч. 2 ст. 6 Закону України «Про адміністративні послуги» на адміністративні органи покладається обов'язок щодо забезпечення облаштування у центрах надання адміністративних послуг інформаційних стендів із розміщенням на них відповідних зразків документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги; створення та функціонування веб-сайтів, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування; здійснення посадовими особами прийому суб'єктів звернень згідно з графіком; надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації, інформації про порядок надання адміністративних послуг; видання довідково-інформаційних матеріалів та безоплатне їх поширення; облаштування скриньки для висловлення суб'єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

У будь-якому разі заінтересованими в суті реформи системи адміністративних послуг та підвищення їх якості і доступності мають бути самі громадяни. Так, у лютому 2015 р. Державна регуляторна служба України ініціювала широкомасштабне опитування щодо якості надання адміністративних послуг та існуючих проблем у цій сфері. Це надасть можливість здійснити ґрунтовний аналіз процедур отримання документів дозвільного характеру у різних сферах на предмет виявлення процедур, не передбачених відповідними законами, та дозволить підготувати пропозиції щодо внесення змін до нормативно-правових актів у сфері адміністративних послуг, з метою оптимізації процедур, забезпечення прав та законних інтересів приватних осіб. Також вагому роль повинні відіграти громадські організації, відстежуючи проблеми, які наявні і в царині надання адміністративних послуг, і у створенні центрів надання адміністративних послуг, та доносячи цю інформацію до широкого загалу і до влади. Оптимізувати процес надання адміністративних послуг та забез-

печити доступність їх надання допоможе широке використання в цій сфері можливостей інтернет-ресурсів, системи електронного документообігу та автоматизованого обміну даними між суб'єктами надання адміністративних послуг.

Тулінов Валентин Сергійович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Донецький юридичний інститут
МВС України

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПЛОЩИНІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Проблема забезпечення громадської безпеки та правового (законного) обмеження прав і свобод людини в сучасних умовах набуває особливої актуальності та вимагає більшої уваги. Події останніх років демонструють нові тенденції у розстановці пріоритетів. На перше місце загальнодержавної арани виходять питання забезпечення громадської безпеки, тісно пов'язані з певними обмеженнями прав і свобод людини та громадянина. На нашу думку, дослідження питань співвідношення безпеки суспільства і дотримання прав людини стосується насамперед розгляду особистих прав людини (громадянина). Слід зазначити, що загальний рівень забезпечення та гарантованості прав людини залежить від оптимальності цілей, підстав, способів, меж і строків обмеження прав людини і громадянина. Практична діяльність осіб і органів, які ведуть боротьбу зі злочинністю, неможлива без обмеження конституційних прав людини.

У Конституції України використано комбінований спосіб закріплення обмежень основних прав і свобод громадян. Частина перша ст. 64 Основного Закону нашої держави містить «генеральну клаузулу» із цього питання: «Конституційні права і свободи людини і громадянина не можуть бути обмежені, крім випадків, передбачених Конституцією України». На перший погляд таке формулювання виключає можливість навіть законодавчого обмеження основних прав і свобод. Проте звернення до інших статей Конституції призводить до іншого висновку: статті, в яких проголошено відповідні права і свободи, містять застереження

щодо закону. При цьому згадані застереження мають як абстрактний (ч. 4 ст. 44, ч. 3 ст. 47), так і конкретний (частини 2–5 ст. 29, частини 2–4 ст. 37, ч. 2 ст. 39, частини 5, 6 ст. 41) характер. Крім того, ч. 2 ст. 64 Конституції України містить застереження щодо правового стану: «В умовах воєнного або надзвичайного стану можуть встановлюватися окремі обмеження прав і свобод із зазначенням строку дії цих обмежень» [1].

Ці положення повною мірою відповідають загальновизнаним міжнародним нормам, відбитим, зокрема, таким чином у ст. 29 Загальної декларації з прав людини, в якій закріплено, що при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна зазнавати лише таких обмежень, які встановлені законом виключно з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших та забезпечення справедливих вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві. Майже такі самі вимоги до встановлення обмежень містять й інші міжнародно-правові акти в галузі забезпечення й захисту прав людини. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права закріплює можливість обмеження певних прав людини лише законом в разі, якщо це обумовлено необхідністю охорони державної або суспільної безпеки, громадського порядку, здоров'я, моральності населення, прав і свобод інших осіб (п. 3 ст. 12, п. 3 ст. 18, п. 3 ст. 19, ст. 21, п. 2 ст. 22) [2].

Ураховуючи наведене вище, обмеження прав і свобод людини й громадянина з боку держави вказує на вирішення певних завдань: підтримання правопорядку; забезпечення особистої безпеки; забезпечення внутрішньої й зовнішньої безпеки суспільства і держави; створення сприятливих умов для економічної діяльності та охорони всіх форм власності; культурний розвиток громадян.

На наш погляд, визначаючи критерії щодо обмеження прав людини, необхідно виходити з таких принципів позицій:

1) форма обмеження прав людини — державний закон. Нормативні акти іншого рівня, включаючи відомчі, а також неопубліковані та акти, які мають обмежений доступ, не можуть не тільки встановлювати будь-які обмеження прав і свобод, а й регулювати порядок і підстави їх застосування, умови, межі, терміни та інші вагомні ознаки відповідних обмежень;

2) мета обмеження прав людини — громадська безпека. Однак аналіз чинного законодавства виявляє наявність низки проблем як теоретичної, так і практичної площини.

По-перше, слід зазначити, що ні в теорії, ні в законодавстві не вироблено єдиного підходу до терміна «громадська безпека». Таким чином питання, що саме розуміти під громадською небезпекою, в законодавстві зараз не вирішене.

По-друге, необхідно виявити співвідношення понять «громадська безпека» та «національна безпека». Під останньою розуміється безпека багатонаціонального народу як носія суверенітету і єдиного джерела влади в Україні.

По-третє, слід мати на увазі крайню необхідність як критерій обмеження прав людини. Крайня необхідність може мати місце в таких випадках, коли захист прав і свобод людей, а також громадських інтересів неможливий іншими засобами, окрім як за допомогою обмеження прав людини. Слід враховувати, що крайня необхідність може бути правомірною, якщо дотримуються певні умови: наявність реальної або можливої шкоди державним і громадським інтересам; неможливість захисту охоронюваних благ іншими засобами; співмірність обмежень, які застосовуються; заподіюють шкоду менше, ніж запобігає шкоду.

Конституцією України (статті 33–35, 41, 42, 44, 63) встановлено обмеження на здійснення таких прав і свобод, як свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, на свободу світогляду і віросповідання, на підприємницьку діяльність посадових та службових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування, права засудженого тощо [3].

Відповідно до ст. 64 Конституції України обмеження прав і свобод людини й громадянина передбачені: «... в умовах воєнного або надзвичайного стану»; відповідно до ч. 3 ст. 34 «в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку, з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя»; відповідно до ч. 2 ст. 35 «... в інтересах охорони громадського порядку, здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших людей» [4].

Такі обмеження мають загальний характер, вони не несуть персоніфікованої спрямованості, їх дія поширюється на кожного. При їх встановленні має забезпечуватися дотримання загальних міжнародних норм

і принципів, тобто обмеження прав людини не повинні порушувати міжнародні зобов'язання України. Заходи державного обмеження прав повинні відповідати вимогам розумної достатності, вони можуть здійснюватися тільки в межах, в яких це потрібно, однак в будь-якому разі не допускається обмеження фундаментальних прав і свобод людини і дискримінація на основі раси, кольору шкіри, статі, мови, релігії чи соціального походження. Таким чином, встановлені обмеження повинні бути чітко сформульовані і не допускати довільного тлумачення. Норма, що обмежує права і свободи, повинна чітко визначати межі обмежень.

Стаття 32 Конституції України вказує на інтереси національної безпеки, економічного добробуту та прав людини як можливу підставу для обмеження права на приватність. Згідно зі ст. 182 КК України (порушення недоторканності приватного життя), до них належить збирання, зберігання, використання і поширення конфіденційної інформації про особу в порядку, передбаченому законом: у процесі розслідування кримінальної справи; у ході оперативно-розшукової чи розвідувальної діяльності; для перевірки фактичних даних про організовану злочинність; у разі введення воєнного чи надзвичайного стану [5].

Підбиваючи підсумок, слід зазначити, що реальність диктує необхідність поглянути на проблему захисту прав і свобод людини та громадянина під іншим кутом: на сьогодні головним пріоритетом держави є забезпечення оптимального обсягу прав і свобод людини з метою гарантування безпечної життєдіяльності суспільства в цілому.

Список використаних джерел

1. Стрекалов, А. Є. Обмеження основних прав і свобод людини і громадянина як інститут конституційного права України [Текст] : автореф. дис. канд. юрид. наук / А. Є. Стрекалов. – Х., 2010. – 20 с. 2. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН [Електронний ресурс] : від 16 груд. 1966 р. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043. 3. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/>. 4. Самогуга, А. В. Правомірне обмеження конституційних прав і свобод людини й громадянина: сучасний стан досліджень проблеми [Текст] / А. В. Самогуга // Право і суспільство : наук. журн. – 2010. – № 6. – С. 72–76. 5. Рабінович, П. М. Здійснення прав людини: проблеми обмежування (загальнотеоретичні аспекти) [Текст] / П. М. Рабінович, І. М. Панкевич. – Львів : Астрон, 2001. – 107 с.

Федчишин Сергій Анатолійович,
кандидат юридичних наук,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРАВО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ЧЛЕНСТВО В ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЯХ

Невід'ємною складовою реформування державної служби в Україні є протидія корупції, запобігання виникненню у державних службовців конфлікту інтересів, забезпечення дотримання ними правил етичної поведінки. У цьому сенсі важливе значення мають дослідження питання щодо участі державних службовців у політичній діяльності, їх членства в політичних партіях, вироблення та закріплення підходу, який би, з одного боку, забезпечив запобігання корупції у державній службі, її розвиток як стабільного та ефективного інституту, а з другого — гарантував незалежність державної служби від впливу політичних партій, рухів та окремих політиків.

Так, у Законі України «Про державну службу» від 16 грудня 1993 р. не передбачено заборони державним службовцям бути членами політичних партій і не закріплено такого принципу державної служби, як позапартійність. Водночас відповідно до ч. 3 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні» від 5 квітня 2001 р. членами політичних партій не можуть бути судді, прокурори, працівники органів внутрішніх справ, Служби безпеки України, органів доходів і зборів, військовослужбовці та персонал Державної кримінально-виконавчої служби України. На час перебування на зазначених посадах або службі члени політичної партії припиняють членство в цій партії.

Положення Закону «Про політичні партії в Україні» щодо заборони державним службовцям бути членами політичних партій деталізовано у низці спеціальних законів України, які визначають особливості проходження державної служби в окремих органах публічної влади (наприклад, закони «Про міліцію» (ч. 9 ст. 18), «Про прокуратуру» (ч. 3 ст. 18), «Про Службу безпеки України» (ч. 3 ст. 6), «Про Державну прикордонну службу України» (ч. 1 ст. 15), «Про Національну гвардію України» (ч. 1 ст. 11), «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» (ч. 1 ст. 12), «Про Державну кримінально-виконавчу служ-

бу України» (ч. 1 ст. 15) та ін.). Поряд із безпосередньою заборонаю державним службовцям бути членами політичних партій більшість із цих законів визначають позапартійність як принцип (засаду), на якому ґрунтується діяльність відповідних органів влади.

Водночас законодавством України закріплено також норми щодо політичної неупередженості, яка за своїм змістом відрізняється від позапартійності. Так, у ст. 8 «Політична неупередженість» Закону України «Про правила етичної поведінки» від 17 травня 2012 р. визначено, що особи, уповноважені на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (до яких належать і державні службовці. — *Авт.*): а) виконують свої службові повноваження політично неупереджено, уникають демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів; б) не використовують службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. При цьому законом передбачено, що політична неупередженість не поширюється на осіб, які обіймають політичні або виборні посади. Повною мірою усвідомлюючи складність дискусії щодо змісту «позапартійності», «політичної неупередженості» та «політичної нейтральності», доцільність їх подальшого аналізу, розмежування між собою і з суміжними поняттями, все ж можна констатувати, що основна відмінність політичної неупередженості від позапартійності полягає в тому, що перша хоча і містить обмеження участі державного службовця в політичній діяльності, проте не виключає його права та можливості бути членом політичної партії.

Таким чином, аналіз законодавства України свідчить, що за сучасних умов у ньому закріплено диференційований підхід до визначення права державних службовців на членство в політичних партіях. Зокрема, одна група державних службовців, вичерпний перелік яких визначений законодавством (працівники органів внутрішніх справ, військовослужбовці, прокурори та ін.), зобов'язані дотримуватись у своїй діяльності як позапартійності, так і політичної неупередженості. Цим службовцям забороняється бути членами політичних партій, крім того вони зобов'язані уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків. Інша група державних службовців, до якої фактично належать всі державні службовці, за винятком переліку, передбаченого у ч. 3 ст. 6 Закону України «Про політичні партії в Україні», зобов'язана дотримуватись лише

політичної неупередженості, проте членами політичних партій вони можуть бути, позапартійність на них не поширюється. Наприклад, такими є державні службовці місцевих державних адміністрацій, державні службовці (крім працівників органів внутрішніх справ, органів доходів і зборів, військовослужбовців та інших винятків) міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів та ін.

Перехідний період вітчизняного законодавства про державну службу змушує враховувати й положення законів, які набирають чинності. Так, проведений аналіз законів України «Про державну службу» від 17 листопада 2011 р. (набирає чинності 1 січня 2016 р.) та «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. (вводиться в дію у квітні 2015 р.) свідчить, що із набранням їх чинності законодавчий підхід до визначення права державних службовців на членство в політичних партіях, їх участі в політичному житті змістовно не зміниться.

Доцільність наділення державних службовців правом на членство в політичних партіях є дискусійним питанням. Для адміністративно-правової науки відповідна дискусія є далеко не новою, значною мірою вона активізувалась у 2011 р. в контексті обговорення на той час ще проекту Закону «Про державну службу» (реєстр. № 8306), у якому пропонувалось закріпити заборону державним службовцям бути членами політичних партій. Не втрачає актуальності вказана наукова дискусія й за сучасних умов. Це пов'язано із розробкою та оприлюдненням у грудні 2014 р. на офіційному веб-сайті Національного агентства України з питань державної служби проекту нового Закону України «Про державну службу», яким політична неупередженість визначається як принцип державної служби, закріплюється право державних службовців на участь у політичних партіях, крім входження до складу керівних органів політичних партій. Привертає увагу також зареєстрований у Верховній Раді України проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну службу» (щодо вимог політичної неупередженості) від 23 грудня 2014 р. (реєстр. № 1596). Цим проектом пропонується у Законі України «Про державну службу» закріпити норму, відповідно до якої «державний службовець на час виконання своїх повноважень в органах виконавчої влади припиняє своє членство в політичній партії».

Чи є доцільним та відповідає вимогам часу наділення державних службовців правом бути членами політичних партій? На нашу думку, сьогодні можна відзначити певні аргументи на користь заборони держав-

ним службовцям бути членами політичних партій. По-перше, дозволити державним службовцям бути членами політичних партій, але водночас заборонити їм діяти в інтересах цих партій означає свідомо на законодавчому рівні закріпити положення, які об'єктивно сприятимуть виникненню у відповідних державних службовців конфлікту інтересів, запобігання якому є одним із напрямів протидії корупції. Законодавчі приписи, згідно з якими державні службовці можуть бути членами політичних партій, але не можуть діяти в їх інтересах, містять риси корупційогенних чинників, адже створюють передумови для корупції. Вважаємо, що всі державні службовці, які є членами політичних партій, перебувають уже як мінімум у потенційному конфлікті інтересів, який визначається як «наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність чи неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»).

По-друге, за сучасних умов навряд чи вдасться на практиці реально забезпечити підхід, згідно з яким державні службовці, будучи членами політичної партії, не використовуватимуть свої службові повноваження в інтересах цієї партії, не демонструватимуть у той чи інший спосіб вигідні для себе та політичної партії погляди. Істотною перешкодою є значна політизація і протекціонізм, що за сучасних умов спостерігаються у державній службі та по праву визнаються одними із основних проблем її подальшого розвитку. Державні службовці вже традиційно розглядаються як важливий пункт опори правлячої політичної сили, той потужний та ефективний ресурс (а це 335 270 осіб)¹, який дозволяє забезпечити утримання влади та бажані результати під час проведення чергових виборів. Не випадково у звітах щодо оцінювання системи врядування в Україні, які проводились експертами у 2006 р. в рамках проекту SIGMA, зазначено, що «державна служба є політизованою: вона не функціонує як професійний корпус... Частково це викликано недоліками законодавства, але здебільшого — завдяки успадкуванню практичної діяльності та адміністративно-командної культури... Факти свідчать, що політичні еліти навряд чи вітатимуть професійне державне управління...».

¹ Станом на 01.01.2014 р. відповідно до видання «Державна служба в цифрах (2014)», підготовленого Національним агентством України з питань державної служби.

Підсумовуючи, зазначимо, що на сучасному етапі розвитку України, за умов триваючих у державі відповідальних реформ у різних сферах, а також з урахуванням значної політизованості та корумпованості державної служби, існуючого рівня політичної культури як політичних діячів, так і державних службовців, доцільним є вжиття додаткових заходів з метою забезпечення стабільності та ефективності державної служби як базової основи реформаційних процесів. Одним із таких заходів розглядаємо перегляд законодавчих положень щодо міри можливої участі державних службовців у політичному житті, при цьому пріоритетним вважаємо закріплення імперативної норми — заборони державним службовцям бути членами політичних партій, що слід доповнити вимогами політичної неупередженості.

Червякова Олена Борисівна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ

Концепція належної адміністрації (good administration), сформована у країнах Європейського Союзу, передбачає принципи-вимоги щодо обігу інформації, що використовується у зв'язку із реалізацією повноважень у сфері державного управління (такі, що забезпечують інформування осіб про діяльність адміністративного органу, доступ до публічної інформації й прозорість адміністративних дій, конфіденційність та захист даних тощо), а також принципи контролю за виконанням законів у цій царині (його умовами є наявність санкцій за посягання на охоронювані інформаційні відносини, встановлення заборон вчиняти дії, які суперечать інтересам особи, держави та суспільства, формулювання складів юридичних фактів, з настанням яких закон зв'язує виникнення підстав для притягнення правопорушників до юридичної відповідальності, існування конкретного правового зв'язку між суб'єктами права, метою якого є реалізація юридичної відповідальності). Контроль класифікується

ся як правоохоронна функція держави, яка реалізується у формі правоохоронної (юрисдикційної) діяльності.

Контроль за відповідністю діяльності суб'єктів інформаційних правовідносин юридичним приписам, її правомірності, а у випадку вчинення правопорушення — вжиття відповідних заходів, є метою (призначенням) правоохоронної діяльності. Тож ідеться про реалізацію особами права на інформацію в умовах дії надійних державних гарантій шляхом спрямування контролю у практичну площину.

Стаття 17 Закону України «Про доступ до публічної інформації» передбачає такі види контролю в інформаційній сфері: парламентський (здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, тимчасові слідчі комісії, народні депутати України), громадський (здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо), державний (здійснюється відповідно до закону у формі відомчого та позавідомчого контролю).

Відповідно до статей 3, 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» у сфері обігу інформаційних ресурсів метою парламентського контролю є захист конфіденційної інформації та дотримання права на доступ до публічної інформації. Для здійснення такої діяльності Уповноважений наділений повноваженнями аж до складання протоколів про адміністративні правопорушення, що передбачені статтями 188³⁹ та 212³ КУпАП (крім порушень права на інформацію відповідно до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність»).

Зазначимо, що до жовтня 2014 р. скарги про порушення законів «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про доступ до судових рішень» розглядали органи прокуратури й це було їхньою прерогативою. Втім новий Закон «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 р. не покладає на ці органи функцію нагляду за додержанням і застосуванням законів, так само як і розгляд звернень осіб. З огляду на такі новели органи прокуратури позбавлені права реагувати на виявлені порушення права на інформацію та права на звернення шляхом складання протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 212³ КУпАП. Відтепер такі повноваження передані працівникам Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його трьом

регіональним представництвам, які діють лише у Дніпропетровську, Львові та Житомирі¹.

Проте аналіз завдань, які покладаються на органи прокуратури (ст. 1 Закону — захист прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства) свідчить, що прокурори мають розглядати звернення громадян, виходячи із положень ст. 40 Конституції України, Закону України «Про звернення громадян», Міжнародного пакту про громадянські та політичні права 1966 р. та ін. Адже саме громадянинові належить право обирати спосіб захисту своїх прав (позасудовий чи судовий), у тому числі і в інформаційній сфері. А за умови існуючого в Україні браку різного роду інституцій, які б мали вирішувати у позасудовому порядку спори, що виникають у сфері державного управління, позбавлення органів прокуратури повноважень із складання протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 212³ КУпАП, є передчасним.

Із набуттям чинності Закону від 11 лютого 2015 р. «Про відкритість використання бюджетних коштів» встановлюється відповідальність за ст. 212³ КУпАП за неоприлюднення інформації, передбаченої цим Законом, оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне оприлюднення інформації. Втім через відсутність доповнень до ст. 255 КУпАП залишається відкритим питання про орган, який має складати протоколи про адміністративні правопорушення за порушення цього Закону, розглядати такі справи, і, отже, здійснювати державний контроль. Ураховуючи, що посадові особи Рахункової палати та її регіональних відділень здійснюють контроль за законодавством про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти й складають протоколи за ст. 164¹⁴ КУпАП, логічним було б покласти на ці органи й здійснення контролю за виконанням вимог Закону про наповнення Єдиного веб-порталу у мережі Інтернет інформацією про використання публічних коштів.

Стосовно державного контролю у сфері обігу інформаційних ресурсів зазначимо, що на законодавчому рівні питання про функціонування єдиного органу позавідомчого контролю у цій царині залишається невідзначеним. Відсутність легального державного органу, який би мав здійснювати контроль за виконанням вимог так званих «інформаційних за-

¹ Якщо ж звернутися до досвіду інших країн, то, наприклад, у США, Канаді відповідно до Закону про доступ до інформації, важливим елементом його застосування є введення посади Комісара (омбудсмена) з питань інформації.

конів» потребує аналізу підзаконних нормативно-правових актів. Так, відповідно до Положення про Міністерство інформаційної політики України (далі — МІП), затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2015 р., основним завданням МІП є забезпечення інформаційного суверенітету держави, зокрема, з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні¹ та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів. Серед іншого на МІП покладається й обов'язок вживати заходів до захисту інформаційних прав громадян (п. 4 Положення). Втім відповідних важелів впливу для здійснення такої діяльності МІП не надано.

Зазначене актуалізує питання про створення (визначення) єдиного органу державного контролю за додержанням права на доступ до інформації, про що наголошується у Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр. Ідеться про виконання рекомендації Групи держав проти корупції (GET) щодо покращення права громадян на доступ до офіційних інформаційних ресурсів через створення незалежного спеціального (позасудового) механізму перегляду рішень про відмову у доступі до публічної інформації. Звернення до досвіду інших країн підтверджує необхідність функціонування такого загальнодержавного органу. Існуюча ж в Україні тотальна секретність, бюрократизація державного апарату, відрив владних рішень від потреб суспільства і впливу громадської думки перешкоджають успішному функціонуванню механізмів суспільного консенсусу та здійсненню публічного контролю за діяльністю органів державної влади, отже, і подальшому утвердженню в Україні демократичних принципів державності. Можна стверджувати, що рівень відкритості є основним критерієм демократичності будь-якої держави, адже права і свободи людини та громадянина можуть бути гарантовані і захищені лише за наявності вільного доступу до інформації в усіх сферах суспільного життя, забезпечення виявлення громадської думки, адекватної подіям, які відбуваються, ефективному впливу громадян на державну владу з метою здійснення нею необхідних соціальних функцій.

¹ Впадає в око неузгодженість терміна «суспільно важлива інформація» із терміном, який використовує законодавець у ст. 29 Закону «Про інформацію» – «суспільно необхідна інформація». – *О. Ч.*

Шатрава Сергій Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний
університет внутрішніх справ

СЛУЖБОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ

Одним із дієвих інструментів запобігання корупції є проведення службових розслідувань (перевірок) у діяльності органів публічної адміністрації за кожним фактом притягнення службових осіб до відповідальності за корупційні правопорушення.

У той же час до умов зростання корупції в органах публічної адміністрації в сучасній Україні насамперед належить неприпустимо слабка правова база й суперечливість нормативних документів по боротьбі з корупцією, а також дуже обмежене поширення правозастосовної практики вже наявних законодавчих і нормативних актів стосовно конкретних посадових осіб. Активно сприяють поширенню корупції в Україні й падіння моральності в суспільстві, низька професійна культура державних службовців, високий ступінь громадянської толерантності більшої частини населення до корупційних виявів.

Науковцями виокремлюється комплекс причин поширення корупції в органах публічної влади в Україні в період суспільних трансформацій, який містить такі фактори: 1) політичні (закритість політичної системи, непрозорість прийняття управлінських рішень, занадто повільний розвиток політичної структури й свідомості суспільства, насамперед його громадських інституцій, непослідовність у проведенні антикорупційної політики); 2) економічні (непрозорість економічних процесів); 3) правові (недостатня правова база для ефективної протидії корупції, відсутність на нормативному рівні цілісної системи засобів попереджувального впливу на причини й умови, які сприяють корупції й корупційним діям); 4) організаційно-управлінські; 5) соціально-психологічні (несформованість антикорупційної свідомості) [1, с. 136–137].

Частиною 3 ст. 65 Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р., який вводиться в дію 25 квітня 2015 р., передбачено, що з метою виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню корупційного або пов'язаного з корупцією правопорушення або невиконанню

вимог Закону в інший спосіб, за поданням спеціально уповноваженого суб'єкта у сфері протидії корупції або приписом Національного агентства, рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації, в якому працює особа, яка вчинила таке правопорушення, проводиться службове розслідування в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [2].

Порядком проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р., передбачено й інші, крім зазначеної, підстави для проведення службових розслідувань.

Так, упродовж 2013 р. Управлінням запобігання і протидії корупції Державного агентства земельних ресурсів України (Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру) розглянуто 634 звернення (скарги) громадян та юридичних осіб, які містять інформацію про вчинення працівниками органів земельних ресурсів можливих корупційних діянь та інших службових правопорушень. Більшість зазначених звернень стосувалися незадовільної організації роботи територіальних органів з питань надання адміністративних послуг [3].

Сектором запобігання та виявлення корупції Державної служби України з лікарських засобів та контролю за наркотиками протягом 2013 р. проводилися контрольні-наглядні заходи у формі службових розслідувань, документальних та виїзних перевірок. Зокрема, співробітниками Сектору було здійснено 10 виїзних та 37 документальних перевірок дотримання посадовими особами центрального апарату та територіальних органів вимог законодавства, відомчих нормативно-правових актів тощо.

У Державній службі України з лікарських засобів та контролю за наркотиками і її територіальних органах з метою нейтралізації корупційних ризиків, за неналежне виконання службових обов'язків були притягнуті до дисциплінарної відповідальності у вигляді: догани — 1 керівник та 24 інших співробітники; заходів дисциплінарного впливу різного виду — 8 керівників та 43 інші співробітники [3].

Аналогічна робота проводилась Сектором з питань запобігання та виявлення корупції Державної міграційної служби України. Так, у 2013 р. було проведено 32 службових розслідування та перевірки, за результатами яких до дисциплінарної відповідальності було притягнуто 14 посадових осіб. Стосовно двох працівників матеріали перевірок направлені до органів прокуратури [3].

Доречно вказати, що враховуючи останні події, які сталися за участю осіб рядового та начальницького складу і викликають суспільний резонанс, МВС України наказом від 12 березня 2013 р. дещо збільшив перелік підстав для проведення службового розслідування, закріпивши в ньому майже всі проблемні вчинки, які можуть мати місце під час проходження служби в органах внутрішніх справ. Це є прогресивним кроком на шляху до євроінтеграції, бо перелік у такому вигляді визначає чіткі межі повноважень посадових осіб ОВС, які мають дисциплінарні права та унеможливають зловживання владою з їх боку як щодо питань порушення службового розслідування, так і стосовно питань притягнення до юридичної відповідальності [4].

Список використаних джерел

1. Серьогін, С. М. Механізм попередження та протидії корупції в органах публічної влади [Електронний ресурс] / С. М. Серьогін, С. С. Серьогін // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2010. – № 1. – С. 134–140. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/4/01.pdf>.
2. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України від 14 жовт. 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1700-18>.
3. Звіт про результати проведення заходів щодо запобігання та протидії корупції 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/file/36531>.
4. Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань в органах внутрішніх справ [Електронний ресурс] : наказ МВС України від 12 берез. 2013 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0541-13>.

Школик Андрій Михайлович,
кандидат юридичних наук, доцент,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ

Належна реалізація прав людини у відносинах з органами публічної адміністрації неможлива без якісного адміністративно-процедурного законодавства. У свою чергу захист прав людини у випадках виникнен-

ня публічно-правових спорів здійснюється передусім через звернення до адміністративного суду, хоча також може забезпечуватись і шляхом подання скарги до вищого органу чи посадової особи, тобто із застосуванням норм адміністративно-процедурного законодавства.

Потреба захисту прав людини у відносинах з органами публічної адміністрації виникає, якщо ці органи не забезпечили належну реалізацію цих прав. Інакше кажучи, належна реалізація прав людини є надзвичайно важливою, адже у цьому випадку не виникає необхідності захисту цих прав як у судовому, так і в позасудовому порядку. Норми законодавства у цьому контексті відіграють неабияку роль, але пріоритет в Україні надавався і надається детальному врегулюванню діяльності судів, спрямованій передусім на захист порушених прав. Це призвело, зокрема, до прийняття у 2005 р. Кодексу адміністративного судочинства України і несхвалення до цього часу проекту Адміністративно-процедурного кодексу. Нагадаємо, що в преамбулі названого законопроекту була визначена його мета: утвердження й реалізація прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб, забезпечення їх гарантій і захисту (через механізм адміністративного оскарження).

Необхідність захисту прав людини виникає лише після його порушення або ж незабезпечення органами публічної адміністрації можливостей для їх реалізації. Відповідно логіка нормотворення у будь-якій державі мала б передбачати насамперед прийняття законодавчого акта, яким визначається порядок діяльності публічної адміністрації, і лише після того або принаймні паралельно — адміністративних судів. Однак зазначимо, що розробники Кодексу адміністративного судочинства України розуміли описану непослідовність і заклали основні засади діяльності публічної адміністрації в текст цього Кодексу (п. 3 ст. 2) у вигляді критеріїв, за якими адміністративні суди повинні оцінювати рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень. На нашу думку, цього відверто недостатньо, адже КАС України регулює порядок розгляду і вирішення публічно-правових спорів у суді, і, відповідно, п. 3 ст. 2 призначений для застосування судьями, а службовці органів публічної адміністрації не завжди ознайомлені з його положеннями. Та й узагалі у випадку судового розгляду мова йде про перевірку рішення органу публічної адміністрації *post factum*, коли громадянин чи представники юридичної особи вважають, що порушене їх право або створені перешкоди при його реалізації.

Для кращої наочності проведемо аналогію з медициною і порівняємо належну реалізацію права людини у відносинах з органом публічної адміністрації з дотриманням рекомендованих дієтологами правил харчування. Недотримання таких правил, непостійне та неякісне харчування може, наприклад, призвести до виразки та необхідності операційного втручання. Аналогічно неналежна реалізація або порушення прав людини органами публічної адміністрації призводить до необхідності вирішення спору у судовому порядку. Як і людина, яка дотримується рекомендованої дієти, так і громадянин, що вступає у правові відносини з органами публічної адміністрації, не зацікавлені ані в операції, ані в судовому розгляді, бо в обох випадках це є додатковим ризиком із збільшеними видатками.

Одним із засобів, який дозволяє підвищити рівень реалізації прав людини, безсумнівно, є норми, які регламентують порядок діяльності публічної адміністрації, що містяться в адміністративно-процедурному законодавстві. Як уже зазначалось вище, базового закону (кодексу), який би містив такі норми і поширював свою дію на усі або принаймні на більшість сфер функціонування публічної адміністрації, в Україні до цього часу не прийнято. Єдиним законодавчим актом, який поширюється на всі органи державної влади та місцевого самоврядування і має окремі процедурні норми, залишається прийнятий у 1996 р. Закон України «Про звернення громадян». Поза цим Законом адміністративно-процедурні норми є надзвичайно розпорошені, їх можна виявити у 3-х групах нормативно-правових актів:

– «рамкових» законодавчих актах, які регламентують певний вид діяльності публічної адміністрації, наприклад, контрольно-наглядову в Законі України «Про основи державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності»;

– спеціальних законодавчих актах, які регламентують діяльність окремого органу публічної адміністрації, наприклад, положення Податкового та Митного кодексів, які визначають діяльність Державної фіскальної служби України;

– спеціальних законодавчих актах, які регламентують певну сферу діяльності публічної адміністрації, зокрема, адміністративно-процедурні норми переважають у Законі України «Про регулювання містобудівної діяльності»;

– підзаконних нормативно-правових актах, передусім у постановах Кабінету Міністрів України, але також і в наказах відповідних міністрів,

які приймаються, або за відсутності законодавчого регулювання чи для його деталізації та конкретизації.

Таким чином, адміністративно-процедурне законодавство України є надзвичайно несистематизованим, можна навіть стверджувати, що воно розвивалось до цього часу доволі хаотично. З іншого боку, зміст навіть чинних адміністративно-процедурних норм є об'єктивно схожим, адже у всіх випадках мова йде про врегулювання порядку прийняття рішень органами публічної адміністрації. Тому в багатьох зарубіжних державах адміністративно-процедурне законодавство є систематизованим, а ряд закріплених у ньому стандартів є загальновизнаним. У цьому контексті варто пригадати Рекомендацію Комітету міністрів Ради Європи від 20 червня 2007 р. про добру (належну) адміністрацію, яка визначає основні вимоги як до адміністративно-процедурного законодавства держав-членів, так і практики його застосування уповноваженими органами. Оскільки Україна є членом Ради Європи, положення названої Рекомендації повинні бути реалізовані в її нормативно-правових актах, передусім законодавчих.

З огляду на існуючу розпорошеність норм адміністративно-процедурного законодавства це завдання на сучасному етапі не є простим. Ми бачимо принаймні три способи впровадження загальноєвропейських стандартів адміністративної процедури в національне законодавство.

Перший передбачає подальше удосконалення спеціального адміністративно-процедурного законодавства через доповнення їх положеннями, що будуть забезпечувати реалізовувати основні принципи адміністративної процедури. Складність цього способу полягає в необхідності перегляду і новелізації величезного масиву нормативно-правових актів, у тому числі підзаконних.

Згідно з другим способом, загальний кодифікаційний акт про адміністративну процедуру таки буде прийнято, однак буде збережено пріоритет спеціального законодавства. Знову ж таки, це вимагатиме впровадження до існуючих спеціальних нормативно-правових актів нових адміністративно-процедурних норм, якщо вони відсутні.

Третій спосіб передбачатиме, що загальний кодифікаційний акт про адміністративну процедуру матиме вищу юридичну силу стосовно інших законодавчих актів, які містять адміністративно-процедурні норми. За цим варіантом можуть бути окремі винятки у кількох сферах діяльності публічної адміністрації, але ці винятки не повинні бути численними.

Незважаючи на складність вибору одного із названих способів систематизації та удосконалення адміністративно-процедурного законодавства, цей вибір повинен бути зроблений. Без цього, на нашу думку, рівень реалізації прав людини у відносинах з органами публічної адміністрації *a priori* залишатиметься низьким. Як показує досвід країн, що розвиваються, навіть якісне законодавство не є гарантією належної реалізації та захисту прав людини, однак, безсумнівно, однією з передумов.

Юшкевич Олена Геннадіївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
Харківський національний
університет внутрішніх справ

ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКИЙ ПІДХІД У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Стаття 3 Конституції України закріплює загальнолюдське гуманітарне підґрунтя Української держави, гуманітарний вимір у здійсненні її влади. Відповідно до змісту цієї статті дотримання прав людини — фундаментальна конституційна засада в Україні, дія якої відповідно спрямовує всю сукупність суспільно-політичних відносин [1]. Одним із актуальних на сьогоднішній день є право громадян на доступ до публічної інформації, що гарантується ст. 34 Конституції України та реалізується на підставі законів України «Про доступ до публічної інформації» [2] та «Про доступ до судових рішень» [3].

Особливе місце серед розпорядників публічної інформації займають суди загальної юрисдикції, отже, саме на особливостях доступу до публічної інформації, що перебуває у їх розпорядженні, ми й зупинимось.

По-перше, слід зазначити, що під публічною інформацією, яка перебуває у розпорядженні судів загальної юрисдикції, розуміється будь-яка відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання судами загальної юрисдикції своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у їх володінні.

Усю публічну інформацію, що перебуває у розпорядженні судів загальної юрисдикції, можна поділити на процесуальну (пов'язану із роз-

глядом судами загальної юрисдикції юридичних справ) та позапроцесуальну (пов'язану із організацією та функціонуванням судів загальної юрисдикції).

По-друге, право громадян на доступ до публічної інформації, що перебуває у розпорядженні суду, є відображенням прямої співпраці суду як розпорядника публічної інформації і громадян — запитувачів інформації, де суд є активним учасником і повинен забезпечити всі умови для того, щоб громадяни змогли реалізувати своє право [4, с. 11]. Така співпраця між судом та громадянами відбувається в межах адміністративно-правових відносин, що виникають поза сферою здійснення правосуддя, та зумовлює їх субсидіарний (допоміжний) характер, адже вони мають своїм об'єктом дії, поведінку громадян, яка не пов'язана з реалізацією основної функції судів загальної юрисдикції — зі здійсненням правосуддя.

У цьому контексті зазначені відносини можна також розглядати як публічно-сервісні відносини, завдяки яким держава в особі суду обслуговує правомірні потреби й інтереси громадян. Цей напрям діяльності, як абсолютно справедливо наголошував В. Б. Авер'янов, уособлює публічно-сервісну складову функціонування агентів держави [5, с. 242–244], а отже, відсутні підстави не розглядати таку діяльність, як надання послуг.

Аналіз положень законів України «Про доступ до публічної інформації» та «Про доступ до судових рішень» дозволяє зробити висновок, що суд в особі керівників судів загальної юрисдикції (судді) та працівників їх апарату надають громадянам різного роду послуги, що отримали назву судові послуги [6]. Наприклад, дії працівників апарату судів загальної юрисдикції, пов'язані із наданням відповіді на запит громадян, видачею копій судових рішень тощо.

По-третє, забезпечення доступу до публічної інформації, що перебуває у розпорядженні суду, здійснюється шляхом:

1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах. Окремо слід акцентувати увагу на розробленні усіма судами загальної юрисдикції веб-сайтів, де вони розміщують актуальну інформацію. Так, практично всі суди загальної юрисдикції мають навіть окремий розділ щодо доступу до публічної інформації. Як правило, цей розділ містить: Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у відповідному суді; Порядок взаємодії суду з пред-

ставниками засобів масової інформації; форми письмового запиту на інформацію для фізичних, юридичних осіб, об'єднань громадян; Інструкцію щодо заповнення електронного запиту на інформацію; Інструкцію про порядок відшкодування фактичних витрат на копіювання або друк документів; звіти про опрацювання запитів тощо;

2) надання інформації за запитами на інформацію.

По-четверте, у разі порушення законодавства про доступ до публічної інформації суди загальної юрисдикції як розпорядники публічної інформації несуть адміністративну відповідальність перед державою.

По-п'яте, рішення, дії чи бездіяльність відповідальних працівників судів загальної юрисдикції за доступ до публічної інформації можуть бути оскаржені як в адміністративному порядку, так і в судовому.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що законодавство України у сфері доступу до публічної інформації, зокрема, й що перебуває у розпорядженні судів загальної юрисдикції, відповідає основним положенням людиноцентричної концепції. Можна із упевненістю говорити про створення в Україні правових засад щодо забезпечення реалізації права громадян на доступ до публічної інформації, що перебуває у розпорядженні судів загальної юрисдикції.

Інше питання, яке, як правило, стає на заваді ефективній реалізації будь-якого права громадян в Україні, це людський фактор, тобто відсутність належної кваліфікації та якостей у працівників апарату судів загальної юрисдикції, які відповідають за забезпечення доступу до публічної інформації, що перебуває у розпорядженні судів загальної юрисдикції.

Список використаних джерел

1. Конституція України [Текст] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про доступ до публічної інформації [Текст] : Закон України від 13 січ. 2011 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 32. – Ст. 314.
3. Про доступ до судових рішень [Текст] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
4. Право на доступ до інформації: теорія та практика [Текст] / О. Нестеренко, О. Северин. – Х. : Права людини, 2008. – 348 с.
5. Адміністративне право України: Академічний курс [Текст] : підручник : у 2 т. / редколегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Загальна частина. – 2004. – 584 с.
6. Москвич, Л. М. Україні потрібна концепція судового управління [Текст] / Л. М. Москвич // Бюл. М-ва юстиції України. – 2012. – № 9. – С. 84–92.

Белікова Марина Іванівна,
аспірант кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ЕЛЕКТРОННА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКАРГИ

Право громадянина на оскарження рішень, дій або бездіяльності органів виконавчої влади закріплене в Конституції України та є невід'ємним правом людини. Воно реалізується шляхом подання скарги. Зараз на законодавчому рівні закріплено дві форми скарги — усну та письмову, а також декілька форм її подачі: 1) через особистий прийом громадян посадовою особою, що уповноважена розглядати скарги; 2) шляхом надсилання поштою; 3) шляхом передачі до відповідного органу через органи влади, від інших органів, установ, організацій; 4) через засоби масової інформації. Зважаючи на те, що Україна, як і весь світ, існує та розвивається в добу інноваційних технологій, вважаємо за доцільне говорити про можливість введення електронної форми скарги. Значимо, що в Україні сьогодні електронна форма адміністративної скарги *de facto* існує, проте *de jure* належним чином не закріплена.

Подати скаргу в електронній формі до будь-якого органу державного управління можна через систему, що працює за принципом «єдиного вікна». Ця система була створена на виконання Указу Президента «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» та отримала назву Державної системи електронних звернень (далі — ДСЕЗ). ДСЕЗ, на нашу думку, покликана забезпечити більш зручний, простий та швидший спосіб взаємодії органів державної влади та громадян. Необхідно відзначити, що з часів створення системи до теперішнього часу минуло близько 2-х років. За цей період система стрімко та помітно еволюціонувала. На початку своєї роботи у користувачів виникало чимало запитань як до самої побудови системи, так і до структури веб-сайта, на якому вона розміщена. Невдоволення викликало саме функціонування ДСЕЗ, з'являлося багато публікацій користувачів негативного характеру. Наприклад, одна з них «Державна система електронних звернень. Чи варто витратити час?», в якій автор

викладає своє обурення як користувача, що звернувся до ДСЕЗ та вказує на такі недоліки системи: відсутність зворотного зв'язку; неможливість прикріплення файлів, що додаються до скарги; великий строк розгляду скарги і навіть його прострочення; непродумана система вибору державного органу, якому потрібно надіслати запит, звернення; обмеження на кількість символів у формі, де має бути зазначена скарга. Всі вищевказані проблеми суттєво заважали реалізувати на практиці можливість подачі електронної скарги. Однією з причин такого стану речей є те, що система до кінця 2013 р. функціонувала у режимі дослідної експлуатації.

Станом на сьогодні система функціонує досить добре та чітко. Розроблено не лише зрозумілий веб-сайт, а й відеоінструкцію з користування цим веб-сайтом, що значно спрощує процедуру подачі скарги.

Для того аби подати скаргу в електронній формі, необхідно, поперше, зареєструватися в системі. Реєстрація користувачів відбувається у двох варіантах: 1) без електронного цифрового підпису (далі — ЕЦП); 2) за допомогою ЕЦП. Відмітимо й те, що при реєстрації користувача система вимагає введення персональних даних, таких як прізвище, ім'я, по батькові, адреса, пільгова категорія та соціальний статус (за наявності), номер телефону. Персональні дані скаржника мають бути захищені відповідно до Закону України «Про захист персональних даних». Така норма міститься в Положенні про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян. Пройшовши реєстрацію в ДСЕЗ, громадянин отримує можливість скористатись двома варіантами подачі скарги:

1) подача скарги з використанням ЕЦП. У такому випадку, якщо ЕЦП користувача засвідчено центром сертифікації ключів або ж акредитованим центром сертифікації ключів, то він має право і можливість подати електронну скаргу, що є юридично значимою. Відповідно до Положення про Державну інформаційну систему електронних звернень громадян та Інструкції відповідальної особи органу державної влади по роботі з Державною системою електронних звернень така скарга буде розглянута згідно з нормами Закону України «Про звернення громадян»;

2) подача скарги без використання ЕЦП. Такий варіант доступний всім іншим користувачам, котрі не мають ЕЦП, у силу тих чи інших причин. Перш за все це зумовлено тим, що задля засвідчення ЕЦП потрібно звертатися до центрів сертифікації ключів або ж до акредитованих центрів сертифікації ключів. Послуги таких центрів зазвичай є платними, а тому не кожен громадянин має можливість ними скористатися. Крім

того, доцільність засвідчення ЕЦП є тоді, коли особа-скаржник планує неодноразово користуватися ДСЕЗ чи має на меті використовувати ЕЦП у своїй господарській діяльності. Для пересічних громадян жоден із варіантів не є буденним, а тому і кількість осіб, які мають ЕЦП, досить мала. З огляду на це передбачено подачу електронного звернення без ЕЦП. Однак такі звернення «не є юридично значимими та приймаються або не приймаються до розгляду Установами згідно з Регламентом по роботі із зверненнями громадян відповідної Установи». Відзначимо, що нами досліджено чималу кількість актів органів виконавчої влади, що регулюють порядок адміністративного оскарження, і в жодному з них не йшлося про можливість прийняття до розгляду електронної скарги, не засвідченої ЕЦП, як, до речі, і засвідченої. На нашу думку, це може призвести до негативних наслідків, оскільки користувачі, які не мають ЕЦП, звертаючись до органів виконавчої влади через ДСЕЗ, не будуть отримувати відповіді на свої звернення, що у свою чергу підірве довіру громадян до самої системи електронних звернень.

Ще однією електронною системою, до якої можуть звернутися громадяни зі скаргами — це Портал Пенсійного фонду України (далі — ППФУ). Зауважимо, що на відміну від ДСЕЗ, ППФУ охоплює діяльність лише одного органу, а саме Пенсійного фонду.

Порядок реєстрації користувачів та порядок подачі звернення досить помітно різняться з тим порядком, що існує в ДСЕЗ. Так, реєстрація користувачів на веб-порталі ПФУ здійснюється на підставі заяв за формою, що встановлена постановою Правління Пенсійного фонду України «Про затвердження Порядку надання органами Пенсійного фонду України послуг в електронному вигляді», поданих до територіального органу Пенсійного фонду України за місцем взяття на облік (проживання, перебування на обліку) особисто або через уповноваженого представника в установленому законодавством порядку. При заповненні заяви громадянин повинен вказати своє прізвище, ім'я, по батькові, реєстраційний номер облікової картки платника податків — фізичної особи або серію та номер паспорта (для громадян, які через свої релігійні переконання відмовляються від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний орган державної податкової служби і мають відмітку у паспорті), номер свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування та/або номер пенсійного посвідчення. За допомогою реєстраційного номера, який особа

отримує після реєстрації, вона набуває можливості користуватися всіма функціями ППФУ, зокрема й подавати скарги. Скарги подаються через веб-портал шляхом заповнення відповідного електронного бланка.

Таким чином, з усього наведеного вище можна зробити висновок про те, що задля подачі електронної скарги до ППФУ заявнику не потрібно мати ЕЦП. З одного боку, це є позитивним аспектом, оскільки позбавляє користувача необхідності звертатися до центрів сертифікації ключів або до акредитованих центрів сертифікації ключів, що заощаджує його час та кошти. З другого — однією з умов користування ППФУ є попередня реєстрація громадянина у територіальному органі Пенсійного фонду України за місцем взяття на облік. Така умова не лише не сприяє прискоренню взаємодії особи з ПФУ через зазначений портал, але й до того ж створює певні перешкоди для громадян, котрі не мають змоги звернутися до територіального органу в силу об'єктивних причин (наприклад, тимчасової відсутності за місцем обліку), що можуть бути зумовлені різними життєвими обставинами (відпустка, відрядження тощо).

Проаналізувавши існуючі системи (веб-портали), за допомогою яких можна подати електронну скаргу, можемо дійти висновку, що зважаючи на всі ті недоліки, які перешкоджають громадянину реалізувати можливість подання електронної скарги, говорити про досконалість цих систем (ДСЕЗ та ППФУ) ще зарано. Задля покращення роботи веб-порталів, на нашу думку, необхідно вдосконалювати механізм подачі самої електронної скарги. Вбачається можливим розглядати як юридично значиму скаргу, що не засвідчена ЕЦП. Однак з метою уникнення подання безпідставних, недостовірних та анонімних скарг пропонуємо при реєстрації користувача встановити обов'язковий пункт у реєстраційній формі, в якому повинні бути зазначені паспортні дані та реєстраційний номер облікової картки платника податків особи, що бажає зареєструватися. Після перевірки адміністратором веб-порталу достовірності інформації, користувач вважається таким, який ідентифікований, а, отже, має можливість направляти електронні скарги. Очевидно, що механізм та порядок перевірки повинен бути розроблений на законодавчому рівні та містити положення стосовно термінів перевірки, способів і методів перевірки, взаємодії органів державної влади під час перевірки та ін. Такий варіант удосконалення роботи веб-порталів, на нашу думку, залучить більшу кількість осіб як користувачів та зробить органи державного управління ближчими до громадян,

а їх взаємодію більш тісною. Крім того, запровадження та легалізація електронної форми адміністративної скарги дозволить Україні не відставати у цій сфері від інших розвинених країн світу.

Борбунюк Олексій Олександрович,
аспірант кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Стаття 55 Конституції України надає кожному право звернутися до суду, якщо його права чи свободи порушені або порушуються, створено або створюються перешкоди для їх реалізації. Зазначена норма цілком кореспондує взятим Україною зобов'язанням у зв'язку із ратифікацією Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та ін.

Таким чином, законність нормативно-правового акта може бути піддана судовому контролю. Втім через брак у КАС легальної дефініції нормативно-правового акта породжується певна невизначеність і непередбачуваність судової практики, що заважає розвитку правової держави в Україні.

Для розгляду справи в порядку адміністративного судочинства важливе значення має кваліфікація оспорюваного акта як адміністративного та визначення його виду. Незважаючи на розмаїття органів, які приймають адміністративні акти, незалежно від їх форми (рішення, розпорядження, наказ тощо), ключовими для їх ідентифікації саме як «адміністративних» є характер справи, приналежність до юрисдикції адміністративних судів. Наразі основні критерії для судової перевірки законності змісту та процедури прийняття адміністративних актів викладені в ч. 3 ст. 2 КАС України. Так, КАС України встановлює, що до адміністративних судів можуть бути оскаржені будь-які рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень, крім випадків, коли щодо таких рішень, дій чи бездіяльності Конституцією чи законами України встановлено інший порядок судового провадження (ч. 2 ст. 2). Програма

судового контролю за законністю таких актів передбачає з огляду на той факт, чи прийняті вони: 1) на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України; 2) з використанням повноваження з метою, з якою це повноваження надане; 3) обґрунтовано, тобто з урахуванням усіх обставин, що мають значення для прийняття рішення (вчинення дії); 4) безсторонньо (неупереджено); 5) добросовісно; 6) розсудливо; 7) з дотриманням принципу рівності перед законом, запобігаючи всім формам дискримінації; 8) пропорційно, зокрема з дотриманням необхідного балансу між будь-якими несприятливими наслідками для прав, свобод та інтересів особи і цілями, на досягнення яких спрямоване це рішення (дія); 9) з урахуванням права особи на участь у процесі прийняття рішення; 10) своєчасно, тобто протягом розумного строку (ч. 3 ст. 2 КАС України).

Суд може визнати нормативно-правовий акт незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю або в окремій його частині. В той же час, якщо у процесі розгляду справи щодо нормативно-правового акта виявлено незаконність або невідповідність правовому акту вищої юридичної сили інших правових актів чи їх окремих положень, крім тих, щодо яких відкрито провадження в адміністративній справі, які впливають на прийняття постанови у справі, суд визнає такі акти чи їх окремі положення незаконними або такими, що не відповідають правовому акту вищої юридичної сили. Зазначене є вагомою гарантією законності не лише оскаржуваних нормативно-правових актів, а й інших актів, що можуть бути перевірені судом. Важливим є закріплення саме імперативності дій суду в такому випадку.

Факт оскарження нормативно-правового акта не призводить автоматично до його зупинення або незастосування норм такого акта для регулювання певних суспільних відносин, на які він поширює свою силу. Так, відповідно до ст. 117 КАС України, з метою забезпечення адміністративного позову, суд, за клопотанням позивача або з власної ініціативи, може постановити ухвалу про вжиття заходів його забезпечення, якщо існує очевидна небезпека заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення в адміністративній справі, або їх захист стане неможливим без вжиття таких заходів, або для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, а також якщо очевидними є ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Засобами забезпечення позову можуть

бути: 1) ухвала суду про зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються; 2) ухвала суду про заборону вчиняти певні дії. Однак ч. 5 зазначеної статті встановлено, що ці засоби не допускаються щодо зупинення актів Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції та встановлення для них заборони вчиняти певні дії.

Вважаємо, що в разі визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю чи в окремі частині, судом має бути вирішено також питання про виявлення та усунення причин та умов, що сприяли прийняттю такого акта, та направлено відповідні пропозиції до Міністерства юстиції України та органу, який прийняв незаконний нормативно-правовий акт. У свою чергу останні мають вжити заходів щодо притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні закону.

Важливою є можливість суду у разі необхідності встановити строк і порядок виконання рішення по справі, а також покладення на відповідних суб'єктів владних повноважень обов'язків щодо виконання рішення (ст. 257 КАС України). Крім того, ч.1 ст. 267 КАС України встановлено право суду зобов'язати суб'єкта владних повноважень надати у встановлений судом строк звіт про виконання судового рішення.

Процедура примусового виконання судових рішень в адміністративних справах здійснюється в порядку, встановленому Законом України «Про виконавче провадження». Так, ст. 75 Закону визначає особливу процедуру виконання рішень, за якими посадова особа зобов'язана особисто вчинити певні дії або утриматися від їх вчинення. У разі невиконання зазначених вимог без поважних причин державний виконавець накладає на таку особу штраф і не пізніше п'яти робочих днів повторно перевіряє стан виконання рішення. Якщо виконати рішення без участі посадової особи неможливо, державний виконавець накладає на неї штраф та вносить подання (повідомлення) правоохоронним органам для притягнення до відповідальності, після чого виносить постанову про закінчення виконавчого провадження і повертає виконавчий документ до суду чи іншого органу (посадової особи), що його видав. Вочевидь, що такий загальний порядок виконання рішень щодо визнання нормативно-правового акта незаконним чи таким, що не відповідає правовому акту вищої юридичної сили, повністю чи в окремі частині, є формальним і потребує деталізації.

Невиконання судового рішення може бути підставою для притягнення особи до кримінальної (ст. 382 КК України) або адміністративної (ст. 185⁶ КУпАП) відповідальності. Практика Європейського суду з прав людини свідчить, що виконання судових рішень є невід'ємною частиною судового розгляду в розумінні ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Таким чином, інститут судового оскарження нормативно-правового акта є дієвим засобом забезпечення законності в суспільстві й гарантом прав громадян та юридичних осіб.

Глібко Олена Василівна,
здобувач кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У СУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ

Одним із принципів, який застосовується в судах України при розгляді справ про адміністративні правопорушення, є принцип гласності та відкритості.

Статтею 249 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП) передбачено, що справа про адміністративні правопорушення розглядається відкрито, крім випадків, коли це суперечить інтересам охорони державної таємниці. З метою підвищення виховної і запобіжної ролі провадження у справах про адміністративні правопорушення такі справи можуть розглядатися безпосередньо в трудових колективах, за місцем навчання або проживання порушника.

Принцип гласності та відкритості за джерелом закріплення є конституційним, за предметом регулювання — відповідає засадам здійснення правосуддя, а за змістом та сферою поширення є галузевим. Цей принцип закріплено у Конституції України (ст. 129), а також у законах України «Про судоустрій і статус суддів», «Про доступ до судових рішень» та в ряді інших законів.

На підставі аналізу положень Закону «Про судоустрій і статус суддів» можна стверджувати, що дія цього принципу виявляється у тому, що: 1) судові засідання є відкритими, а всім зацікавленим особам гарантується вільний доступ до судового рішення; 2) інформація про розгляд справи оприлюднюється на будь-якій стадії судового процесу; 3) судові засідання відкриті, можуть транслюватися і фіксуватися будь-якими засобами та на будь-які носії; 4) закритість судового засідання допускається за вмотивованим рішенням суду виключно у випадках, передбачених законом; 5) учасники судового процесу на підставі рішення суду можуть брати участь у судовому засіданні в режимі відеоконференції; 6) у приміщенні суду є зали судових засідань.

Розгляд справ про адміністративні правопорушення має відповідати за змістом і формою загальним завданням судового провадження, що закріплені у ст. 245 КУпАП, а прояв принципу гласності та відкритості розкривається у статтях 249, 251, 252, 254 та 257 КУпАП.

Зі змісту зазначених статей випливає, що характер провадження у справах про адміністративні правопорушення обумовлює особливості реалізації названого принципу. Норми КУпАП не надають процедурних та регуляторних можливостей для впровадження усіх його складових у зв'язку з певною обмеженістю процесуальних засобів, заходів та можливостей для забезпечення прав та інтересів учасників процесу. Так, суд стикається з проблемою реалізації принципу гласності та відкритості вже на етапі підготовки справи до судового розгляду, коли вирішує питання щодо правильності складення протоколу та інших матеріалів, сповіщення осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду, витребування необхідних додаткових матеріалів тощо.

Виникає питання про дію принципу гласності та відкритості в умовах відсутності вимоги про обов'язкове повне фіксування технічними засобами судового засідання з розгляду справи про адміністративне правопорушення. На відміну від КУпАП у ст. 197 Цивільного процесуального кодексу України, п. 7 ст. 12 Кодексу адміністративного судочинства України, ст. 107 Кримінального процесуального кодексу України таку вимогу прямо закріплено.

Розглядуваний принцип зазнає також реалізації через відкритість матеріалів судової справи для усіх зацікавлених осіб, а також через гарантування права на ознайомлення з ними. Для порівняння: у ст. 290 Кримінального процесуального кодексу України чітко закріплено таке

право й встановлено, що воно може бути здійснено до передачі матеріалів кримінального провадження до суду. КУпАП подібної норми не містить.

Принцип гласності та відкритості забезпечується через дію норм Закону України «Про доступ до судових рішень», відповідно до яких функціонує Єдиний державний реєстр судових рішень.

Прийняття Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд», на наш погляд, сприятиме повноцінному запровадженню принципу гласності і відкритості у судовому провадженні з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Адже згідно з його нормами в залі суду, без згоди на те головуючого судді, з метою прозорості й висвітлення ходу процесу можуть бути присутніми працівники засобів масової інформації. Як учасникам процесу, так і особам, які перебувають у залі суду, надано право проводити фото- та кінозйомку, стенографувати, в інший спосіб фіксувати процес на будь-який особистий портативний засіб. Очевидно, що за таких умов про хід розгляду справи можуть знати не лише особи, які беруть у ній участь, а й всі інші потенційні учасники відносин, з яких може виникнути конфлікт, обумовлений вчиненням адміністративного правопорушення.

Гончаренко Ганна Анатоліївна,
асистент кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ

Сучасне демократичне суспільство спрямоване на трансформацію відносин між суспільством та державою, яка у свою чергу забезпечується створенням нових форм впливу людей на державно-управлінські процеси і відповідно їх участю в громадсько-політичному житті суспільства. Стверджується, що участь населення у житті суспільства шляхом впровадження нових раціональних форм активності громадян, їх соці-

ально-культурна та політична зрілість стимулюють активну державотворчу позицію громадян.

Ці положення певною мірою співвідносяться із сучасними реаліями та тенденціями, що склалися у сфері державного управління. Так, вельми актуальним для України є врахування основних положень європейської концепції урядування, основних принципів і стандартів «належного управління», що відображають стан (якісні та кількісні характеристики) ключових для суспільства взаємовідносин між органами публічної влади та громадянами. До п'яти основних принципів належного управління, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.) відносять: 1) відкритість; 2) участь; 3) відповідальність; 4) ефективність; 5) відповідність (узгодженість). Тобто участь громадян є запорукою забезпечення виконання принципів «належного управління» у всіх сферах державного управління в Україні.

Не є винятком із цих процесів і управління лісовим фондом України, що знайшло своє відображення і в цілій низці нормативно-правових актів. Це Лісовий кодекс України, Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», Укази Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 р. № 854, «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р. № 109, «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» від 24 березня 2012 р. № 212, постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 3 листопада 2010 р. № 996, «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля» від 29 червня 2011 р. № 771 та інші нормативно-правові акти.

Зокрема, однією із шести першопричин екологічних проблем нашої країни Закон України від 21 грудня 2010 р. «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», визнає недостатню сформованість інститутів громадянського суспільства.

Аналіз інших нормативно-правових актів дозволяє нам доповнити цей перелік. Передусім відзначимо закони України «Про звернення гро-

мадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про місцеве самоврядування» та деякі інші, які передбачають такі форми реалізації права громадян на участь в управлінні державними справами, як звернення громадян, публічні запити, громадські слухання тощо.

Окрім звернень, які зазвичай мають індивідуальний характер, важливого значення для забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики мають саме інститути громадянського суспільства. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України № 996 від 3 листопада 2010 р. «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» до інститутів громадянського суспільства відносимо: громадські організації, релігійні організації, благодійні організації, професійні спілки, об'єднання професійних спілок, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації, інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України.

З метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів, органи виконавчої влади мають проводити консультації з громадськістю з питань формування та реалізації державної політики.

Державне агентство лісових ресурсів України в межах цієї діяльності організує і проводить консультації з громадськістю як із нагальних питань розвитку лісового господарства, так і щодо підготовки проектів нормативно-правових актів. Ця робота здійснюється Державним агентством лісових ресурсів України як органом виконавчої влади, що є головним розробником проектів нормативно-правових актів у лісгосподарській сфері або готує пропозиції щодо реалізації державної політики у цій сфері.

Удосконалення державно-управлінської діяльності неможливе без всебічного та належного аналізу факторів, що впливають на неї. Контроль є одним із інструментальних чинників демократичного державотворення. Громадський контроль як вид соціального контролю здійснюється об'єднаннями громадян та окремими громадянами. Як показує практика, громадський контроль є функцією громадянського суспільства, тому є способом залучення населення до управління суспільством та державою. Він є важливою формою реалізації демократії, оскільки дає можливість населенню брати участь у державному управлінні, у вирішенні

державних і суспільних справ, активно впливати на діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики утворюються громадські ради.

Громадська рада при Державному агентстві лісових ресурсів України є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики. Положення про громадську раду погоджується Головою Державного агентства лісових ресурсів України та затверджується на її засіданні.

До складу громадської ради при Державному агентстві лісових ресурсів України включені представники громадських, благодійних організацій, професійних спілок та їх об'єднань, творчих спілок, асоціацій, недержавних засобів масової інформації та інших товариств і установ, легалізованих відповідно до законодавства України (новий склад Громадської ради при Державному агентстві лісових ресурсів України затверджено 18 лютого 2015 р., який включає 31 члена). У засіданнях громадської ради може брати участь з правом дорадчого голосу уповноважений представник Державного агентства лісових ресурсів України. Строк повноважень складу громадської ради — два роки.

Пропозиції та рішення громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду Державним агентством лісових ресурсів України та не повинні суперечити нормативним і законодавчим актам України. При цьому Голова або уповноважений представник громадської ради може бути присутнім під час розгляду Державним агентством лісових ресурсів України рішення громадської ради та надавати пояснення.

Зазначимо, що незважаючи на наявність у Типовому положенні про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів АРК, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у містах Києві та Севастополі державній

адміністрації положення, що до основних завдань будь-якої громадської ради належить здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади. В той же час до основних завдань громадської ради при Державному агентстві лісових ресурсів України такого положення не включено.

До проблемних питань участі громадськості в управлінні лісовим фондом України відносимо і недосконалість діяльності громадських рад при Державному агентстві лісових ресурсів України та його територіальних органах, значною мірою формальний характер їх діяльності, що характеризується: по-перше, відсутністю чіткої законодавчої бази, яка регулювала б діяльність громадських рад (оскільки зараз вони діють на підставі різноманітних підзаконних нормативно-правових актів); по-друге, необхідністю вдосконалення механізму формування громадських рад (включення до складу громадської ради не погоджуючи з органом, при якому працює рада).

Важливим є уточнення статусу громадських рад як контрольно-дорадчих з метою забезпечення одного з їх основних завдань — здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади.

Незважаючи на нинішній доволі помірний вплив, участь громадськості в управлінні лісоресурсною та лісоохоронною галуззю України є безперечно важливою і забезпечує часто обговорювану останнім часом концепцію «зворотного зв'язку», яка передбачає врахування інтересів і держави, з одного боку, і громадськості — з другого, що у свою чергу вдосконалює механізми управління.

*Дуженко Світлана Анатоліївна,
здобувач кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого*

ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСОБИ, ЯКА ПРИТЯГУЄТЬСЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ

Положеннями ч. 2 ст. 459 Митного кодексу України (далі — МК України) передбачено, що суб'єктами адміністративної відповідальності за порушення митних правил можуть бути громадяни, які на момент

вчинення такого правопорушення досягли 16-річного віку, а при вчиненні порушень митних правил підприємствами — посадові особи цих підприємств [1].

Під поняттям «громадяни» у митному законодавстві законодавець пропонує розуміти фізичних осіб — громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що прямо закріплено у п. 7 ч. 1 ст. 4 МК України.

Очевидно, що такий узагальнюючий термін є не досить вдалим з огляду на існуючі конституційно-правові норми; однак з 2002 р. позиція законодавця залишається незмінною.

Відповідно до абз. 2 ст. 1 Закону України «Про громадянство України» громадянство України — це правовий зв'язок між фізичною особою і Україною, що знаходить свій вияв у їх взаємних правах та обов'язках [2]. Це поняття повністю відповідає сучасній доктрині міжнародного права [3].

Застосування законодавцем терміна «громадяни» у такому розумінні може бути пояснено лише з огляду на положення п. «а» ст. 2 Європейської конвенції про громадянство 1997 р., яка ратифікована Верховною Радою України 20 вересня 2006 р., відповідно до якої термін «громадянство» означає правовий зв'язок між особою та державою без зазначення етнічного походження особи [4].

Безперечно, факт виявлення посадовими особами митних органів порушення особою митних правил запускає в дію складний механізм провадження у справах про порушення митних правил, що, власне кажучи, зумовлює появу відповідного правового зв'язку між нею та державою Україна.

Громадяни у розумінні МК України є найбільш поширеними порушниками митних правил, а тому пропонуємо вважати їх загальним суб'єктом відповідальності у досліджуваному провадженні.

Визначаючи вік, з якого може наставати адміністративна відповідальність за порушення митних правил, законодавець у ч. 2 ст. 459 МК України встановив її на рівні 16 років, як і в ст. 12 КУпАП [5].

Суттєвим недоліком правового регулювання статусу особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, є відсутність необхідності встановлення стану її осудності на момент вчинення протиправного діяння. Осудність є передумовою вини особи, а без вини не може бути відповідальності і покарання.

Загальний суб'єкт адміністративної відповідальності за порушення митних правил, який характеризується додатковими, специфічними

властивостями набуває статусу спеціального суб'єкта. Мова йде про громадян, які є посадовими особами підприємств, що вчинили порушення митних правил.

Термін «посадові особи підприємств» у розумінні чинного митного законодавства, який підлягає застосуванню під час здійснення провадження у справах про порушення митних правил, закріплено у п. 43 ст. 4 МК України.

Аналіз законодавства, що встановлює правовий статус посадових осіб, свідчить про те, що термін «посадова особа» застосовується до всіх працівників, які наділені хоча б деякими управлінськими і розпорядчими повноваженнями щодо організації роботи інших осіб. Посадові особи підприємств наділяються владними повноваженнями та, як наслідок, несуть підвищену відповідальність за результати своєї службової діяльності [6, с. 195].

Однак вказане не знайшло свого відображення у МК України 2012 р. Законодавець відповідно до конституційних засад рівності громадян перед законом вирішив не розмежовувати міру відповідальності загального та спеціального суб'єктів.

Розвиток митного законодавства також супроводжується збільшенням обсягу прав осіб, які притягуються до відповідальності. Зокрема, на відміну від ст. 366 МК України 2002 р. нормами МК України 2012 р. прямо передбачено можливість вказаного суб'єкта під час розгляду справи користуватися юридичною допомогою захисника, виступати рідною мовою і користуватися послугами перекладача.

Зараз особа, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, під час розгляду справи про порушення митних правил має права, які передбачені ст. 498 МК України.

Безперечно, такий підхід законодавця, коли на законодавчому рівні не передбачено можливість особи, яка притягується до адміністративної відповідальності за порушення митних правил, реалізовувати свої права під час здійснення процесуальних дій на стадії порушення такої справи, а також на стадіях, що слідують за розглядом справи по суті, має бути змінено, оскільки він зумовлює штучне обмеження її прав.

Список використаних джерел

1. Митний кодекс України [Електронний ресурс] : прийн. Верхов. Радою України 13 берез. 2012 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Про громадянство України [Електронний ресурс] : Закон Украї-

ни від 18 січ. 2001 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2235-14>. 3. Міжнародне публічне право [Текст] : підручник / за ред. В. М. Репецького. – 2-ге вид. – К. : Знання, 2012. – 437 с. 4. Європейська конвенція про громадянство 1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_004. 5. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>. 6. Проблемы теории и практики таможенного дела [Текст] : сб. науч. тр. : в 2 ч. Ч. 2 / под науч. ред. проф. И. М. Блинова. – М. : РИОРТА, 1997. – 332 с.

Ільницький Володимир Олегович,
аспірант кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ

Адміністративно-процесуальну діяльність правоохоронних органів можна розуміти як порядок здійснення державними органами спеціальної діяльності із застосування адміністративного примусу, розгляду скарг і заяв.

До особливостей адміністративно-процесуальної діяльності належать ознаки, які притаманні цьому виду діяльності та розкривають його сутність.

По-перше, адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів становить таку організаційну форму діяльності, яка завжди пов'язана з вирішенням конкретних обставин і фактів, що ґрунтуються на праві, і тягнуть за собою настання юридичних наслідків.

По-друге, адміністративно-процесуальна діяльність являє собою сукупність правових форм діяльності, котра здійснюється виключно уповноваженими на те суб'єктами, коло яких визначене законодавством (органами внутрішніх справ та їх посадовими особами).

По-третє, адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів — це така сфера людської практики, яка являє собою органічну взаємопов'язану систему дій щодо застосування конкретних норм права.

По-четверте, адміністративно-процесуальна діяльність завжди розглядається як результат, що закріплюється у відповідних правових актах.

По-п'яте, адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів — це така діяльність, яка об'єктивно потребує процесуальної регламентації.

По-шосте, для неї необхідне використання різних методів і засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу.

По-сьоме, адміністративно-процесуальну діяльність правоохоронних органів характеризує мета, до якої входить перелік завдань, що покладаються на суб'єкта здійснення діяльності.

Адміністративно-процесуальна діяльність завжди ґрунтується на праві. Вирішення певних завдань для досягнення поставлених цілей з дотриманням усіх вимог і правил пов'язане з реалізацією матеріальних норм адміністративного права, а у деяких випадках — і норм інших галузей права.

Адміністративно-процесуальна діяльність правоохоронних органів здійснюється тільки уповноваженими на те суб'єктами, що підтверджується аналізом законодавства, яке регламентує компетенцію державних органів, їх посадових осіб, інших суб'єктів вирішення конкретних справ у ході адміністративно-процесуальної діяльності. Кожен суб'єкт адміністративно-процесуальної діяльності здійснює ті завдання, коло яких конкретно визначене в законодавстві.

Важливою особливістю є вибір та аналіз нормативного припису, без з'ясування якого неможливе вирішення завдань та досягнення мети. До числа операцій з нормами права належать відшукування адміністративно-процесуальної норми, застосування якої необхідне в конкретній ситуації, перевірка її юридичної сили, тлумачення та з'ясування меж її дії в часі і в просторі.

Регулювання адміністративно-процесуальної діяльності правоохоронних органів є запорукою успішного досягнення кінцевого результату. Цьому сприяє детальне адміністративно-процесуальне регулювання різних адміністративних проваджень, їх стадій, етапів, а в ряді випадків і конкретних обставин справи про вчинення адміністративного правопорушення.

Здійснення певних адміністративно-процесуальних дій правоохоронними органами пов'язане насамперед із встановленням певних фактичних даних та конкретних обставин. Так, наприклад, у ст. 245 КУпАП законо-

давець прямо орієнтує на своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин кожної справи про адміністративне правопорушення.

Вирішення цього завдання неможливе без використання різноманітних методів та засобів юридичної техніки, досягнень науково-технічного прогресу. Не випадково серед учасників провадження у справах про адміністративні правопорушення виділяється така процесуальна фігура, як експерт, тобто особа, що володіє спеціальними знаннями у певній галузі людської діяльності. Таким чином, адміністративно-процесуальну діяльність органів внутрішніх справ можна визначити як діяльність спеціально уповноважених органів виконавчої влади та їх посадових осіб, яка ґрунтується на нормах адміністративно-процесуального права, а також інших уповноважених на те суб'єктів щодо реалізації норм матеріального адміністративного права, а в ряді випадків — і матеріальних норм інших галузей права для досягнення позитивних результатів та вирішення покладених на ці органи завдань.

Адміністративно-процесуальна діяльність спрямована на забезпечення оптимальності та належної реалізації функцій державного управління.

Ісасва Юлія Миколаївна,
аспірант кафедри адміністративного
права, Київський національний
університет імені Тараса Шевченка

ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Одночасно зі становленням і розвитком адміністративної юстиції в Україні особливого значення набув інститут забезпечення позову.

Практичне застосування заходів забезпечення адміністративного позову відіграє важливу роль у вирішенні основного завдання адміністративного судочинства — захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства,

в тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливо, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ (ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАС України)).

Право особи на оскарження в суді рішення, дії чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень, гарантоване ст. 55 Конституції України, може бути реалізоване в порядку, встановленому ч. 1 ст. 6 КАС України. Зокрема, саме реалізація такого права є основою належного функціонування механізму адміністративно-процесуального захисту прав і свобод, законних інтересів фізичних і юридичних осіб від неправомірних рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Одна із важливих структурних складових такого механізму — інститут забезпечення позову, підставою функціонування якого є дотримання системи принципів здійснення правосуддя в адміністративних судах (статті 7–15 КАС України).

Диспозитивність сторін, рівність усіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом (рівність процесуальних можливостей сторін у процесі) є ключовими принципами для застосування заходів забезпечення позову при вирішенні справи.

Диспозитивне право позивача (його представника, третіх осіб із самостійними вимогами) на клопотання про забезпечення адміністративного позову бере свій початок із гарантованої можливості вільно розпоряджатися своїми правами на власний розсуд у межах, визначених законодавством, за умови пропорційності, збалансованості прав та інтересів інших учасників процесу, а саме недопущення заподіяння шкоди їх правам і свободам.

Законодавцем не закріплено визначення поняття «забезпечення позову». У ст. 117 КАС України зміст такого інституту розкрито через умови, за яких суд може за клопотанням позивача або з власної ініціативи постановити ухвалу про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову. Особливістю такого визначення є оціночний, суб'єктивний характер вжиття таких заходів з боку суду при розгляді конкретної справи з урахуванням таких критеріїв: обґрунтованість та необхідність застосування заходів забезпечення позову; співрозмірність (вірогідність) заподіяння шкоди за умови незастосування заходів забезпечення позову; забезпечення балансу інтересів учасників процесу; недопущення порушення прав та інтересів інших учасників.

Вважаємо, що в адміністративному судочинстві під забезпеченням позову слід розуміти належне та обґрунтоване застосування адміністративним судом заходів, за допомогою яких гарантовано реалізацію права позивача на виконання судового рішення за його позовом. Забезпечення позову допускається, якщо невжиття цих заходів може ускладнити або призвести до неможливості виконання рішення суду.

Зауважимо, що під час вирішення питання щодо вжиття заходів забезпечення позову суд зобов'язаний урахувати інтереси всіх учасників судового процесу. Тому позивач, заявляючи клопотання про забезпечення позову в адміністративному процесі, має аргументувати необхідність вжиття суддею таких заходів. У клопотанні про забезпечення позову сторона має довести, яким саме чином невжиття заходів забезпечення позову може ускладнити або унеможливити виконання рішення суду, зазначити підстави, з яких ця особа дійшла висновку про наявність очевидної небезпеки заподіяння шкоди її правам та законним інтересам, а також викласти ознаки протиправності рішення, дії чи бездіяльності відповідача.

Вирішуючи питання про забезпечення позову, суд має оцінити доводи заявника щодо необхідності вжиття відповідних заходів з урахуванням: розумності, обґрунтованості та адекватності вимог цієї особи щодо забезпечення позову; дотримання балансу інтересів сторін, а також інших учасників судового процесу; наявності зв'язку між конкретним заходом забезпечення позову і предметом позовної вимоги; ймовірності ускладнення виконання або невиконання рішення суду в разі невжиття таких заходів; запобігання порушенню у зв'язку із вжиттям таких заходів прав та охоронюваних законом інтересів осіб, які не є учасниками судового процесу.

Слід зазначити, що заходи забезпечення позову вживаються судом за клопотанням позивача або з власної ініціативи лише з метою охорони прав та інтересів позивача на час розгляду справи, і такі заходи не можуть вирішувати спірні правовідносини по суті.

На сьогодні з практики розгляду заяв адміністративними судами щодо вжиття заходів забезпечення позову вбачається тенденція до збільшення кількості прийнятих ухвал про відмову в задоволенні клопотань через недостатню аргументацію заявників стосовно необхідності застосування заходів забезпечення позову, відсутності очевидної небезпеки заподіяння шкоди правам, свободам та інтересам позивача до ухвалення рішення у справі. Це свідчить про неможливість зловживання процесуальними

правами при розгляді справ адміністративними судами, незважаючи навіть на те, що заходи забезпечення позову застосовуються судом як гарантія реального виконання рішення суду.

Істоміна Марина Володимирівна,
здобувач кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЩО МЕШКАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ

Основою гуманітарної, соціальної та економічної політики держави Україна стосовно громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території, є захист і повноцінна реалізація їх національно-культурних, соціальних та політичних прав.

Тимчасово окупована територія є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України.

Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає статус території України, тимчасово окупованої внаслідок збройної агресії Російської Федерації, встановлює особливий правовий режим на цій території, визначає особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини та громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Довідки, свідоцтва про державну реєстрацію актів цивільного стану оформлюються і видаються органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері державної реєстрації актів цивільного стану громадян, за зверненням громадян України, які проживають на такій території або переселилися з неї. Такі документи видаються у день звернення на підставі паспорта громадянина України чи іншого документа, до якого згідно із Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» вносяться відомості про реєстрацію місця проживання та письмової заяви.

Наказом Міністерства юстиції України «Про окремі питання діяльності органів державної реєстрації актів цивільного стану» від 10 вересня 2014 р., враховуючи неможливість виконання повноважень у зв'язку з проведенням антитерористичної операції та зберіганням актових записів цивільного стану в районі її проведення, відділи державної реєстрації актів цивільного стану при здійсненні державної реєстрації актів цивільного стану, внесенні змін до актових записів цивільного стану, їх поновленні та анулюванні, повторній видачі свідоцтв про державну реєстрацію актів цивільного стану застосовують норми Правил державної реєстрації актів цивільного стану в Україні, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 18 жовтня 2000 р., Правил внесення змін до актових записів цивільного стану, їх поновлення та анулювання, затверджених наказом Міністерства юстиції України від 12 січня 2011 р., що регулюють діяльність відділів державної реєстрації актів цивільного стану у зв'язку з тимчасовою окупацією території України.

Виходячи з вищезазначеного, громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї мають право звернутися до відділу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем їх фактичного проживання чи перебування для отримання документів, які видаються відділом державної реєстрації актів цивільного стану за місцем звернення заявника.

У разі необхідності внесення змін до актового запису цивільного стану, що зберігається на тимчасово окупованій території України, цей запис попередньо поновлюється у відділі державної реєстрації актів цивільного стану, до якого подано відповідну заяву громадянином України, який проживає на такій території або переселився з неї; у відділі державної реєстрації актів цивільного стану за місцем проживання громадянина України, яке знаходиться за межами тимчасово окупованої території України.

У разі якщо неможливо витребувати документи про державну реєстрацію актів цивільного стану у зв'язку зі зберіганням актових записів на тимчасово окупованій території України, він поновлюється у відділі ДРАЦС, до якого подано відповідну заяву або яке знаходиться за межами тимчасово окупованої території України.

Відповідно до змін, внесених до Інструкції з ведення Державного реєстру актів цивільного стану громадян, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 24 липня 2008 р., реєстратор видає витяг

з Реєстру без підтвердження у разі зберігання актового запису цивільного стану на тимчасово окупованій території України. У період проведення антитерористичної операції реєстратор в аналогічному порядку видає витяг з Реєстру у разі зберігання актових записів цивільного стану в районі її проведення.

Щодо переміщення органів та установ юстиції Луганської та Донецької областей, то воно регулюється наказом Міністерства юстиції України «Про переміщення органів та установ юстиції Луганської області» та «Про переміщення органів та установ юстиції Донецької області» від 25 листопада 2014 р., яким передбачено, що Головне управління юстиції у Луганській області переміщене до м. Сіверськодоонецька Луганської області, а Головне управління юстиції у Донецькій області — до м. Краматорська Донецької області.

Зміни, що були внесені до нормативно-правових актів у сфері державної реєстрації актів цивільного стану, доводяться до відома Головними управліннями юстиції області структурним підрозділам у вигляді доручень. У свою чергу керівники відділів державної реєстрації актів цивільного стану міських управлінь юстиції доводять їх до відома спеціалістів через проведення семінарських занять, нарад, а також через формування документів, що вміщують узагальнення практики застосування чинного законодавства відповідними органами влади.

Кайдаш Леся Юріївна,
старший викладач кафедри
фінансового права,
Національний університет державної
податкової служби України

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПІДСТАВА ВІДКРИТТЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Обов'язковими для виконання на всій території України є рішення палат Європейського суду з прав людини та рішення Великої палати Європейського суду з прав людини (далі — рішення Європейського суду).

Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» під рішенням розуміє: а) остаточне

рішення Європейського суду у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод; б) остаточне рішення Європейського суду щодо справедливої сатисфакції у справі проти України; в) рішення Європейського суду щодо дружнього врегулювання у справі проти України; г) рішення Європейського суду про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України.

Порядок виконання рішень Європейського суду визначається законами України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», «Про виконавче провадження», постановою Кабінету Міністрів України «Про заходи щодо реалізації Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»» від 31 травня 2006 р., Інструкцією про проведення виконавчих дій, затвердженою наказом Міністерства юстиції України, Порядком взаємодії Департаменту державної виконавчої служби та Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини під час забезпечення представництва України у Європейському суді з прав людини та виконання рішень Європейського суду з прав людини», затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 12 січня 2008 р., та іншими нормативно-правовими актами з урахуванням особливостей Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Легалізоване у встановлений спосіб рішення Європейського суду негайно надсилається стороні, на користь якої воно прийняте (Стягувачу), та Уповноваженому у справах дотримання Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Протягом десяти днів від дня одержання повідомлення про набуття Рішенням статусу остаточного Орган представництва готує та надсилає для опублікування в газеті «Урядовий кур'єр» стислий виклад Рішення українською мовою. Протягом цього ж строку стислий виклад Рішення надсилається Стягувачеві, Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, всім державним органам, посадовим особам та іншим суб'єктам безпосередньо причетним до справи, за якою постановлено Рішення.

У такі ж строки Орган представництва:

а) надсилає Стягувачеві повідомлення з роз'ясненням його права подати до державної виконавчої служби заяву про виплату відшкодуван-

ня, в якій мають бути зазначені реквізити банківського рахунка для перерахування коштів;

б) надсилає до державної виконавчої служби оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення Суду у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, оригінальний текст і переклад резолютивної частини остаточного рішення Суду щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, оригінальний текст і переклад рішення Суду щодо дружнього врегулювання у справі проти України, оригінальний текст і переклад рішення Суду про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України. Автентичність перекладу засвідчується Органом представництва. Державна виконавча служба впродовж десяти днів з дня надходження документів відкриває виконавче провадження.

Неподання Стягувачем заяви про виплату відшкодування не є перешкодою для виконання Рішення. Виплата відшкодування Стягувачеві має бути здійснена у тримісячний строк з моменту набуття Рішенням статусу остаточного або у строк, передбачений у Рішенні. У разі якщо будуть порушені передбачені в законі строки, на суму відшкодування нараховується пеня відповідно до прийнятого Рішення.

Протягом одного місяця від дня відкриття виконавчого провадження за Рішенням Орган представництва зобов'язаний надіслати до Державної казначейської служби України постанову про відкриття виконавчого провадження та необхідні документи.

Державна казначейська служба України протягом 10 днів від дня надходження документів здійснює списання на вказаний Стягувачем банківський рахунок, а в разі його відсутності — на депозитний рахунок державної виконавчої служби коштів з відповідної бюджетної програми Державного бюджету України. Порядок збереження коштів на депозитному рахунку державної виконавчої служби визначено Законом України «Про виконавче провадження».

Підтвердження списання відшкодування, отримане Державною казначейською службою України, та підтвердження виконання всіх вимог, зазначених у резолютивній частині остаточного рішення Суду у справі проти України, яким визнано порушення Конвенції, резолютивній частині остаточного рішення Суду щодо справедливої сатисфакції у справі проти України, у рішенні Суду щодо дружнього врегулювання у справі

проти України, у рішенні Суду про схвалення умов односторонньої декларації у справі проти України, є для державної виконавчої служби підставою для закінчення виконавчого провадження.

Державна виконавча служба протягом трьох днів надсилає Органу представництва постанову про закінчення виконавчого провадження та підтвердження списання коштів.

У випадках неможливості встановлення місця перебування (місцезнаходження) Стягувача — фізичної особи, а також у разі смерті Стягувача — фізичної особи чи реорганізації або ліквідації Стягувача — юридичної особи сума відшкодування перераховується на депозитний рахунок державної виконавчої служби.

Сума відшкодування, яка знаходиться на депозитному рахунку державної виконавчої служби, перераховується:

- а) на рахунок Стягувача після подання ним відповідної заяви;
- б) на рахунки спадкоємців Стягувача — фізичної особи після подання ними належним чином оформлених документів, які надають їм право на отримання спадщини;
- в) на рахунок правонаступника реорганізованого Стягувача — юридичної особи після подання ним належним чином оформлених документів, які підтверджують його правонаступництво;
- г) на рахунки засновників (учасників, акціонерів) ліквідованого Стягувача — юридичної особи після подання ними рішень суду, які підтверджують їхній статус засновників (учасників, акціонерів) ліквідованого Стягувача — юридичної особи на момент ліквідації та визначають частку відшкодування, що належить до виплати кожному із засновників (учасників, акціонерів).

Протягом трьох днів з моменту перерахування на депозитний рахунок державної виконавчої служби суми відшкодування про це має бути повідомлено Стягувача.

Інформацію про наявність на депозитному рахунку державної виконавчої служби суми відшкодування та про повідомлення про це Стягувача державна виконавча служба надсилає Органу представництва.

Законодавством передбачено адміністративну, цивільну або кримінальну відповідальність за невиконання або неналежне виконання рішення Європейського суду винні службові особи, до повноважень яких належить їх виконання.

Кіт Христина Ігорівна,
асистент кафедри адміністративного
та фінансового права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ВІДВІД В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Право особи, яка бере участь у справі, заявити відвід є одним із найважливіших процесуальних прав, яке гарантує особі ефективний судовий захист із дотриманням усіх принципів адміністративного процесу.

Інститут відводу останнім часом зазнав суттєвих змін, що вплинуло на його ефективність в адміністративному процесі.

Кодекс адміністративного судочинства України (далі — КАС України) не містить визначення поняття «відвід», проте з аналізу норм можна зробити висновок, що відвід у адміністративному процесі — це усунення від участі у справі судді, секретаря судового засідання, експерта, спеціаліста, перекладача у випадку наявності підстав, передбачених у КАС України, які свідчать про їх упередженість у розгляді справи, що може призвести до винесення незаконного чи необґрунтованого рішення суду.

Відповідно до КАС України за наявності передбачених підстав судді, секретарю судового засідання, експерту, спеціалісту та перекладачу може бути заявлений відвід, а також ці учасники зобов'язані за наявності підстав заявити самовідвід. Відвід може бути заявлений учасниками процесу шляхом подання відповідної заяви про відвід.

Відвід відповідно до ч. 3 ст. 30 КАС України має бути вмотивований і заявлений до початку судового розгляду адміністративної справи по суті. Заявляти відвід під час судового розгляду не допускається. Однак за наявності підстав для самовідводу, які стали відомими після початку судового розгляду по справі, можна заявити самовідвід.

Законодавець надає право заявляти самовідвід як на стадії підготовчого провадження, так і на стадії судового розгляду адміністративної справи, а заяву про відвід учасники процесу можуть подати лише до початку судового розгляду справи. Вважаємо, що недоцільно передбачати окрему процедуру щодо самовідводу, оскільки підстави та наслідки для заявлення відводу та самовідводу є однаковими.

Варто зазначити, що надання права учасникам процесу заявити відвід лише до початку судового розгляду по справі, тобто лише на стадії підготовчого провадження, є обмеженням права особи на розгляд справи неупередженим судом, оскільки підстави для відводу судді, секретаря судового засідання, спеціаліста, експерта та перекладача можуть виникнути під час судового розгляду. Як правило, учасник процесу дізнається про особу секретаря, спеціаліста, перекладача, експерта лише на стадії судового розгляду. Тому вважаємо, що доцільно надати право подавати заяву про відвід на будь-якій стадії адміністративного процесу за наявності підстав для відводу.

Статтею 27 КАС України передбачено, що суддя не може брати участі в розгляді адміністративної справи і відводиться: 1) якщо він брав участь у розгляді цієї справи або пов'язаної з нею справи як представник, секретар судового засідання, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач; 2) якщо він прямо чи опосередковано заінтересований у результаті розгляду справи; 3) якщо він є членом сім'ї або близьким родичем (чоловік, дружина, батько, мати, вітчим, мачуха, син, дочка, пасинок, падчерка, брат, сестра, дід, баба, внук, внучка, усиновлювач чи усиновлений, опікун чи піклувальник, член сім'ї або близький родич цих осіб) сторони або інших осіб, які беруть участь у справі; 4) за наявності інших обставин, які викликають сумнів у неупередженості судді; 5) у разі порушення порядку визначеності судді для розгляду справи.

Ще однією підставою для відводу відповідно до ст. 28 КАС України є участь судді у розгляді тієї ж справи у суді першої, апеляційної, касаційної інстанції чи Верховному Суді України.

У Федеративній Республіці Німеччина підстави для відводу судових осіб, до яких належать судді та судді на громадських засадах (непрофесійні судді), є такі самі, як у КАС України. Однак відповідно до п. 54 Кодексу адміністративного судочинства ФРН (VwGO) стосовно відводу судових осіб діють пп. 41–49 Цивільного процесуального кодексу (ZPO) [1].

Варто зазначити, що підставою для відводу судових осіб у адміністративному процесі ФРН може бути навіть сумнів щодо їх неупередженості.

Статтею 42 Цивільного процесуального кодексу (ZPO) передбачено, що «відвід судді може бути здійсненим також із причин побоювання його упередженого ставлення. З причин побоювання упередженого ставлення відвід судді здійснюється, якщо є причина, прийнятна для того,

щоб підтвердити підозру в упередженості судді. Право на заявлення відводу судді мають обидві сторони».

Заява про відвід розглядається суддею, який вирішує справу, тобто тим самим суддею, якому заявляється відвід. Таке положення КАС України є цілком нелогічним, оскільки у випадку, коли підстави для відводу не є абсолютно очевидними, суддя завжди буде переконаним, що він неупереджений. Тому доцільно було б, щоб клопотання про відвід розглядалося іншим суддею або іншим складом суду.

Такий порядок розгляду заяви про відвід гарантує учасникам процесу неупереджений розгляд цієї заяви та зміцнює довіру до суду.

Питання про відвід вирішується судом у нарадчій кімнаті. Питання про відвід одного судді вирішується в нарадчій кімнаті ухвалою суду. У разі якщо відвід заявлений декільком суддям чи колегії суду в цілому, заява про відвід вирішується простою більшістю голосів.

Ухвала за наслідками розгляду питання про відвід, тобто як ухвала про задоволення заяви про відвід, так і ухвала про відмову в задоволенні заяви про відвід, — окремо не оскаржується. Заперечення проти неї може бути включене до апеляційної чи касаційної скарги на постанову чи ухвалу суду, прийняту за наслідками розгляду справи.

Варто наголосити на тому, що інститут відводу інколи використовується учасниками процесу як засіб зловживання своїми процесуальними правами з метою затягнути судовий процес.

З метою усунення можливих зловживань правом на відвід судді у науковій літературі пропонують запровадити правило, що у разі повторного оголошення відводу судді, яке має ознаки зловживання, суд, який розглядає справу, може відмовити у його задоволенні самостійно.

У разі задоволення судом заяви про відвід судді, який одноособово розглядає справу, справа розглядається в тому самому суді іншим суддею. У такому разі справа відкладається до вирішення питання про заміну відведеного судді іншим суддею цього суду, про що виноситься ухвала суду.

Відвід (самовідвід) може бути заявлений не лише в суді першої інстанції, а й у суді апеляційної, касаційної інстанції, при перегляді справи за винятковими чи нововиявленими обставинами.

Інститут відводу в адміністративному судочинстві України потребує подальшого вдосконалення. Вважаємо, що у КАС України доцільно передбачити, що учасники процесу мають право заявляти відвід до почат-

ку судового розгляду по справі, але якщо їм стало відомо про підстави відводу під час судового розгляду, за наявності доказів про це, учасники процесу мають право заявити відвід і до винесення рішення по справі.

Крім того, потребує змін процедура розгляду питання про відвід. А саме є недопустимим, що питання про відвід судді розглядає сам суддя, якому він заявлений. Тому варто передбачити розгляд заяв про відвід іншими суддями чи іншим складом суду із заслуховуванням думки судді, який відводиться, осіб, які заявили відвід та із дослідження доказів та інших обставин, що стосуються відводу.

Інститут відводу є важливим в адміністративному процесі, оскільки він покликаний забезпечити ефективний розгляд справи неупередженим, об'єктивним та всебічним судом. Під час розгляду справи суд повинен бути незалежним арбітром і керуватися принципом верховенства права, а не певними інтересами чи своїм внутрішнім переконанням.

Список використаних джерел

1. Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/index.html#BJNR000170960BJNE002304301>.

Клюшнікова Наталія Миколаївна,
стажист-дослідник кафедри
адміністративного права,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРАВОВИХ НАСЛІДКІВ АКАДЕМІЧНОГО ПЛАГІАТУ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Одним із найважливіших чинників розвитку сучасного українського суспільства виступає якісна вища освіта, яка виконує важливі соціальні й економічні функції: формує інтелектуальний потенціал України; забезпечує підготовку висококваліфікованих фахівців, здатних забезпечити науково-технічний прогрес, розвиток науки і культури; сприяє формуванню політичної культури та свободи особистості.

Здійснення наведених функцій украї важливе на сучасному етапі розвитку інституту вищої освіти, який характеризується наявністю численних проблем. З метою забезпечення позитивних зрушень у системі вищої освіти України було започатковано процес її реформування. На виконання завдань освітньої реформи 1 липня 2014 р. Верховною Радою України прийнято новий Закон України «Про вищу освіту». Значна увага в цьому нормативному акті приділена питанням якості вищої освіти. Зокрема, передбачені нові механізми та важелі впливу в разі виявлення фактів порушень прав суб'єктів освітньої діяльності, до яких слід віднести запобігання та виявлення академічного плагіату у наукових працях працівників вищих навчальних закладів і здобувачів вищої освіти.

В українському законодавстві плагіат вважається одним із виявів порушення авторського права, у сфері наукової діяльності має назву «академічний плагіат». А правовідносини у сфері атестації здобувачів вищої освіти мають за мету, зокрема, забезпечення якості освітньої діяльності та якості вищої освіти.

Перевірці на предмет плагіату підлягають дисертації, монографії, статті, наукові доповіді, а також інші наукові праці, в яких відображаються результати наукової діяльності. До опублікованих праць, які відображають основні наукові результати дисертації, з відповідної галузі науки належать: монографії; посібники (для дисертацій з педагогічних наук); статті у наукових, зокрема електронних, фахових виданнях України; статті у наукових періодичних виданнях інших держав з напрямку, з якого підготовлено дисертацію. До опублікованих праць, які додатково відображають наукові результати дисертації, належать дипломи на відкриття; патенти й авторські свідоцтва на винаходи, державні стандарти, промислові зразки, алгоритми та програми, що пройшли експертизу на новизну; рукописи праць, депонованих в установах державної системи науково-технічної інформації та анованих у наукових журналах; брошури, препринти; технологічні частини проектів на будівництво, розширення, реконструкцію та технічне переоснащення підприємств; інформаційні карти на нові матеріали, що внесені до державного банку даних; друковані тези, доповіді та інші матеріали наукових конференцій, конгресів, симпозіумів, семінарів, шкіл тощо.

Особливої уваги заслуговує питання виявлення наукового плагіату саме у дисертаціях. Вимога виконати дисертацію здобувачем наукового ступеня самостійно означає, в тому числі, відсутність у такій роботі плагіату.

Виявлення в дисертації академічного плагіату передбачає офіційне заявлення про це в письмовій або усній формі з одночасним стенографуванням або протоколюванням такої заяви.

Недоліком законодавства у сфері вищої освіти є відсутність чіткої процедури щодо регламентації порядку виявлення академічного плагіату. Наприклад, доцільно було б на законодавчому рівні окреслити коло осіб, яким має бути подана письмова заява про наявність плагіату. Такими суб'єктами можуть бути голова, заступник голови або вчений секретар спеціалізованої вченої ради. Усне звернення може бути зроблене на засіданні ради. Щодо виявлення запозичених наукових ідей, то його можуть здійснити фахівці у відповідних галузях. Доказом, який підтверджує наявність такого роду запозичень, може бути експертний висновок.

Академічний плагіат може бути виявлений на різних етапах атестації здобувачів. Коло суб'єктів виявлення академічного плагіату достатньо широке, залежить від конкретного етапу, який проходить дисертаційне дослідження.

1. Попередню експертизу дисертації (монографії) проводить вищий навчальний заклад або наукова установа, в якій виконувалася дисертація. Таким чином, на цьому етапі науковці вищого навчального закладу або наукової установи можуть виявити академічний плагіат.

2. Відгук наукового керівника (наукового консультанта) з оцінкою здобувача та його роботи у процесі підготовки дисертації є обов'язковим документом для подання в спеціалізовану вчену раду. Очевидно, що науковий керівник (науковий консультант) має бути особою, на яку покладається обов'язок здійснення контролю щодо наявності плагіату в наукових працях здобувача наукового ступеня.

3. Після надходження дисертації до спеціалізованої вченої ради остання доручає комісії з членів ради подати висновок про науковий рівень дисертації. Комісія може залучати до підготовки проекту висновку фахівців кафедр, лабораторій та інших структурних підрозділів цієї організації чи інших наукових установ. Члени комісії, а також інші фахівці, знайомлячись із текстом дисертації, на цьому етапі є суб'єктами виявлення в науковій праці плагіату.

4. Закон вимагає, щоб дисертації осіб, які здобувають ступінь доктора філософії, та дисертації (або наукові доповіді) осіб, які здобувають ступінь доктора наук, а також відгуки опонентів оприлюднювалися на офіційних веб-сайтах відповідних вищих навчальних закладів (наукових

установ). Проте Закон України «Про вищу освіту» не вказує строки такого оприлюднення. Такий строк доречно визначити з огляду на аналогічну норму. Так, згідно з п. 21 Порядку присудження наукових ступенів і присвоєння вченого звання старшого наукового співробітника, для ознайомлення наукової громадськості з доробком здобувача примірники дисертації та автореферату не пізніше ніж за місяць до захисту передаються у бібліотеку вищого навчального закладу або наукової установи, де спеціалізованою вченою радою прийнято дисертацію до захисту. Таким чином, доречним буде встановити такий же строк для оприлюднення текстів дисертації або наукової доповіді на офіційних веб-сайтах.

Атестація осіб, які здобувають ступінь доктора філософії та ступінь доктора наук, здійснюється на підставі публічного захисту наукових досягнень. Це означає, що на засіданні спеціалізованої вченої ради із захисту дисертації може бути присутньою будь-яка особа. Робота ради має відкритий характер. Про її засідання інформується наукова громадськість. Обмеження щодо присутності на захисті дисертації будь-яких осіб не допускаються. З цього моменту коло осіб, які мають право виявити академічний плагіат, практично є необмеженим.

5. Також суб'єктом виявлення академічного плагіату є офіційний опонент. Він на основі вивчення дисертації та праць, опублікованих за темою дисертації, подає до ради відгук і відповідає за об'єктивність і якість підготовленого ним відгуку.

6. Якщо рада встановила, що здобувач використав ідеї та розробки, текстові запозичення, наукові результати та матеріали інших авторів без посилання на джерело, тобто має місце академічний плагіат, то в такому разі рада відмовляє в присудженні відповідного наукового ступеня. Ця норма є імперативною. У такому випадку рада знімає дисертацію з розгляду незалежно від стадії проходження без права її повторного захисту.

7. Перевірка дисертації (монографії, наукової доповіді) на наявність академічного плагіату може також здійснюватися на стадії додаткового розгляду (колективного рецензування) дисертації. На цьому етапі виявлення академічного плагіату в дисертації (науковій доповіді), яка вже захищена, є підставою для скасування рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня та видачу відповідного диплома.

Для здобувача наукового ступеня правові наслідки виявлення академічного плагіату виражаються у відмові в присудженні відповідного наукового ступеня або у скасуванні Національним агентством із забез-

печення якості вищої освіти рішення спеціалізованої вченої ради про присудження наукового ступеня та видачу відповідного диплома.

Закон України «Про вищу освіту» містить положення про заходи реагування на виявлений академічний плагіат, що полягають в обмеженнях стосовно наукового керівника (консультанта), офіційних опонентів, які надали позитивні висновки про наукову роботу, та голови відповідної спеціалізованої вченої ради, які в цих випадках позбавляються права брати участь у роботі спеціалізованих вчених рад строком на два роки.

Слід зауважити, що застосування таких заходів щодо офіційних опонентів, наукових керівників (консультантів), голів спеціалізованих вчених рад може обмежувати права інших осіб. Так, виникає питання про можливість подавати здобувачами наукових ступенів, у яких ці особи є науковими керівниками або консультантами, дисертації (наукові доповіді) до захисту протягом дії такої санкції. Вважаємо за необхідне врегулювати в підзаконному нормативно-правовому акті можливість заміни наукового керівника, щодо якого застосовані обмеження стосовно участі в роботі спеціалізованої вченої ради.

Семененко Марина Олександрівна,
здобувач кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ

На сучасному етапі розвитку незалежної держави юридична наука та практика постійно перебувають у пошуку дієвої конструкції, яка б сприяла формуванню оптимальної моделі захисту прав і свобод людини та громадянина. Однією з форм такого захисту є звернення до суду. Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» визначає основним завданням суду забезпечення кожному права на справедливий суд та повагу до інших прав і свобод, гарантованих Конституцією і законами України, а також міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Здійснення правосуддя відбувається в рамках відповідних судових процедур, а отже, з метою реалізації основ-

ного завдання суду, такі процедури мають бути максимально простими та зрозумілими для пересічного громадянина. Однією з основних проблем у цьому контексті є складнощі у визначенні юрисдикції суду, до якого необхідно звернутись особі за захистом.

Питання конкуренції судових юрисдикцій виникло з часів набрання чинності Кодексом адміністративного судочинства України та створення системи адміністративних судів, та, на жаль, залишається актуальним і досі. Найбільш показово ця проблема проявляється у справах щодо вирішення земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування. Це передусім пов'язано з особливим статусом цих органів, які, на думку деяких науковців, у земельних відносинах виступають у двох іпостасях: як власники землі, що належить територіальній громаді, які мають право розпоряджатись даним майном на власний розсуд, і як суб'єкти владних повноважень, до відома яких належить здійснення владно-управлінських функцій, у тому числі в земельних правовідносинах.

Відсутність чітких критеріїв розмежування, техніко-юридичні недоліки законодавчих положень про визначення судової юрисдикції, наявність різних наукових підходів при висвітленні даної проблематики посилюють протистояння судів адміністративної юрисдикції та місцевих/господарських судів. Цей чинник негативно впливає на стабільність судової системи, якість здійснення правосуддя та, як наслідок, знижує рівень довіри суспільства до суду.

Одним із важелів забезпечення однакового підходу до визначення юрисдикції земельних спорів за участю органів місцевого самоврядування могло б стати формування єдиної судової практики.

Законом України «Про судоустрій і статус суддів» на Верховний Суд України покладено обов'язок із забезпечення єдності системи судів загальної юрисдикції. Процесуальним законом передбачено, що рішення Верховного Суду України, прийняте за результатами розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права у подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначені норми права, та для всіх судів України. Суди зобов'язані привести свою судову практику відповідно до рішення Верховного Суду України.

Тобто до повноважень Верховного Суду України належить аналіз і надання висновку лише щодо неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих самих норм матеріального права, що виключає можливість надання ним висновку щодо процесуальних питань, одним з яких є визначення судової юрисдикції.

Слід зазначити, що в Законі України «Про забезпечення права на справедливий суд», який набирає чинності з 28 березня 2015 р., докорінно змінено цей підхід та віднесено до повноважень Верховного Суду України надання висновків у разі неоднакового застосування судом касаційної інстанції тих самих норм процесуального права. При цьому зроблено акцент саме на питанні порушення правил підсудності справ або встановленої законом юрисдикції адміністративних судів.

У листопаді 2014 р. Верховний Суд України зробив крок назустріч вирішенню проблеми розмежування юрисдикції судів щодо земельних спорів. Колегією суддів Судової палати в адміністративних справах і Судової палати у господарських справах Верховного Суду України було прийнято постанову у справі №21-493а14, у якій зазначене питання вирішено крізь призму неоднакового застосування положень ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Цим судовим рішенням встановлено, що відповідач — суб'єкт владних повноважень як власник землі вільний у виборі суб'єкта щодо надання йому права оренди земельної ділянки в порядку, встановленому законом, при цьому він не здійснює владних управлінських функцій. Таким чином, Верховний Суд України дійшов висновку, що у разі прийняття суб'єктом владних повноважень рішення про передачу земельних ділянок у власність чи оренду (тобто ненормативного акта, який вичерпує свою дію після його реалізації), подальше оспорювання правомірності набуття фізичною чи юридичною особою спірної земельної ділянки має вирішуватися у порядку цивільної (господарської) юрисдикції, оскільки виникає спір про право цивільне.

Така позиція узгоджується з висновками Пленуму Верховного Суду України, викладеними у постанові Пленуму «Про практику застосування судами земельного законодавства при розгляді цивільних справ» від 16 квітня 2004 р., відповідно до яких із цивільної та господарської юрисдикції відповідно до суб'єктного складу учасників виключено спори лише щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень при реалізації ними управлінських функцій у сфері земельних правовідносин.

Разом з тим при винесенні зазначених судових рішень не було досліджено та не надано оцінку позиції Конституційного Суду України із цього питання, викладеній у рішенні від 1 квітня 2010 р., відповідно до якої земельні спори фізичних чи юридичних осіб з органом місцевого самоврядування як суб'єктом владних повноважень, пов'язані з оскарженням його рішень, дій чи бездіяльності, є публічно-правовими справами, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів.

Дійсно, суб'єкт владних повноважень, як-то орган державної влади чи орган місцевого самоврядування, здійснює розпорядження землею з позиції власника. Проте публічно-правовий статус суб'єкта владних повноважень жодним чином не залежить від змісту прав, які він реалізує, будучи представником держави або територіальної громади, оскільки юридичні властивості правових актів такого суб'єкта визначаються не тим, якими за змістом є відносини, що регулюються, а лише обсягом наданих йому повноважень.

Так, наприклад, укладаючи договір оренди земельної ділянки з певною особою, основним критерієм для органу місцевого самоврядування буде лише наявність усіх необхідних законодавчо встановлених умов та дотримання всіх знову ж таки законодавчо встановлених процедур, навіть дискреція в такому випадку є умовною. Тобто суб'єкт владних повноважень позбавлений права на вираження власної волі при здійсненні даної діяльності, діє за чіткими правилами, а тому не може діяти за рамками своїх владних управлінських функцій.

На жаль, питання визначення судової юрисдикції стосовно земельних спорів у першу чергу завдає проблем фізичним та юридичним особам, які у більшості випадків не знають, до суду якої юрисдикції їм слід звертатись. Навіть суддя не завжди може однозначно визначити, чи слід відкривати провадження у справі, чи необхідно відмовити у відкритті.

На нашу думку, Верховний Суд України при формуванні своїх висновків має враховувати позицію вищих спеціалізованих судів, адже ними розглядається значний обсяг справ з однорідними правовідносинами, в той час як до Верховного Суду України потрапляють майже одиниці. Одним із дієвих шляхів вирішення цієї проблеми та вагомим кроком до становлення єдиної судової практики, на нашу думку, можуть стати результати спільної праці пленумів вищих спеціалізованих судів з питання застосування законодавства при вирішенні спорів, що виникають із земельних відносин.

Також доречно запровадити процедуру юридичної експертизи висновків пленумів вищих спеціалізованих судів Верховним Судом України. До цього спонукають й останні зміни в законодавстві, спрямовані на посилення ролі Верховного Суду України при вирішенні справ адміністративної юрисдикції, що насамперед сприятиме забезпеченню прав, свобод, людини і громадянина, в тому числі і права на справедливий суд.

Сидельников Олександр Дмитрович,
аспірант кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

СУБ'ЄКТИ ПРАВА НА УКЛАДЕННЯ УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Відповідно до закріпленого в Кодексі адміністративного судочинства України (далі — КАС України) принципу диспозитивності учасники процесу можуть на власний розсуд розпоряджатися належними їм матеріальними та процесуальними правами. На практиці реалізація цієї тези полягає в тому, що сторони спору можуть впливати на перебіг судового розгляду справи шляхом подання позовної заяви, визнання чи відмови від позову, зміни позовних вимог, укладення угоди про примирення та ін. Принцип диспозитивності, таким чином, не лише є одним із головних принципів адміністративного процесу, а й пронизує його на всіх стадіях.

На особливу увагу заслуговує правове регулювання інституту примирення як важливого прояву принципу диспозитивності в адміністративному судочинстві, оскільки підходи до розуміння вказаного правового явища залишаються дискусійними у науці адміністративного права. Багато питань виникає вже на етапі визнання необхідності існування такого правового інституту у вітчизняному адміністративно-процесуальному законодавстві, не кажучи про тлумачення різноманітних іманентних характеристик примирення.

Зупинимося на висвітленні одного з найбільш складних питань у теоретичному розумінні примирення, а саме на можливості участі в ньому не лише сторін, а й інших учасників адміністративного процесу, зокрема третіх осіб.

Аналізуючи положення КАС України, можна зробити висновок, що до учасників адміністративного процесу, окрім суду, належать такі суб'єкти: 1) особи, які беруть участь у справі (сторони, треті особи, представники сторін та третіх осіб); 2) органи та особи, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб (прокурор, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи); 3) інші учасники адміністративного процесу (секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, спеціаліст, перекладач). Додільно дослідити особливості правового статусу осіб, заінтересованих у розгляді справи, а саме сторін, третіх осіб, представників сторін та третіх осіб, а також розглянути можливість укладення угоди про примирення прокурором у випадках набуття ним статусу позивача.

Перш ніж перейти до розгляду цього питання, слід зауважити, що неправильним буде ототожнювати такі поняття, як «примирення сторін» і «угода про примирення». Примирення в адміністративному судочинстві розуміємо як спосіб ліквідації адміністративно-правового спору шляхом компромісного врегулювання спірних правовідносин, що виражається в укладенні сторонами та затвердженні судом угоди про примирення. Згідно з цим угодою про примирення є письмовий договір, у якому на основі вільного волевиявлення та взаємних поступок сторони встановлюють умови врегулювання спору між ними, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Наведені визначення ґрунтуються на положеннях чинного законодавства, які регулюють процедуру примирення та не відображають роль інших учасників, окрім сторін, у досягненні примирення. Тому логічно буде дослідити правовий статус усіх учасників процесу у правовідносинах, які пов'язані з примиренням.

Принциповою є дискусія щодо можливості укладення угоди про примирення за участю третіх осіб. Так, відповідно до ч. 3 ст. 51 КАС України сторони можуть досягти примирення на будь-якій стадії адміністративного процесу, що є підставою для закриття провадження в адміністративній справі. Водночас зі змісту ст. 54 КАС України випливає, що треті особи, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, мають права позивача. Оскільки позивач має право на укладення угоди про примирення, то, виходячи з аналізу вищевказаних норм, третя особа із самостійними вимогами також має аналогічне право.

У теорії зазвичай превалює точка зору, згідно з якою правом на укладення угоди про примирення (мирової угоди) наділені особи, які мають матеріально-правову заінтересованість у результатах розгляду справи. У зв'язку з цим участь третьої особи, яка заявляє самостійні вимоги, у вказаній угоді вбачається можливою, але за умови, що ця особа укладає угоду одночасно з позивачем та відповідачем. Угода між третьою особою із самостійними вимогами та лише відповідачем, на нашу думку, є неможливою, оскільки задоволення самостійних вимог третьої особи повністю або частково виключає задоволення вимог позивача. Ця обставина вказує на високу ймовірність того, що така угода не відповідатиме вимогам законності, та порушуватиме права позивача, що є неприпустимим.

Отже, не суперечитиме закону лише угода про примирення між сторонами та третьою особою, яка заявляє самостійні вимоги на предмет спору. Вважаємо, що тільки при дотриманні таких умов участь третьої особи із самостійними вимогами в укладенні угоди про примирення є можливою. Більш того, підтвердження цієї тези можна знайти в наявній судовій практиці. Так, відповідно до ухвали Чорноморського районного суду Автономної Республіки Крим у справі № 120/281/13-а від 14 червня 2013 р. про визнання рішення Міжводненської сільської ради неправомірним судом було закрито провадження в адміністративній справі та затверджено угоду про примирення, відповідно до якої третя особа не перешкоджає діям сторін щодо врегулювання спору та підтверджує добросовісність своїх намірів шляхом узгодження технічної документації, засвідчуючи її своїм підписом. Таким чином, участь третіх осіб, які заявляють самостійні вимоги на предмет спору, в укладенні угоди про примирення є можливою лише за умови, що учасниками такої угоди будуть позивач та відповідач.

Щодо участі третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, то зазвичай у науці вважається, що такі учасники не мають матеріально-правової заінтересованості у результатах розгляду справи та однозначно не мають права укладати угоду про примирення. Єдина умова, яку висувують щодо участі цих осіб, полягає у тому, що умови примирення не мають порушувати їхніх прав, свобод чи законних інтересів; в іншому випадку домовленості щодо примирення не можуть бути затверджені судом.

Вважаємо, що категорична заборона таким особам укладати угоду про примирення не є виправданою, оскільки рішення по справі все ж таки зачіпає їхні права та інтереси та робить їх заінтересованими у розгляді справи. Тому участь третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору, в укладенні угоди про примирення є можливою та навіть бажаною, оскільки сприятиме послідовному захисту їхніх прав, свобод та законних інтересів.

Окремої уваги заслуговує питання укладення угоди про примирення представниками сторін чи третіх осіб. Так, відповідно до положень ст. 56 КАС України сторона, а також третя особа в адміністративній справі можуть брати участь в адміністративному процесі особисто і (або) через представника. Представники беруть участь в адміністративному процесі на основі договору або закону. На нашу думку, укладення угоди про примирення через представника є можливим, але потребує обов'язкової перевірки судом наявності відповідних повноважень, які делегує сторона чи третя особа. Повноваження на укладення угоди про примирення мають бути прямо передбачені в довіреності, яка видається представникові. Проте можливі випадки, коли суду необхідно перевірити не лише наявність необхідного повноваження у довіреності, але й наявність права на укладення вказаної угоди в органі, що видав таку довіреність (у випадках, коли учасником процесу виступає юридична особа).

Також вважаємо за необхідне звернути увагу на особливості укладення угоди про примирення у спорах за участю осіб, яким законом надано право захищати у суді права, свободи та законні інтереси інших осіб. Відповідно до положень ст. 61 КАС України органи та особи, які звертаються до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів інших осіб, не можуть закінчувати справу примиренням. У зв'язку з цим звертаємо увагу на суттєву відмінність процесуального статусу прокурора при представництві інтересів окремої особи та при представництві інтересів держави. Відповідно до ч. 2 ст. 60 КАС України прокурор, який звертається до адміністративного суду в інтересах держави, у позовній заяві (поданні) самостійно визначає, в чому полягає порушення інтересів держави, та обґрунтовує необхідність їх захисту, а також зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних правовідносинах. У разі відсутності такого органу або відсутності у нього повноважень щодо звернення до адміністративного суду

прокурор зазначає про це в позовній заяві й у такому разі прокурор набуває статусу позивача. Вважаємо, що за наявності вказаних умов прокурор має право на укладення угоди про примирення, оскільки він фактично уособлюватиме державу як суб'єкта спірних правовідносин та діятиме в межах наданої йому компетенції.

На підставі викладеного можна зробити висновок, що досліджуване питання недостатньо чітко врегульоване в чинному адміністративно-процесуальному законодавстві. Закріплення можливості укладення угоди про примирення лише сторонами адміністративно-правового спору не гарантує належного захисту інтересів інших учасників процесу та вказує на необхідність подальшої наукової та нормотворчої роботи у цьому напрямі. Так, законодавчої деталізації потребує правовий статус третіх осіб, яким законом надано право захищати у суді права, свободи та законні інтереси інших осіб, а також представників при укладенні ними угоди про примирення.

Спасенко Вікторія Олександрівна,
аспірант кафедри адміністративного
права, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ВЛАДИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ

З метою створення й підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання їм високоякісних і доступних адміністративних послуг, задоволення їх інтересів у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави й територіальних громад відповідно до положень Європейської хартії місцевого самоврядування 1 квітня 2014 р. затверджено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Одним із завдань реформи є забезпечення доступності й якості адміністративних послуг, а саме: територіальної доступності, що передбачає надання послуг на території громади, де проживає особа; належної матеріально-технічної бази для надання основних форм публічних послуг (органи

місцевого самоврядування повинні мати у своєму розпорядженні відповідні приміщення та інфраструктуру); відкритості інформації про послуги, порядок та умови їх надання; професійності надання публічних послуг [1].

З огляду на те, що Україна спрямувала вектор реформування на децентралізацію влади, постає гостра потреба передачі деяких функцій органів державної влади, у тому числі й у сфері державної реєстрації, органам місцевого самоврядування. Відзначимо, що на сьогодні в Україні склалася багаторівнева система управління у сфері державної реєстрації. Провідним центральним органом виконавчої влади, що реалізує політику держави у визначених законодавством сферах державної реєстрації, є Міністерство юстиції України. Цей орган виконує свої повноваження безпосередньо, а також через територіальні органи, у складі яких діють структурні підрозділи, що забезпечують здійснення державної політики з питань державної реєстрації актів цивільного стану, речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень, юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців, договорів комерційної концесії (субконцесії), реєстрації (легалізації, прийняття повідомлення про утворення) об'єднань громадян, громадських спілок, інших громадських формувань, статутів, друкованих засобів масової інформації [2; 3]. Вказане свідчить про те, що нині в Україні спостерігається надмірна централізація повноважень і фінансово-матеріальних ресурсів в органах виконавчої влади, які реалізують державну політику у встановлених законодавством сферах державної реєстрації, результатом чого є залежність регіонів від центру, що призводить до погіршення якості й доступності адміністративних послуг і сприяє виникненню корупції.

Аналіз чинного законодавства дає підстави для висновку, що функцію з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно здійснює як центральний орган виконавчої влади, так і його територіальні органи. На наше переконання, доцільніше передати зазначену функцію у повному обсязі структурним підрозділам, що реалізують державну політику у визначених законодавством сферах державної реєстрації, територіальних органів Міністерства юстиції України, а за останнім залишити контрольні функції у цій сфері. Зазначене приведе до зменшення навантаження на державних реєстраторів речових прав на нерухоме майно центрального органу виконавчої влади, а отже, сприятиме більш якісному здійсненню

контролю у сфері державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Наступним етапом реформ у зазначеній царині може стати передання реєстраційних функцій органам місцевого самоврядування, що узгоджуватиметься з основоположним принципом децентралізації — принципом субсидіарності, який передбачає, що рішення з відповідних питань мають прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, який найбільш наближений до споживача [4, с. 45].

Практика діяльності державних реєстраторів у сфері державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців показала, що в цій царині проводиться значна кількість реєстраційних дій. Пропонуємо передати функцію з державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб — підприємців органам місцевого самоврядування, що забезпечить відповідальність останніх перед відповідною територіальною громадою за якість надання адміністративних послуг у зазначеній сфері державної реєстрації та сприятиме впровадженню нової ідеології — служіння держави громадянам, а не навпаки.

І наостанок, наголосимо, що дієвість місцевого самоврядування, а отже, й успішність децентралізації залежить від фінансової спроможності територіальних громад. Найбільш ефективним засобом створення повноцінної матеріальної бази для місцевого самоврядування є фіскальна децентралізація, втілення якої дозволить повною мірою реалізувати концепцію децентралізації влади в Україні.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Текст] : розпорядження Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 30. – Ст. 831.
2. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України [Текст] : постанова Каб. Міністрів України від 2 лип. 2014 р. // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 54. – Ст. 1451.
3. Про затвердження положень про територіальні органи Міністерства юстиції України [Електронний ресурс] : наказ М-ва юстиції України від 23 черв. 2011 р. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z0759-11>.
4. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. Бориславська, І. Заверуха, Е. Захарченко та ін.]. – К. : Софія, 2012. – 128 с.

Терещук Оксана Анатоліївна,
аспірант кафедри адміністративного
та фінансового права,
Львівський національний університет
імені Івана Франка

ПРИНЦИП СУБСИДАРНOSTІ В КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

Якщо людина придумала державу, то повинна була згодом придумати правила і способи, з допомогою яких ця держава функціонуватиме.

Ян Зіммерманн

Адміністративне право регулює відносини особи й органів публічної адміністрації як представників держави. Термін «*administro*» у латинській мові має кілька значень, перше з яких це служіння, надання допомоги, друге — управління, керівництво. На жаль, через закоренілість соціалістичної термінології вітчизняне адміністративне право трактувалося, а деякими дослідниками визначається і до сьогодні як суто управлінська галузь. Не заперечуючи проти наявності в предметі означеного права відносин управлінського характеру, хочемо наголосити на їх другорядності. Адже основна частина суспільних відносин за участю суб'єктів владних повноважень є публічно-сервісними. Зокрема, до таких відносимо: надання адміністративних послуг, прийняття індивідуальних актів, позасудовий розгляд адміністративно-правових спорів.

Неправильне розуміння сутності адміністративного права зумовлює деформування його доктрини. З метою запобігання такому спотворенню необхідно звернутися до витоків, засад становлення означеної галузі.

Адміністративне право виникло як система норм, спрямована на обмеження сваволі найперше монарха, а згодом і інших публічно-владних органів. Тобто із самого початку ця галузь формувалася на людиноцентристських засадах, які у минулому столітті були визначені як принципи: законності, недискримінації, скасовності незаконного адміністративного акта, юридичної визначеності, права на захист, пропорційності, поваги фундаментальних прав людини і громадянина, субсидіарності, належного управління, прозорості, застосування.

Якщо сьогодні важливість таких принципів, як законність, повага до фундаментальних прав людини і громадянина та право на захист не піддається сумніву, то засада субсидіарності, на жаль, ще є неналежно оціненою. Така ситуація становить суттєве упущення державотворця, що загалом деструктивно впливає на ефективність організації і діяльності публічної адміністрації та якість надання адміністративних послуг зокрема.

З метою виправлення означених недоліків, і не лише їх, Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р., одним із принципів реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади визнає принцип субсидіарності [1].

Як зазначає П. Костюк, субсидіарність (з лат. «subsidium» — надання допомоги) — це демократичний принцип упорядкування вільного і гуманного суспільства. Він виходить ще з філософії Платона і Аристотеля та середньовічного права. Згідно із субсидіарністю влада має бути якомога ближчою до громадян. Держава, суспільство чи будь-який вищий авторитет мають лише тоді втручатися в компетентність менших чи підпорядкованих спільнот, коли останні не здатні самотужки виконати свої завдання [2].

Сучасні науковці розглядають субсидіарність у двох площинах: горизонтальній і вертикальній. Так, горизонтальна субсидіарність трактується як засада пріоритетності прав і свобод особи перед правами іншої спільноти. Вертикальна ж субсидіарність обстоює важливість прав нижчого рівня влади перед вищим [3].

На думку польського адміністративіста Я. Зіммерманна, субсидіарність полягає у тому, що не особа повинна допомагати державі, а навпаки — держава допомагає особі. Громадяни через власні структури, що формуються на локальному рівні, повинні мати якнайбільшу свободу щодо виконання публічних завдань, а держава має брати на себе лише ту частину функцій, яку перші не можуть самостійно реалізувати [4, с. 131].

Нормативне закріплення принципу субсидіарності у вітчизняному законодавстві знаходимо у ч. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, відповідно до якої муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тією владою, яка має найтісніший контакт з громадянином. Наділяючи тією чи іншою функцією інший орган, необхідно враховувати обсяг і характер завдання, а також вимоги досягнення ефек-

тивності та економії [5]. Таким чином, принцип субсидіарності можна використовувати як підставу перерозподілу повноважень задля виконання останніх на найближчому для громадян рівні.

Як зазначається у Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи № R(95) 19 щодо імплементації принципу субсидіарності, з метою розподілу повноважень державам-членам варто:

- законодавчо закріпити базовий перелік повноважень, що належать до кожного рівня місцевих і регіональних влад;

- впроваджувати принципи організації, що зрівноважують повноваження з можливостями (ресурси, розмір, географічного положення і т. д.) місцевих і регіональних влад;

- урегулювати законодавчо та провести експерименти щодо: можливості місцевих органів влади відмовитися від певних повноважень і передати їх на вищий рівень, або, навпаки, деяким місцевим органам влади (зокрема, в середніх і великих містах) накопичити повноваження, належні різним рівням місцевих і регіональних влад; створення універсального органу міжмуніципального співробітництва; диференціювання завдань органів місцевого самоврядування відповідно до їх розміру або інших характеристик;

- впровадити постійні механізми залучення місцевих та регіональних органів влади в новий перерозподіл повноважень шляхом укладення контактів між центральним, місцевими та регіональними рівнями;

- у справах, що стосуються перерозподілу повноважень між різними рівнями влади ввести систему контрактів, у яких визначити конкретну роль і відповідальність кожного;

- встановити процедури та механізми юридичного чи політичного характеру з метою впровадження принципу субсидіарності і вирішення будь-яких пов'язаних спорів;

- застосувати всі ці положення не тільки до відносин між центральним і місцевими органами влади, але й між усіма рівнями публічної адміністрації.

Як зазначено у Рекомендації, принцип субсидіарності слід впроваджувати з іншими організаційними принципами, такими як узгодженість та єдність застосування державної політики в інтересах усіх громадян, координації та територіальної солідарності [6].

Вважаємо, що досліджувана засада може використовуватися не тільки при децентралізації влади, а й у випадку раціонального перерозподі-

лу повноважень між різними рівнями публічної адміністрації, зокрема й делегування останніх приватним структурам.

Варто зазначити, що означений принцип завжди є динамічним та еластичним, і з його допомогою неможливо впровадити сталий поділ компетенції між конкретними рівнями публічної адміністрації. Як зазначає Я. Зіммерманн, завдяки принципу субсидіарності не можемо встановити вичерпного переліку завдань, які стосуватимуться органів державної влади чи суспільства (громадян), проте можемо окреслити тенденції, відповідно до яких ці завдання мають бути поділені [4, с. 131].

Отже, можна стверджувати, що для визначення людиноцентристської спрямованості адміністративного права принцип субсидіарності виражає ідею, відповідно до якої публічно-владні повноваження локалізуються на якомога ближчому до особи рівні з метою якіснішого та ефективнішого забезпечення її інтересів.

Сьогодні в умовах реформування публічної адміністрації використання принципу субсидіарності має сприяти не лише розподілу повноважень між ланками системи публічної адміністрації, але й ефективності та підвищенню якості надання адміністративних послуг населенню.

Список використаних джерел

1. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Каб. Міністрів України від 1 квіт. 2014 р. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. 2. Католицька церква про суспільно-економічну діяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу: xlc.com.ua/cerkva-pro/8-ekonomika/29-katolycka-cerkva-pro-suspilno-ekonomichnu-dijalnist. 3. Панченко, Т. В. Еволюція принципу субсидіарності в політичній філософії європейського федералізму [Електронний ресурс] / Т. В. Панченко. – Режим доступу: <http://enpuir.npu.edu.ua/bitstream/123456789/6273/1/Panchenko.pdf>. 4. Zimmermann, J. Prawo administracyjne [Текст] / Jan Zimmermann / Warszawa 2014. 6. wyd., Wolters Kluwer SA 2014. – 479 s. 5. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : від 15 жовт. 1985 р. . – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036. 6. Recommendation № R (95) 19 of The Committee of Ministers to member states on the implementation of the principle of subsidiarity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=539085&Site=CM>.

Антошко Микола Іванович,
студент 1 групи 5 курсу
Інституту підготовки кадрів для
Служби безпеки України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (на прикладі принципу транспарентності)

Україна, ставши на шлях розвитку демократичної та правової держави, веде активний пошук найбільш дієвої моделі державного управління, у тому числі управління національною безпекою. Це, зокрема, знайшло своє відображення у Стратегії національної безпеки України. Актуальним завданням у зв'язку з цим є ґрунтовне дослідження принципів належного управління, які в багатьох розвинутих країнах світу покладені в основу реформування державного управління.

Важливо підкреслити той факт, що міжнародні організації вже тривалий час досліджують цей аспект державних процесів. Наприклад, заслуговують на увагу розробки у сфері належного управління з боку ООН, які містяться, зокрема, у резолюції Генеральної Асамблеї 50/225 від 1 травня 1996 р. «Державне управління та розвиток» та інших резолюціях, у численних доповідях Генерального секретаря ООН. Підкреслимо значення доповіді Генерального секретаря від 3 вересня 1997 р., у якій особливе місце відведено концепції належного (благого) управління як одній із ключових передумов досягнення цілей сталого розвитку, процвітання і миру.

Належне управління, як наголошується в Доповіді, ґрунтується на шести основних принципах, а саме: верховенства права; ефективності державних інститутів; транспарентності; підзвітності в рамках управління державними справами; поваги прав людини; реальної участі всіх громадян у політичних процесах, які відбуваються в державі, а також у прийнятті рішень, що їх стосуються. При цьому «належне управління» розглядається як ідеальна модель ведення державних справ, до розбудови якої має прагнути кожна держава, тобто таким же ідеалом, як і розвинене громадянське суспільство, правова, соціальна держава тощо.

Концепція «належного управління» з кінця ХХ ст. набула значного поширення у міжнародній спільноті. Так, на основі концепції «належного

управління» за дорученням Європейської комісії було підготовлено Білу книгу з питань Європейського управління (European governance. White Paper), що була опублікована 27 липня 2001 р., через шість років після підписання резолюції ООН «Про державне управління та розвиток» — основоположного акта у сфері належного управління. Суть Білої книги полягає в тому, що на її сторінках були закріплені чотири категорії основоположних засад належного управління (верховенства права, відкритості та прозорості, відповідальності та підзвітності, ефективності та продуктивності) та розкритий механізм втілення даних засад інституціями влади регіонального рівня. У сукупності визначені засади повинні спрямовувати державне управління в руслі надійності та передбачуваності, внаслідок чого покращується загальний стан демократії та законності.

Не викликає сумніву той факт, що принципи належного управління, що напрацьовані міжнародною практикою, повною мірою мають реалізовуватися і в діяльності органів державної влади України, у тому числі і в діяльності Служби безпеки України (далі — СБУ) з урахуванням, зрозуміло, специфіки функціонування цього органу, його завдань тощо.

Розглянемо більш детально значення та особливості реалізації цих принципів у діяльності СБУ на прикладі принципу прозорості. Значення цього принципу полягає в тому, що він є одним із дієвих та необхідних інструментів реалізації демократії й забезпечення поваги та дотримання прав і свобод громадян.

Аналіз документів міжнародних організацій, наукових праць дозволив визначити сутність принципу прозорості. За своїм змістом він є двоскладовим, містить дві державно-правові категорії, а саме «відкритість» та «прозорість», які є невід'ємними одна від одної. Відкритість означає, що громадяни через спеціальні структурні підрозділи державного органу чи інституції громадянського суспільства можуть брати безпосередню участь в управлінні суб'єктом владних повноважень (у цьому випадку СБУ) або контролювати її діяльність. Прозорість, у свою чергу, це можливість громадян отримувати достовірну інформацію про діяльність суб'єкта державно-владних повноважень. Таким чином, відкритість і прозорість органічно доповнюють одне одного. Якщо окремо реалізовувати прозорість від відкритості, то свою функцію прозорості не виконуватиме і втратить своє значення.

Принцип прозорості реалізується повною мірою тільки тоді, коли існують необхідні умови — так звані компоненти принципу прозорості. На сторінках наукової літератури вони поділяються на три

групи, а саме: нормативний компонент, інституційний та особистісний. Підкреслюючи значення кожного із них, водночас вважаємо, що базове значення має нормативний компонент. Нормативний компонент — це закріплення принципу прозорості в законодавстві.

Аналіз положень Конституції України дозволяє говорити про створення в Україні конституційного підґрунтя для розвитку та втілення на практиці принципу прозорості. Відповідно до ст. 4 Закону України «Про Службу безпеки України» СБУ у своїй діяльності керується Конституцією України. Згідно зі ст. 3 Закону одним із ключових принципів діяльності СБУ є принцип гласності, який можна вважати передумовою реалізації принципу прозорості. Вагоме значення для забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності СБУ відіграє і ст. 7, у якій закріплено право громадян на інформацію про діяльність СБУ, визначено, на які види інформації забороняється встановлювати обмеження щодо доступу до неї та яку інформацію громадяни отримати не можуть через її спеціальний статус. Можливість громадян ознайомлюватися з інформацією щодо діяльності СБУ, яка безпосередньо пов'язана з правами людей, — це один із механізмів реалізації «прозорості» як елемента принципу прозорості.

Дієвим інструментом реалізації принципу прозорості й одночасно його проявом є цивільний демократичний контроль за діяльністю органів сектору безпеки. Суб'єктів, порядок і предмет такого контролю визначає Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави». Важливого значення з точки зору розвитку та можливості реалізації принципу прозорості у діяльності СБУ мають закони України «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», а також і деякі інші. Так, наприклад, згідно зі ст. 4 Закону «Про доступ до публічної інформації» доступ до публічної інформації здійснюється на принципах прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом.

Відзначимо також роль підзаконних актів, з-поміж яких особливе місце займають акти Президента України. Пошлемося для прикладу на такі укази Президента України, як «Про повноваження та гарантії здійснення постійного контролю за діяльністю Служби безпеки України», «Про Концепцію реформування Служби безпеки України». Щодо останнього, то відповідно до Концепції в ході реформування має бути забезпечено (поряд з іншим) підвищення рівня довіри суспільства до СБУ як

ефективного, демократичного, контрольованого громадськістю державного органу. Як один із принципів проведення реформаторських змін визначається відкритість для демократичного цивільного контролю.

Транспарентність забезпечує розвиток демократії, громадянського суспільства шляхом відкритості дій органів державної влади, у тому числі й СБУ, процедури прийняття політичних рішень та активізації суспільного контролю за діяльністю органів державної влади та управління. Розбудова транспарентності влади сприяє вирішенню проблем відповідальності та ефективності державного управління, зокрема, і діяльності СБУ. Саме тому умови, принципи та правила використання транспарентності як інструменту демократії мають бути чітко регламентовані законодавством.

Проблема, яку ми розглядаємо, є не тільки актуальною, але й надзвичайно складною для вирішення. Ця складність полягає в існуючій суперечності між переважно негласним характером діяльності СБУ, специфічністю її завдань і необхідністю публічної оцінки діяльності з боку громадськості, здійснення громадського контролю тощо. Тому на сьогодні мова має йти про необхідність подальшого розвитку та конкретизації принципу транспарентності, особливо це стосується механізму його реалізації. Вважаємо, що умови та правила використання транспарентності як інструменту демократії мають бути чітко регламентовані законодавством.

Бердалієв Максим Євгенович,
студент 3 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ СУДАМИ ПОЛОЖЕНЬ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Права й свободи людини і громадянина є однією із найголовніших суспільних цінностей. У сучасних умовах розвитку суспільства необхідність їх захисту та підтримання правопорядку набуває вельми важливого значення.

Досвід багатьох європейських країн доводить, що адміністративне судочинство є ефективним інструментом захисту прав, свобод людини від порушень з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Урахування стандартів здійснення судочинства в європейських державах, а також практики Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) вбачається необхідним для вдосконалення функціонування адміністративних судів в Україні.

Забезпечення доступу до практики ЄСПЛ є одним із головних напрямів забезпечення стандартів загальноєвропейського рівня, оскільки відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ.

Рішення ЄСПЛ становлять особливе джерело адміністративного права України, з їх допомогою формуються важливі правові позиції, обов'язкові до подальшого використання судами під час розгляду та вирішення адміністративних справ.

У контексті забезпечення реалізації норм Конституції України та Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — Конвенція) було прийнято Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», який став серйозним кроком у напрямі узгодження судових рішень, що приймаються в Україні, із європейськими стандартами.

Відповідно до ст. 17 Закону суди мають застосовувати будь-яке рішення, винесене ЄСПЛ, незалежно від суб'єктного складу справи, в тому числі прийняте щодо інших країн.

Але на практиці в національному судочинстві із застосуванням правових позицій ЄСПЛ виникає ряд складнощів, пов'язаних насамперед з відсутністю в українському законодавстві механізму доступу до рішень Європейського Суду. Безумовно, для застосування Конвенції необхідно знання практики ЄСПЛ, що потребує постійного моніторингу рішень Суду. Такий моніторинг вимагає значних зусиль і часу від суддів. Ще складнішою постає проблема забезпечення суддів перекладом повних текстів рішень, оскільки згідно із Законом суди мають використовувати офіційний переклад рішення ЄСПЛ, надрукований в офіційному виданні, або за відсутності перекладу користуватися оригінальним текстом. Виконання вказаної функції покладається на державний орган, відповідальний за організаційно-матеріальне забезпечення судів. На сьогодні немає інформації про стан забезпечення судів, як і інших правників, офіційними перекладами рішень

ЄСПЛ. З метою загального доступу до тексту Конвенції фахівцями Міністерства юстиції та Міністерства закордонних справ розроблено офіційну редакцію перекладу Конвенції. Ця редакція ґрунтується на паралельній розробці автентичних текстів англійською і французькою мовами. Стосовно саме рішень, то українське законодавство не містить норм щодо їх обов'язкового перекладу українською. Не містить національне законодавство і вимог до суддів стосовно володіння англійською чи французькою мовами. Переклади окремих рішень виконуються фізичними та юридичними особами чи благодійними організаціями. Відсутність офіційного перекладу рішень ЄСПЛ, що застосовують національні суди, у свою чергу, суперечить ст. 57 Конституції України у частині гарантованого кожному права знати свої права та обов'язки.

Значущим чинником, який перешкоджає однакової імплементації національними судами рішень Європейського суду, є також відсутність однозначного підходу до їх тлумачення. Так, норми Конвенції та практика її тлумачення ЄСПЛ можуть застосовуватись як додатковий аргумент, яким обґрунтовується позиція вітчизняного суду, що базується на нормах національного права, або розглядатись як тлумачення, що має нормативний характер. Також існує такий підхід, що національні суди використовують Європейську конвенцію, коли відсутні інші правові регулятори у рамках національного законодавства.

Показовим прикладом неправильного розуміння рішення ЄСПЛ є справа «Бочан проти України», рішення за якою прийняте 5 лютого 2015 р. Так, більше 10 років Марія Бочан намагалася довести своє право на приватну власність. Суди першої та апеляційної інстанцій ухвалювали рішення на її користь, але їх скасовував Верховний Суд України. ЄСПЛ у 2007 р. ухвалив рішення на користь заявниці, визнавши порушення п. 1 ст. 6 Конвенції та ст. 1 Першого протоколу до Конвенції; призначив їй компенсацію. Рішення ЄСПЛ повинно було стати підставою для перегляду рішення національного суду, але Верховний Суд не побачив помилок у рішенні суддів. Бочан вдруге звернулася до Європейського суду, її справу розглядала Велика палата ЄСПЛ і рішення знову було прийнято на її користь. Судді ЄСПЛ відзначили, що висновки Європейського суду були спотворені Верховним Судом України і право на справедливий суд було проігноровано. Це рішення має бути належним чином враховане українськими юристами та судьями, щоб у подальшому уникати подібних досить ганебних оцінок з боку міжнародної судової інстанції.

Підсумовуючи, слід зазначити, що коректне застосування рішень ЄСПЛ українськими судами має позитивно впливати на якість судових рішень у багатьох категоріях спорів. Рішення ЄСПЛ фактично здатні виконувати роль прецедентів, що зробить неможливим появу діаметрально протилежних рішень з дуже схожих спорів. Отже, застосування положень Конвенції та практики ЄСПЛ впливає на здатність суду забезпечувати справедливий судовий захист, встановлення балансу між наявністю у людини прав та свобод і розумінням та дотриманням цих прав державою.

Бондар Вікторія Олександрівна,
студентка 3 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ

Процес розвитку державної служби в Україні почався в 1993 р. із прийняттям Закону України «Про державну службу», який став основою відповідного державно-правового інституту. На той час це був досить перспективний закон, який дозволив побудувати систему державної служби та заклав певний фундамент для її вдосконалення та подальшого розвитку.

На сучасному етапі Україна прагне до покращення й оптимізації системи державного управління, вдосконалення механізмів державної служби з урахуванням європейського досвіду. З метою визначення шляхів удосконалення державної служби в Україні відповідно до загальних засад її функціонування у державах Європейського Союзу Президентом України видано Указ від 5 березня 2004 р. «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу». Одним із пріоритетних напрямів Концепції визначено професіоналізацію державної служби і зазначено, що суттєвою умовою для забезпечення високої професійності має стати розширення можливостей для навчання державних службовців, зокрема на основі застосування дис-

танційного навчання, проведення регулярних обмінів досвідом між державними службовцями та обговорення актуальних проблем державного управління, застосування новітніх технологій у цій сфері.

Необхідні для ефективної реалізації державної служби демократичні стандарти ЄС, хоча і не мають чітко сформульованих норм, але визначаються законодавством і реалізуються за допомогою комплексу програм та механізмів контролю й підзвітності. Ці стандарти в країнах — членах ЄС втілені в різних нормативно-правових актах, серед яких — закони про державну службу, адміністративні процедурні та процесуальні кодекси.

У європейському законодавстві не існує однозначних норм, які визначають модель державного управління, що має бути в країнах, які прагнуть стати членом ЄС, однак є загальноприйняті принципи, а саме верховенства права, законності, патріотизму, доброчесності, професіоналізму, політичної нейтральності, лояльності, публічності, прозорості, стабільності, відповідальності, ефективності, результативності та рівного доступу до державної служби. Метою професіоналізації державної служби є підвищення якості надання управлінських послуг, упровадження серед державних службовців основних принципів управління, кодексу етики.

Одним із напрямів адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу є невідкладне вдосконалення законодавства та заміна великого масиву застарілих національних стандартів на прогресивні міжнародні та європейські, проведення у суспільстві широкої просвітницької кампанії щодо застосування нових норм і правил.

Для перетворення державної служби будь-якої країни, у тому числі й України, у державну службу європейського зразка необхідно в законодавчих актах передбачити закріплення моделі публічно-правових відносин між державними службовцями і державою, забезпечення політичної нейтральності державних службовців шляхом розмежування політичних та адміністративних посад у системі виконавчої влади, чіткі критерії віднесення до посад державних службовців працівників, які виконують відповідні державно-владні повноваження, реформування і законодавче врегулювання системи оплати праці державних службовців, встановлення прозорих та справедливих принципів добору на посади державних службовців виключно на конкурсних засадах, запровадження в системі держслужби управління персоналом, що базується на принципах законності, компетентності та професійних заслуг, встановлення індивідуальної дисциплінарної відповідальності державних службовців.

Бондар Єлизавета Володимирівна,
студентка 1 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Адміністративна реформа передбачає побудову держави, основним завданням якої є обслуговування потреб людей, допомога і забезпечення реалізації ними своїх прав і свобод. «Інструментом» держави в цій діяльності є адміністративна послуга, яка є відносно новим інститутом адміністративного права. Тривають наукові дискусії як із питань сутності адміністративної послуги, так і щодо різних аспектів цього правового явища. Зокрема, беззаперечним є твердження, що діяльність органів публічної адміністрації має врегульовуватися законами. Таким є Закон України «Про адміністративні послуги», який був прийнятий 9 грудня 2011 р. Також не виникає сумнівів щодо необхідності прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, який розроблявся в пакеті із Законом «Про адміністративні послуги».

Однак постають інші проблеми стосовно того, чи варто врегулювати законодавчим актом, наприклад, такі питання: перелік адміністративних послуг, що надаються органами публічної адміністрації, конкретна процедура їх надання, строки надання, перелік документів, необхідних для отримання кожної конкретної адміністративної послуги, вимоги до цих документів та багато інших питань. На сьогодні ці питання регулюються різними видами підзаконних актів.

Можна сказати, що надання адміністративних послуг в Україні регулює хто завгодно, тільки не Верховна Рада України. Але відомо, що регулювання суспільних відносин є виключною прерогативою законодавчого органу. Цієї проблеми торкається В. Тимошук у монографії, присвяченій адміністративним актам. Він пише: «Зважаючи на принцип розподілу влади, нормотворчість є функцією законодавця, а не виконавчих органів — один суб'єкт творить правила, а інший впроваджує їх у життя». При цьому науковець робить цікаву пропозицію розглядати

підзаконні акти як такі, «що пояснюють норми законів для тих, хто їх має застосовувати, тобто спрямовані безпосередньо на службовців адміністрації, а не на приватних осіб».

Якщо подивитися на проблему врегулювання надання адміністративних послуг, то можна побачити, що велика їх кількість прямо чи опосередковано потребує саме такого регулювання.

Адміністративні послуги надаються уповноваженими суб'єктами, якими згідно з Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади від 15 лютого 2006 р. є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, державне підприємство, установа, організація, що на виконання закону надає адміністративну послугу. При цьому підприємства, установи, організації надають адміністративні послуги виключно в порядку повноважень, делегованих їм органами виконавчої влади або місцевого самоврядування. Згідно з п. 12 ст. 92 Конституції України організація і діяльність органів виконавчої влади визначається виключно законами України. Водночас у п. 15 ст. 92 Конституції України стверджується, що лише «засади місцевого самоврядування» визначаються законами України. Виходячи з цього органи виконавчої влади не можуть своїми актами врегулювати правовідносини щодо надання адміністративних послуг, а органи місцевого самоврядування можуть це робити стосовно тих послуг, що вони надають фізичним і юридичним особам.

Досить однозначно Конституція України вирішує питання про обов'язковість виконання вимог нормативно-правових актів: у ст. 68 наголошується, що незнання законів не звільняє від юридичної відповідальності. Тобто порушення положень підзаконних актів не повинно тягнути за собою відповідальності. Але на практиці маємо адміністративну відповідальність за порушення вимог підзаконних актів. Звідси впливає принципове твердження, що надання адміністративних актів має регулюватися виключно законами. Проте на практиці все відбувається інакше. Основним аргументом цього є те, що Верховна Рада об'єктивно не може прописувати в законі детальну конкретизацію процедури із надання кожної адміністративної послуги.

Можливий шлях вирішення цієї проблеми полягає у врахуванні пропозиції В. Тимощука щодо ставлення до підзаконних нормативно-правових актів як до таких, що стосуються і є обов'язковими стосовно виконання лише державними службовцями того органу, який їх видав, і не

стосуються замовників адміністративних послуг. У випадку покладання на адміністративний орган обов'язку зі здійснення всіх дій, збирання всіх документів, проведення всіх перевірок та експертиз, погоджень з іншими органами публічної адміністрації, що є необхідними для отримання адміністративної послуги, то тоді на рівні закону можна врегулювати лише такі питання, як перелік адміністративних послуг, форму і зміст заяви на отримання адміністративної послуги, строки її надання та відповідальність адміністративного органу і його посадових осіб за ненадання або неналежне надання адміністративної послуги. Решту питань, пов'язаних із процедурою надання кожної конкретної адміністративної послуги, можна вирішити шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів.

Таким чином, у зв'язку з існуванням багатьох шляхів розв'язання проблеми законодавчого регулювання надання адміністративних послуг варто наполягати на закріпленні у законі такого положення. Зважаючи на ту обставину, що будь-який владний орган завжди тяжіє до посилення власного контролю за процесами, що відбуваються у суспільстві, а отже, схильний до встановлення якомога більшої кількості різних дозволів, ліцензій тощо, можна наполягати, що сам перелік адміністративних послуг має бути обов'язково визначений законом, і адміністративним органам має бути заборонено самостійне запровадження додаткових адміністративних послуг, не передбачених законом.

Васюренко Руслан Володимирович,
студент 14 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЩОДО ПИТАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ

Відповідно до ст. 124 Конституції України юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі. Згідно із положеннями ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» сис-

тему судів загальної юрисдикції складають місцеві суди, апеляційні суди, вищі спеціалізовані суди, Верховний Суд України, який є найвищим судовим органом у системі судів загальної юрисдикції. Суди загальної юрисдикції спеціалізуються на розгляді цивільних, кримінальних, господарських та адміністративних справ, а також справ про адміністративні правопорушення.

У державах, які мають спеціалізовані суди, нерідко виникають труднощі щодо розмежування юрисдикції, які зазвичай долаються напрацюванням судової практики. Із запровадженням адміністративних судів та судочинства в Україні виникли проблеми щодо того, за правилами якого судочинства вирішувати той чи інший спір. Невизначеність у цих питаннях зумовлює затягування з розглядом справ у судах. З огляду на це на сьогодні залишаються актуальними питання, котрі стосуються справ, які мають розглядати адміністративні суди.

Насамперед необхідно визначити, що ж розуміється під предметом адміністративної юрисдикції. Положення п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі — КАСУ) вказує, що справа адміністративної юрисдикції (далі — адміністративна справа) — це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, що здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. При цьому, як зазначається у ч. 2 ст. 4 КАСУ, юрисдикція адміністративних судів поширюється на всі публічно-правові спори, крім спорів, для яких законом встановлено інший порядок судового вирішення.

Перелік спорів публічно-правового характеру, на які поширюється юрисдикція адміністративних судів, закріплено в КАСУ. Згідно зі ст. 17 КАСУ до них належать:

- 1) спори фізичних або юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень стосовно оскарження його рішень (нормативно-правових актів або актів індивідуальної дії), дії чи бездіяльності;
- 2) спори з приводу прийняття, проходження та звільнення з публічної служби;
- 3) спори між суб'єктами владних повноважень щодо реалізації їх компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень;

4) спори щодо укладення адміністративних договорів, їх виконання або припинення, скасування й визнання нечинними;

5) спори за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, передбачених Конституцією та законами України;

6) спори, пов'язані з правовідносинами, котрі стосуються виборчого процесу або референдуму;

7) спори фізичних чи юридичних осіб із розпорядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації.

Необхідно констатувати, що велика кількість прогалин, наявність у законодавстві формулювань, які дають підстави двоюко тлумачити їх зміст, обумовлюють вагомую роль постанов та роз'яснень Пленуму Вищого адміністративного суду України у забезпеченні правильного й однакового визначення юрисдикції адміністративних судів. Зокрема, заслуговує на увагу постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 р. «Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів», у якій вказується, що законодавство не містить визначення терміна «публічно-правовий спір». Для розгляду спору адміністративним судом необхідно встановити його публічно-правовий зміст (характер). Для з'ясування характеру спору суди мають враховувати, що протилежним за змістом є приватноправовий спір. Це означає, що в основі розмежування спорів лежить поділ права на публічне та приватне.

Вирішуючи питання про віднесення норми до публічного права, а спору до публічно-правового, суди мають враховувати загальнотеоретичні та законодавчі критерії. Зокрема, за змістом п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ України у публічно-правовому спорі, як правило, хоча б однією стороною є орган виконавчої влади тощо. Спір набуває ознак публічно-правового за умов не лише наявності серед суб'єктів спору публічного органу чи посадової особи, а й здійснення ним (ними) у цих відносинах владних управлінських функцій.

Для цілей і завдань адміністративного судочинства владну управлінську функцію необхідно розуміти як діяльність усіх суб'єктів владних повноважень з виконання покладених на них Конституцією чи законами України завдань.

Вирішуючи питання про визначення юрисдикції адміністративних судів щодо вирішення адміністративних справ, необхідно враховувати,

що КАСУ встановлює правила відмежування адміністративної юрисдикції від інших видів юрисдикції: а) понятійно-функціональне — визначення адміністративної справи, наведене у п. 1 ч. 1 ст. 3 КАСУ; б) визначення видів публічних правовідносин (управлінські правовідносини та правовідносини, пов'язані з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень), зазначених у ч. 1 ст. 17 КАСУ; в) встановлення переліку публічно-правових спорів, що підпадають під юрисдикцію адміністративних судів (ч. 2 ст. 17 КАСУ); г) встановлення переліку публічно-правових справ, що не належать до предмета адміністративної юрисдикції (ч. 3 ст. 17 КАСУ), а саме: віднесених до юрисдикції Конституційного Суду України; що слід вирішувати в порядку кримінального судочинства; про накладення адміністративних стягнень; щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

Такі роз'яснення є ненормативними правовими актами, що не повинні містити нових норм права, однак закріплене ними тлумачення змісту правових норм є обов'язковим для відповідної судової системи, а тим самим і для сторін різних спорів.

Проблема встановлення юрисдикції адміністративних судів ускладнюється термінологічно нечітким визначенням їх окремих повноважень у Законі України «Про судоустрій і статус судів». Згідно з ч. 4 ст. 22 цього Закону місцеві адміністративні суди розглядають адміністративні справи, пов'язані з правовідносинами у сфері державного управління та місцевого самоврядування (справи адміністративної юрисдикції). Таким чином, щодо встановлення юрисдикції адміністративних судів, то спостерігаються різні підходи до визначення її обсягу: обмежений або розширений, конкретний чи бланкетний, наведенням переліку повноважень або заборонаю розглядати окремі справи.

Безперечно, розширений перелік повноважень адміністративних судів дозволяє особі, права якої порушені чи оспорується, швидше визначити, до якого суду звернутися за захистом. Крім того, це зменшує ймовірність спорів щодо підсудності певних категорій справ. Тому юрисдикція адміністративних судів не повинна встановлюватися бланкетною нормою. Навпаки, вона має охоплювати всі можливі види спорів у відповідній сфері.

Губарєва Анастасія В'ячеславівна,
студентка 1 групи 2 курсу
міжнародно-правового факультету,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИДИ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД (за матеріалами практики Вищого адміністративного суду України)

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» виконавчі органи місцевих рад мають право приймати рішення, що тягнуть за собою юридичні наслідки. Адресати зазначених рішень не завжди погоджуються із позицією, що викладена у рішеннях; вважають, що прийняття останніх призвело до порушення їх прав, свобод та інтересів. Отже, виникає спір, який можна розв'язати у суді за правилами адміністративного судочинства.

Вивчення практики Вищого адміністративного суду України, який є судом касаційної інстанції в справах щодо рішень виконавчих органів місцевих рад, за період із 1 січня 2014 р. по 1 червня 2014 р. дозволив констатувати таке.

1. Усього впродовж зазначеного періоду Вищим адміністративним судом України винесено 1242 постанови, з яких 14 — у справах за участю виконавчих органів місцевих рад.

2. Вивчення постанов у справах за участю виконавчих органів місцевих рад призвело до вирішення чотирьох груп спорів: 1) з приводу соціальних виплат (6 рішень); 2) щодо забезпечення житлом суддів (5 рішень); 3) щодо реалізації права на мирні зібрання (2 рішення) та 4) з приводу ненадання інформації (1 рішення).

3. Найбільшою за кількістю постановлених рішень є перша група спорів, тобто таких, що пов'язані зі здійсненням соціальних виплат.

Аналіз судових рішень у спорах цієї групи дозволив дійти таких висновків:

а) в усіх справах відповідачами є управління праці і соціального захисту виконавчих комітетів міських рад, яких уповноважено розглядати заяви фізичних осіб про нарахування та виплату соціальних платежів;

б) предметом оспорування у суді є або рішення управлінь про відмову у нарахуванні та виплаті соціальних платежів, або їх бездіяльність, що виявилась у нерозгляді відповідних звернень фізичних осіб;

в) поряд із управліннями відповідачами у цих справах можуть бути представники органів Державного казначейства України, оскільки саме вони здійснюють фактичну виплату соціальних платежів;

г) у п'яти з шести справ Вищий адміністративний суд України виніс рішення на користь фізичних осіб, визнавши протиправними або рішення, або бездіяльність зазначених управлінь. Виходить, що у більшості випадків представник виконавчого органу місцевої ради або прийняв незаконне рішення, або продемонстрував незаконну бездіяльність.

Гулаткан Тетяна Василівна,
студентка 26 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів прокуратури України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

У ст. 3 Конституції України закріплено, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Найбільшою цінністю в державі визнано людину, а захист її прав і свобод є для держави визначальним.

Слід наголосити, що ідея прав і свобод людини вимагає від держави розв'язання цілком конкретних завдань: їх регламентації, охорони, забезпечення. Одним із способів забезпечення слід визнати судовий захист прав і свобод (ст. 55). Проте в сучасних умовах він характеризується певними процесуальними труднощами. Тому для більш ефективного захисту прав і свобод законодавець встановив норми, якими передбачено порядок адміністративного оскарження громадянами рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Правовою основою механізму адміністративного оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого само-

врядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, засобів масової інформації, посадової особи у порядку підлеглості вищому органу або посадових осіб є Конституція України та Закон України «Про звернення громадян».

Адміністративний порядок оскарження має особливості в різних сферах державного управління.

Так, адміністративна форма захисту прав людини у галузі охорони здоров'я передбачає звернення в порядку вертикального підпорядкування: від головного лікаря закладу охорони здоров'я, структурного підрозділу відповідної місцевої державної адміністрації або органів місцевого самоврядування до Міністерства охорони здоров'я.

Що стосується підстав такого звернення, то сюди слід віднести порушення права на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування (ст. 49 Конституції України), заподіяння шкоди здоров'ю, відмову у реалізації зазначеного права, встановлення факту вищевказаних порушень тощо.

Механізм позасудового захисту в даному випадку передбачає можливість звернутися до посадової особи департаменту чи відділу охорони здоров'я місцевої державної адміністрації, сільської, селищної, міської ради, як усно на особистому прийомі, так і письмово шляхом подання відповідної заяви про забезпечення реалізації передбаченого законом права чи скарги про порушення медичними працівниками та посадовими особами закладів охорони здоров'я прав людини. Відповідно до ст. 19 Закону України «Про звернення громадян» подання такої заяви або скарги зобов'язує відповідний орган: об'єктивно, всебічно і вчасно перевіряти вимоги та доводи, що містяться у скарзі чи заяві та за результатами такого розгляду приймати рішення про скасування або зміну оскаржуваного рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо вони не відповідають закону або іншим нормативним актам, невідкладно вживати заходів до припинення неправомірних дій, виявляти, усувати причини та умови, які сприяли порушенням; забезпечувати поновлення порушених прав, реальне виконання прийнятих у зв'язку із заявою чи скаргою рішень; вживати заходів щодо відшкодування у встановленому законом порядку матеріальних збитків, якщо їх було завдано громадянину в результаті ущемлення його прав чи законних інтересів, вирішувати питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено порушення, а також на прохання громадянина не пізніше як у місячний термін

довести прийняте рішення до відома органу місцевого самоврядування, трудового колективу чи об'єднання громадян за місцем проживання громадянина. На ці органи також покладається обов'язок повідомляти громадян письмово про результати перевірки у разі незгоди з прийнятим рішенням. Громадянин має право оскаржити його до органу вищого рівня або суду.

Важливим засобом захисту прав суб'єктів правовідносин у сфері охорони здоров'я є скарга, яка є зверненням з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, об'єднань громадян, посадових осіб.

Слід зазначити, що скарга має містити основні елементи, до яких належать: фактологічна (описова) частина, в якій заявник констатує факти, повідомляє про них компетентному органу, вимагає розглянути ці факти та дати їм оцінку; негативна оцінка певних дій, бездіяльності, рішень, яку дає скаржник; прохання чи вимога про усунення конкретних порушень прав і законних інтересів чи перешкод; вимога притягти до відповідальності винну посадову особу за вчинення дій, що призвели до порушення права громадянина (хоча цей елемент може бути і відсутнім).

Громадянинові надається право подати скаргу особисто або через уповноважену на це іншу особу. Скарга в інтересах неповнолітніх і недієздатних осіб подається їх законними представниками. Згідно з чинним законодавством до них належать батьки, опікуни, піклувальники цієї особи або представники тих установ і організацій, під опікою чи опікуванням яких вона перебуває (ст. 39 Цивільного процесуального кодексу України).

Так, законодавством передбачено, що скарга на рішення, що оскаржувалось, може бути подана до органу або посадовій особі вищого рівня протягом одного року з моменту його прийняття, але не пізніше одного місяця з часу ознайомлення громадянина з прийнятим рішенням. Скарги, подані з порушенням зазначеного терміну, не розглядаються.

Суб'єкт розгляду скарги за результатами розгляду адміністративної справи приймає одне з таких рішень: 1) скасувати або змінити оскаржані рішення у випадках, передбачених законодавством України, якщо

вони не відповідають закону або іншим нормативним актам; 2) роз'яснити порядок оскарження прийнятого рішення у разі визнання заяви чи скарги необґрунтованою.

Також слід зазначити, що уповноважений суб'єкт у межах своїх повноважень вирішує питання про відповідальність осіб, з вини яких було допущено правопорушення.

Отже, право на оскарження рішень, дій та бездіяльності працівників і посадових осіб медичних закладів та установ відіграє важливу роль у захисті прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина у сфері охорони здоров'я. Адміністративне оскарження істотно доповнює судову та інші форми захисту прав громадян, забезпечуючи доцільність, економічність, оперативність, доступність та простоту здійснення захисту прав громадян.

Гут Вікторія Миколаївна,
студентка 3 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО СУДУ: ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Загальновідомою є теза про соціальну природу людини. Життя в соціумі породжує необхідність утворення державного механізму, який здатний регулювати процеси всередині системи. Судова система в цьому механізмі покликана врегулювати ситуацію у випадку виникнення конфліктів. Такі конфлікти можуть виникати не тільки між рівноправними членами цього соціуму, але й між приватною особою, з одного боку, а з другого — державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами. При цьому виникає ситуація, яка стосується не приватної, а публічної сфери. Саме такий — публічний — характер спорів характеризує адміністративне судочинство.

Найяскравіше виражено необхідність захисту прав людини в Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Прийняття

цього документа підтвердило глибоку віру в ті основоположні свободи, які становлять підвалини справедливості та миру в усьому світі і які найкращим чином забезпечуються, з одного боку, завдяки дієвій демократії, а з другого — завдяки спільному розумінню і додержанню прав людини, від яких вони залежать. Ратифікація цієї Конвенції державами-учасниками (зокрема, Україною) мала б свідчити про високу правову культуру суспільства, розуміння необхідності належної охорони людських свобод. Проте існування Європейського суду з прав людини (далі — ЄСПЛ) доводить, що досі існують проблеми, які не вдається врегулювати на національному рівні. Не є винятком українське судочинство. Після використання всіх національних засобів правового захисту, відповідно до ст. 55 Конституції України, кожному гарантується право звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна.

На адміністративне судочинство покладено завдання захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Верхівкою гілки спеціалізованих адміністративних судів є Вищий адміністративний суд України (далі — ВАСУ). Відповідно до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» та приписів Кодексу адміністративного судочинства України Вищий адміністративний суд України розглядає адміністративні справи як суд першої, апеляційної та касаційної інстанцій.

На жаль, практика показує, що незважаючи на вдосконалення процедури захисту прав і свобод людини в судовій системі України досі виникають ситуації, коли особа не отримує належного захисту своїх прав у судовому порядку у Вищому адміністративному суді України, а іноді й позбавлена можливості звернення до цього суду взагалі, про що свідчить практика ЄСПЛ.

Так, остаточним рішенням ЄСПЛ у справі «Перетяка та Шереметьєв проти України» встановлено порушення п. 1 ст. 6 «Право на справедливий суд» Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод,

яке полягало у порушенні права на доступ до суду у зв'язку із залишенням Вищим адміністративним судом України без розгляду касаційних скарг заявників. У своєму рішенні за цією справою суд звертає увагу не тільки на факт відмови ВАСУ у розгляді справи, тобто фактичної відмови у захисті прав позивачів, але й на те, що ВАСУ у відмові посилається на рішення апеляційних судів, хоча вказівки апеляційних судів не відповідали чинному законодавству. Більше того, ЄСПЛ наголошує на тому, що Вищий адміністративний суд знав або повинен був знати, коли ухвалював рішення щодо касаційних скарг заявників, про такі висновки апеляційних інстанцій, тому фактично заохочував подібні дії, які можуть призвести до відмови у захисті прав людини, що є неприпустимим у правовій державі.

Відповідно до рішення у справі «Андрієвська проти України» ЄСПЛ зазначає, що відмова Вищого адміністративного суду розглянути касаційні скарги заявників усупереч рішенням Верховного Суду України не тільки позбавила заявників доступу до суду, але й знівельовала авторитет судової влади. Крім того, держава має забезпечити наявність засобів для ефективного та швидкого вирішення спорів щодо судової юрисдикції.

У справі «Буланов та Купчик проти України» заявники мали доступ до суду касаційної інстанції стосовно того, що їх скарги дійшли до Верховного Суду та Вищого адміністративного суду України. Однак скарги залишились нерозглянутими, оскільки спочатку Верховний Суд, а потім ВАСУ вирішили, що в них немає юрисдикції їх розглядати. Тож особа знову була фактично позбавлена можливості захистити свої права.

У рішенні по справі «Волков проти України» звертається увага не тільки на проблему безпосередньої діяльності ВАСУ, але й на порядок формування складу повноважного суду. ЄСПЛ зазначає, що особовий склад палати ВАСУ не можна вважати таким, що визначений у правомірний спосіб, а це, у свою чергу, нівелює можливість особи розраховувати на додержання п. 1 ст. 6 Конвенції.

Отже, на практиці виникали труднощі реалізації механізмів захисту прав людини на вищій ланці системи адміністративних судів України, що, як наслідок, спричинило порушення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Ситуацію, що склалася, не можна залишати без належної уваги. 5 грудня 2014 р. у ВАСУ відбувся семінар

для суддів та працівників апарату Вищого адміністративного суду України з питань застосування практики ЄСПЛ. На заході вкотре звернули увагу на необхідність дотримання положень Конвенції, що відповідає нормам чинного українського законодавства. Проте такий захід можна вважати лише одним із необхідних кроків назустріч реалізації права людини на справедливий суд, без якого неможливо уявити сучасну правову демократичну державу.

Дзюба Юлія Анатоліївна,
студентка 24 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів прокуратури України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ — БАЗИСНИЙ ЧИННИК ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

На сучасному етапі розвитку нормотворчості Україна активно впроваджує європейський досвід у багатьох галузях права, зокрема в адміністративному праві. Усе частіше спостерігаються зміни у напрямі демократизації, оновлення принципів, уніфікації правового регулювання, забезпечення ефективної реалізації та захисту прав громадян. Поступова реалізація в Україні адміністративної реформи вимагає переосмислення значної частини існуючих доктринальних засад цієї галузі права на основі «людиноцентризму». Перші кроки у цьому напрямі відбулися ще у 1997 р. унаслідок запровадження Концепції адміністративної реформи, метою якої є формування такої системи державного управління, яка б стала близькою до потреб і запитів громадян, а головним пріоритетом її діяльності було б служіння народowi, національним інтересам. Слід зазначити, що сьогодні адміністративне право дійсно потребує не оновлення окремих його інститутів, а саме докорінного реформування.

Історично склалося так, що адміністративне право визначало як форми, так і засоби державного управління, а останнє об'єктивно спи-

ралось на «державоцентристську» ідеологію, в якій відповідні інтереси переважали над інтересами людини і всього суспільства. Тому досить тривалий час характерною рисою адміністративного права в Україні була його орієнтація переважно на задоволення потреб діяльності органів публічної влади. Головна ж мета реформування права в умовах євроінтеграційних процесів полягає в тому, щоб повернути йому демократичну природу, подібно до того як це встановлено в усіх розвинених країнах світу. Фактично ця галузь має бути орієнтована на забезпечення максимально ефективної реалізації прав та інтересів людини та їх надійний захист. В умовах подібної еволюції адміністративного права головну роль займають принципи, які мають відповідати потребам демократичної трансформації галузі на основі «людиноцентристської концепції», що сприятиме вдосконаленню й розвитку її інститутів, правотворчої та правозастосовної діяльності. Але поки що і ця діяльність, і законодавча практика ускладнюються внаслідок єдиної наукової позиції щодо бачення системи принципів сучасного адміністративного права, недостатністю доктринального обґрунтування інституту публічної адміністрації як центрального для цієї галузі.

Думки вчених збігаються з приводу того, що адміністративна реформа має здійснюватись одразу у кількох напрямках: а) створення нової правової бази, що регламентуватиме публічне адміністрування в Україні; б) формування нових інститутів та інструментів здійснення останнього. Але не слід при цьому відходити від центральної ідеї реформування, що має на меті побудову такої системи виконавчої влади, яка відповідатиме стандартам демократичної, соціальної, правової держави і має бути спрямована на служіння потребам й інтересам людей, забезпечення ефективної реалізації прав і свобод громадян, доступності та якості широкого кола державних і громадських послуг населенню.

Отже, лише у разі комплексного, глибокого та поетапного здійснення цих змін на наукових засадах та використання позитивного досвіду європейських держав є реальна можливість становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем як життя громадян, так і соціальною стабільністю, культури та демократії, яка стане близькою до потреб і запитів людей, а головним пріоритетом діяльності держави стане служіння народowi та національним інтересам України.

Завадська Ангеліна Тимурівна,
студентка 1 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ КРИЗИ

На сьогодні українська держава перебуває у глибокій економічній, соціальній, військово-політичній кризі. Одним із найактуальніших питань у політико-правовій науці є пошук оптимальної моделі реалізації державної політики. Водночас через складну політичну та ідеологічну ситуацію у нашій державі постає проблема консенсусу і консолідації зусиль різних політичних сил. При цьому ухвалене ними рішення має бути легітимізоване українським суспільством.

Проаналізувавши у цьому ракурсі наукові статті авторитетних учених, можна зробити висновок, що єдиний вихід України з кризи — проведення комплексних реформ в усіх сферах діяльності держави.

На нашу думку, зміни пріоритетів у суспільних відносинах, які відбуваються під час революції та збройних протистоянь, обумовлюють внесення змін у законодавство і, як наслідок, шляхи взаємодії держави та громадянина. Саме у цьому аспекті суспільство стикається з низкою таких проблем, як корумпованість державних кадрів, відсутність реальних правових інструментів для захисту своїх прав, свобод та інтересів, велика кількість колізій у законодавстві, які виникають через постійне внесення змін у нормативно-правові акти.

Як бачимо, названі проблеми пов'язані насамперед із діяльністю виконавчої гілки влади, а також інших органів державної влади та місцевого самоврядування, недержавних суб'єктів, на які покладено функції публічного адміністрування, реалізації й захисту прав і свобод людини і громадянина.

У цьому аспекті увагу привертає адміністративне право, предмет якого складають суспільні відносини, що виникають з метою реалізації та захисту прав людини та громадянина, створення нормальних умов для функціонування суспільства та держави.

На нашу думку, саме на науковців цієї галузі права покладено завдання пошуку способів подолання окреслених вище проблем.

Перейдемо безпосередньо до розгляду проблематики адміністративного права та законодавства в умовах кризи.

Питання відсутності правових інструментів для ефективної реалізації покладених на органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та недержавних суб'єктів наданих їм функцій перебуває у тісному зв'язку з проблемою у сфері адміністративної законотворчості.

В Україні ефективність дії законодавства є дуже низькою. Одна з головних причин цього, на нашу думку, полягає у постійному переході державної влади від однієї політичної сили до іншої, який супроводжується кардинальними змінами вектора зовнішньої та внутрішньої політики, що здійснюються шляхом зміни чинного та прийняття нового законодавства, необхідного «правлячій еліті». При цьому нормативно-правові акти ухвалюються наспіх, без необхідного опрацювання та врахування всіх юридичних нюансів.

Ураховуючи те, що адміністративне право чи не найбільш тісно пов'язане з реалізацією державної влади, воно у першу чергу зазнає безперервних необґрунтованих змін. Це створює проблему нерозуміння змісту нормативних актів адміністративно-правового характеру та шляхів реалізації закладених у них норм як для пересічних громадян, так і для юристів-практиків.

Для вирішення такого питання, на нашу думку, необхідно провести кодифікацію адміністративно-правових норм. Зрозуміло, що говорити про всеосяжну кодифікацію в адміністративно-правовій сфері недоречно. Проте доцільно ставити питання про прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, оновленого Кодексу про адміністративні правопорушення тощо.

До цієї роботи могли б долучитися науковці-правники, спеціалісти у цій галузі, юристи-практики та державні службовці. Її результатом мали б бути проект внесення змін до адміністративного законодавства, його підлаштування під сучасні потреби суспільства і держави. Після прийняття доопрацьованого законодавства необхідно забезпечити його виконання в усіх сферах діяльності держави, адже ще видатний філософ Дж. Локк говорив: «Створітьте мало законів, але стежте за тим, щоб їх дотримувалися». Саме тому воно має бути сталим, чітким, зрозумілим для пересічного громадянина та містити реально здійсненні вимоги.

Таким чином, можна зробити висновок, що проблематика адміністративного права та законодавства України в умовах кризи є надзвичайно актуальною. Реформування цієї галузі позитивно вплине на реалізацію прав і свобод людини і громадянина, покращить здійснення державними органами, органами місцевого самоврядування та недержавними суб'єктами покладених на них функцій.

Іванців Дмитро Зіновійович,
студент 10 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Верховною Радою України 5 лютого 2015 р. було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладення обов'язків в особливий період» (далі — ЗУ). Його прийняття обґрунтовувалось необхідністю забезпечення правопорядку і військової дисципліни у Збройних Силах України (далі — ЗСУ) в умовах особливого періоду.

Адміністративна відповідальність військовослужбовців полягає в застосуванні до військовослужбовців за здійснення окремих адміністративних правопорушень адміністративних стягнень на загальних підставах (ст. 15 КУпАП). Зазначений вид юридичної відповідальності відрізняється колом складів правопорушень у зв'язку з більшою кількістю юридичних обмежень, які накладаються на військовослужбовців порівняно з іншими категоріями громадян України. У встановлених законом випадках військовослужбовці і призвані на збори військовозобов'язані за адміністративні правопорушення несуть відповідальність у дисциплінарному порядку, визначеному Дисциплінарним статутом Збройних Сил України [1].

Із внесенням змін до КУпАП ст. 15 доповнено ч. 5, яка передбачає за вчинення військовослужбовцями військових адміністративних право-

порушень відповідальність, зазначену гл. 13-Б цього Кодексу, за умови якщо ці правопорушення не тягнуть за собою кримінальну відповідальність. Згідно з цією главою передбачена адміністративна відповідальність військових за відмову від виконання наказу або інших законних вимог командира (начальника), самовільне залишення військової частини або місця служби, необережне знищення або пошкодження військового майна, зловживання військовою службовою особою владою або службовим становищем, перевищення військовою службовою особою влади чи службових повноважень, недбале ставлення до військової служби, бездіяльність військової влади, порушення правил несення бойового чергування, порушення правил несення прикордонної служби, порушення правил поведіння із зброєю, а також речовинами і предметами, що становлять підвищену небезпеку для оточення, розпивання пива, алкогольних, слабоалкогольних напоїв військовослужбовцями.

Суб'єктами названих військових адміністративних правопорушень є військовослужбовці строкової служби, військові службові особи (зміст яких розкривається у примітці до ст. 172¹³), військовозобов'язані та резервісти. Пунктом 8 ч. 1 ст. 24 КУпАП запроваджено новий вид адміністративного стягнення — арешт з утриманням на гауптвахті. Згідно з п. 14 ст. 255 КУпАП у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними у статтях 218–221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати командири (начальники) військових частин [2].

Зазначимо, що внесення змін до законодавства України щодо відповідальності військовослужбовців за вчинення військових адміністративних правопорушень ще на етапі їх обговорення викликало неоднозначне сприйняття з-поміж науковців та фахівців, було визначено окремі проблеми та суперечності. Зокрема, зверталась увага, що впровадження адміністративної відповідальності за військові адміністративні правопорушення призведе до послаблення кримінальної відповідальності військовослужбовців за порушення військової дисципліни або може призвести до можливості притягнення винних за одні й ті самі дії до кримінальної або адміністративної відповідальності, створить складнощі при застосуванні норм на практиці. Наводиться також думка, що притягнення до адміністративної відповідальності за військові адміністративні правопорушення буде унеможливлено, оскільки з огляду на окреслені ознаки об'єктивної сторони правопорушення вбачається неможливим зафіксувати обставини, які

вказуватимуть на наявність ознак цього правопорушення без проведення відповідних слідчих дій за відсутності інституту адміністративного розслідування. Були й інші висновки [3; 4]. З огляду на викладене вбачаємо, що питання адміністративної відповідальності військовослужбовців за військові адміністративні правопорушення потребує подальшого обговорення та спеціального наукового вивчення.

Список використаних джерел

1. Александров, В. М. Деякі аспекти адміністративної та дисциплінарної відповідальності військовослужбовців [Електронний ресурс] / В. М. Александров // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 15–20. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11avmdvv.pdf>. 2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Текст] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 1984. – Ст. 1122. 3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладання обов'язків у особливий період» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53587. 4. Зауваження до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності військовослужбовців, надання командирам додаткових прав та покладання обов'язків у особливий період» (реєстраційний № 1762) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53587.

Кан Анна Альбертівна,
студентка 8 групи 2 курсу
господарсько-правового факультету,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Основним завданням органів публічної влади є забезпечення законності та правопорядку за умови дотримання прав і свобод людини. У Європейській хартії місцевого самоврядування зазначається, що за

допомогою місцевої влади найефективніше реалізується право громадян на участь в управлінні державними справами.

Сьогодні в Україні на місцевому рівні діють дві системи влад: місцеві державні адміністрації, які є органами державної влади, та місцеве самоврядування як представницькі органи. Взаємодія між ними залежить від багатьох факторів, зокрема організаційно-правової основи, децентралізації, особливостей функціонування тощо.

Місцеві державні адміністрації входять до структури виконавчої гілки влади. Їх діяльність регулюється Законом України «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 р., який до основних принципів такої діяльності відносить, зокрема, верховенство права, законність, пріоритетність прав людини, гласність, поєднання державних і місцевих інтересів, відповідальність перед людиною і державою за свою діяльність.

Іншою системою публічної влади є місцеве самоврядування. Держава гарантує територіальній громаді право самостійно вирішувати широке коло справ, які стосуються її функціонування та пов'язані із забезпеченням її інтересів. Правове підґрунтя становить Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р.

У ч. 3 ст. 143 Конституції України вказано, що органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. З питань здійснення ними таких повноважень органи місцевого самоврядування підконтрольні відповідним органам виконавчої влади. Водночас ради можуть делегувати свої повноваження відповідним держадміністраціям і контролювати їх реалізацію. Отже, при вирішенні питань місцевого значення всі органи тісно взаємодіють, у тому числі здійснюють спільні програми.

Проте на практиці реалізація функцій і повноважень обох цих органів може породжувати спірні питання. Головна причина — недосконалість чинного законодавства. Проаналізувавши повноваження обох органів, ми бачимо, що деякі з них збігаються, що призводить до виникнення конфліктів через різне розуміння меж здійснення функцій. Наприклад, і ті й інші органи розробляють проекти програм соціально-економічного розвитку, забезпечують ефективне використання природних, трудових і фінансових ресурсів, виконують програми щодо обов'язковості повної загальної середньої освіти тощо.

На практиці можливим ефективним способом вирішення таких питань є укладання договорів або угод щодо спільної діяльності у певних галузях.

Для подолання можливих компетенційних суперечок також доречно на законодавчому рівні закріпити чіткий механізм взаємодії, процедури передачі та реалізації делегованих повноважень. Однак на думку багатьох учених-адміністративістів необхідно реформувати не стільки в напрямі розподілу повноважень, скільки в напрямі радикальної зміни моделі організації місцевої влади, що має супроводжуватися зміною статусу обласних і районних рад, створенням у їхньому складі виконавчих органів, зміною статусу, компетенції і повноважень.

Кабінет Міністрів України 1 квітня 2014 р. своїм розпорядженням затвердив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Метою Концепції є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Пропонуються такі способи розв'язання проблем: розмежування повноважень за принципом субсидіарності; створення належних матеріальних, фінансових, організаційних умов для здійснення як власних, так і делегованих повноважень; подальша децентралізація влади; збільшення ролі населення в прийнятті управлінських рішень; запровадження механізму державного контролю за якістю надання населенню публічних послуг.

Проте чітке розмежування функцій є ефективним, коли йдеться про типові явища, тоді як при вирішенні якогось конкретного казусу доводиться застосовувати й інші методи розв'язання проблем. Додатковим способом вирішення компетенційних суперечок є звернення до суду. Так, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно-правові спори, в тому числі спори між суб'єктами владних повноважень із приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління.

Таким чином, удосконалення взаємодії місцевих держадміністрацій з органами місцевого самоврядування має відбуватись одночасно за декількома напрямками: внесення змін у законодавче регулювання діяльності таких органів, реформування адміністративно-територіального устрою країни та шляхом судового врегулювання спорів між ними.

Катеринюк Лилія Олегівна,
студентка 8 групи 2 курсу
хозяйственно-правового факультета,
Национальный юридический
университет имени Ярослава Мудрого

E-GOVERNMENT: АДМИНИСТРАТИВНЫЕ УСЛУГИ ОНЛАЙН

По данным исследования ООН «E-Government for the Future» в 2014 г. Украина заняла 87 место среди 193 стран по уровню готовности и потенциала для предоставления услуг в режиме онлайн, потеряв за год 19 позиций. Тем не менее, внедрение и развитие электронного правительства в Украине предусмотрено «Стратегией реформ — 2020». Также согласно нормам Закона Украины «Об административных услугах» предоставление населению административных услуг в электронной форме должно было начаться 1 января 2014 г. через Единый государственный портал административных услуг, который в данный момент находится в состоянии разработки и тестирования.

Внедрение «e-government» и предоставление административных услуг онлайн, в том числе позволят начать более активную борьбу с коррупцией и внести определенный вклад в исполнение условий договора о финансировании ЕС Контракта для Украины по развитию государства. Так, если услуги станут дистанционными, у чиновников отпадут возможности брать взятки.

В соответствии со статистикой Национального центра электронного управления в Украине половина (46%) центральных органов исполнительной власти и четверть (25%) областных государственных администраций имеют веб-страницы для предоставления онлайн-услуг. Из учреждений, которые имеют такие страницы, только 19% центральных органов исполнительной власти и 30% областных государственных администраций оказывают услуги в электронной форме. При этом качество таких услуг остается низким. На сегодняшний день не на всех веб-сайтах органов местного самоуправления имеется информация о перечне и описании административных услуг, которые предоставляются местными

властями (такая информация отсутствует на 6% веб-сайтов органов местного самоуправления). Большинство веб-сайтов органов местного самоуправления (70%) позволяет загрузить бланки заявлений, необходимые для получения государственной услуги, однако получить административные услуги в электронной форме можно лишь на 11% веб-сайтов органов местного самоуправления. Также крайне редко граждане имеют возможность отслеживать состояние обработки заявления на получение государственной услуги (9% веб-сайтов органов местного самоуправления).

Одним из главных препятствий на пути внедрения предоставления населению административных услуг в электронной форме в Украине является низкий уровень развития электронного документооборота в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Так, например, несмотря на наличие автоматизированных систем документооборота в органах исполнительной власти, использует их лишь треть сотрудников.

Развитие электронных услуг в Украине также осложняется из-за недостаточного финансирования их внедрения. Введение информационно-коммуникационных технологий в процесс предоставления административных услуг требует значительных расходов. Так, например, ориентировочный объем финансирования, необходимый только для модернизации и обеспечения функционирования Единого государственного портала административных услуг, составляет 198 млн грн. А для создания и внедрения информационной системы электронного межведомственного взаимодействия государственных органов необходимо 150 млн грн.

Для сравнения: на развитие проекта электронного правительства в 2015 г. было выделено всего лишь 2 млн грн. При этом действующее законодательство об административных услугах предусматривает осуществление финансового обеспечения деятельности государственных органов и органов местного самоуправления по предоставлению административных услуг исключительно за счет Государственного бюджета Украины, соответствующих местных бюджетов. Предоставление международной технической помощи в сфере административных услуг допускается опосредованно через бюджет. Это, в частности, делает невозможным использование механизмов государственно-частного партнер-

ства с целью дополнительного финансирования развития электронных административных услуг.

Иной проблемой на пути внедрения административных электронных услуг является невысокий уровень компьютеризации, неравномерный и недостаточный уровень проникновения Интернета в Украине, недостаточный уровень компьютерной грамотности, а также осведомленности населения о возможностях и преимуществах получения административных услуг в электронной форме.

На данном этапе Украина начинает путь по созданию электронного правительства, которое призвано сделать административные услуги для физических и юридических лиц более доступными, прозрачными и качественными. Но для его построения необходимо разработать четкую стратегию по внедрению административных услуг онлайн с использованием разнообразных источников финансирования и широкой популяризацией информации о проводимых реформах.

Мельник Анастасія Валеріївна,
студентка 3 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА — КРОК ДО ПОДАЛЬШОЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ГУМАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ

Сучасна система управління України не повною мірою відповідає вимогам демократії і міжнародним стандартам прав людини. Для усунення цієї невідповідності урядом була запропонована Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яку затверджено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. (далі — Концепція).

Ця Концепція реформування включає два аспекти. По-перше, планується комплексна перебудова системи державного управління, яка хоча і реформувалась декілька разів за незалежності України, але все ж за-

лишилась у спадок від Радянського Союзу, а отже, не відповідає всім демократичним стандартам і не дозволяє здійснювати ефективне управління багатьма сферами суспільного життя. По-друге, планується заснування ряду нових інститутів державного управління та поліпшення системи надання публічних послуг.

Можна стверджувати, що така система, яку ми маємо зараз, — поєднання застарілих механізмів та інститутів Радянського Союзу та заснованих нових, за часів незалежності, — є внутрішньо суперечливою, громіздкою та недовершеною. Також вона є відірваною від людей, гіпербюрократизованою, складною й обтяжливою, а отже, не дає змоги покращити стандарти життя, реформувати систему освіти й охорони здоров'я, потребує значної модернізації.

Відповідно сама система не дає змоги людям зручно та належним чином виконувати свої обов'язки і захищати права, оскільки через ускладненість та неузгодженість процедур це стає неймовірно складно, а для багатьох — узагалі неможливо. Існуюча система також сприяє збільшенню різниці у розвитку регіонів, що є обтяжливим для гармонійного розвитку держави й також створює значні недоліки у забезпеченні прав людини.

Концепція формує декілька завдань-напрямів, згідно з якими передбачається реформування системи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

По-перше, заплановано забезпечити доступність та якість публічних послуг. Як уже зазначалося, система є складною, громіздкою і внутрішньо суперечливою, а отже, питання доступності адміністративних послуг є актуальним. Доступність публічних послуг створить умови для зручності й доступності реалізації і захисту прав і обов'язків громадян, а також юридичних осіб.

Другим за порядком, але першим за значущістю є проект перерозподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади. У спадок від Радянського Союзу нам залишилась централізована система влади. Така система не справляється з навантаженням, яке на неї покладає сучасне суспільство, оскільки багато негайних питань місцевого значення вирішуються органами центральної влади. Європейська хартія місцевого самоврядування, ратифікована Законом України від 15 липня 1997 р., встановлює засади і принципи

місцевого самоврядування в Європі. Основним із них є принцип субсидіарності — на нижчих рівнях управління слід вирішувати ті питання місцевого значення, які не має сенсу передавати нагору. Повноваження передаються з огляду на доцільність, логічність і можливість їх реалізації. Така система приводить до зведення ролі держави до необхідного мінімуму, а також зменшення бюрократизму і тиску чиновників. Отже, цей принцип передбачається й українським законодавством, але не здійснюється у належній мірі. Положення, закріплені в Концепції, спрямовані на втілення цього принципу шляхом раціонального розподілу між загальнодержавними і регіональними пріоритетами. Концепція не тільки передбачає перерозподіл повноважень, а й встановлює засади чітких і зрозумілих кроків такого перерозподілу, визначає виключні повноваження кожного органу, а також повноваження, які в перспективі можна делегувати.

Слід зазначити, що базисне закріплення в законодавстві принципу децентралізації не буде ефективним без впровадження механізмів створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення виконання власних і делегованих повноважень. Таким чином, Концепція встановлює засади перерозподілу бюджетних коштів між органами центральної влади та місцевого самоврядування. Місцевий бюджет має поповнюватись безпосередньо зі сплачених податків, а не перерозподілятися згори. Отже, громадяни України отримають можливість через виборні органи територіальних громад підвищувати рівень свого життя.

У підсумку слід зазначити, що така реформа сприятиме демократизації влади в Україні, надасть поштовх для розвитку територіальних громад, які отримають реальні механізми і ресурси для здійснення своїх повноважень. Органи, обрані громадою, відповідатимуть за свою діяльність перед нею, а за законність діяльності — перед державою. Реформи, які передбачено, спрямовані також на створення умов для рівного розвитку регіонів.

Отже, реалізація Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні надасть громадянам необхідні та зрозумілі для них способи захисту прав і більш оптимальні механізми виконання обов'язків, що беззаперечно підсилить захист прав людини в Україні.

Нескородь Наталія Володимирівна,
студентка 6 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ — СТИМУЛ ДЛЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ, А НЕ КРАПКА В ТЕНДЕНЦІЇ ЇХ АВТОНОМІЗАЦІЇ

Місцеве самоврядування як децентралізована форма управління суспільством є найбільш природною й історично обґрунтованою формою управління державою. Сьогодні це одне з важливих питань сучасного суспільного життя України, оскільки надмірно централізована влада стає причиною гальмування розвитку суспільства.

Проблематика децентралізації вже впродовж тривалого часу перебуває в полі зору вітчизняних науковців та експертів. Незважаючи на всю важливість внеску у дослідження такої багатогранної проблеми у цій сфері, більшість питань залишаються невирішеними.

Внутрішньополітичний розвиток держави та зовнішня ситуація навколо України загострили питання децентралізації влади, тобто передачі повноважень і ресурсів на нижчі рівні публічного управління. За роки незалежності нашої держави було розроблено низку нормативно-правових актів щодо створення правової основи для процесу децентралізації в Україні. Так, прийнято ряд законів: «Про місцеві Ради народних депутатів і місцеве самоврядування» (1990), «Про Представника Президента України», «Про місцеві Ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування» (1992). Зазначені закони визначили межі функціонування органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Наступним кроком у створенні правового підґрунтя для децентралізації влади стали закони «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997) та «Про місцеві державні адміністрації» (1999). Ще одним етапом у цьому напрямі стала Концепція реформи місцевого самоврядування, спрямована на децентралізацію влади. Напевно, найголовнішими подіями у становленні децентралізації стали пропозиції щодо внесення змін до Конституції України, які ґрунтуються на положеннях Європейської

хартії місцевого самоврядування, напрацюваннях Конституційної асамблеї та Конституційної комісії Верховної Ради України, груп експертів у галузі конституційного права і місцевого самоврядування. Запропоновані зміни до Основного Закону України передбачають: закріплення принципу децентралізації у здійсненні державної влади, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць; запровадження трирівневої системи адміністративно-територіального устрою — область, район, громада з широким самоврядуванням; визначення громади як адміністративно-територіальної одиниці, яка включає один або декілька населених пунктів (село, селище, місто, а також прилеглі до них території); передачу функцій виконавчої влади від місцевих державних адміністрацій виконавчим органам відповідного рівня; розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування за принципом субсидіарності і наділення громад максимально широким колом повноважень; необхідне забезпечення фінансовими ресурсами повноважень органів місцевого самоврядування, включаючи їх участь у загальнодержавних податках; ліквідацію державних адміністрацій і створення замість них державних представництв, позбавлених виконавчих функцій та наділення їх контрольно-наглядовими та координаційними повноваженнями.

Усі зазначені зміни та кроки для створення децентралізації влади переслідують одну спільну мету — розвиток демократичного суспільства та встановлення стабільності на території України. Оскільки децентралізація виступає однією з форм розвитку демократії, то це дозволяє розширити місцеве самоврядування та звузити сферу впливу держави на суспільство, замінюючи цей вплив механізмами саморегуляції, виробленими самим суспільством, зменшити витрати держави і платників податків на утримання державного апарату.

Проте разом з усіма позитивними моментами потрібно врахувати ще й ризики, які пов'язані з реалізацією політики децентралізації. Зарубіжний досвід підтверджує, що навіть в успішних у політичному, економічному, соціальному сенсі країнах (Іспанія, Велика Британія, Італія та ін.) у процесі здійснення децентралізації влади виникають певні проблеми.

Зазначимо, що в Іспанії політика регіоналізації з наступною регіоналізацією політичного процесу призвела до «ерозії» партійної системи, внаслідок чого поряд із традиційними загальнонаціональними політичними партіями були утворені нові, за етнічною та регіональною ознаками. У Великій Британії після автономізації Шотландії та Уельсу вияви-

лася тенденція до поступового розширення представництва націоналістичних партій у парламентах (асамблеях) цих регіонів. В Італії 1990-х рр. регіоналістські рухи активізувалися на півночі країни. В умовах децентралізованого унітарного устрою вони вимагали розширення власної бюджетної бази розвинених регіонів, а у перспективі — навіть федералізації державного устрою. З урахуванням викладеного можна зазначити, що упровадження регіонального самоврядування в європейських державах хоча й стимулювало регіональний розвиток, але зовсім не зупинило тенденції до автономізації регіонів.

Отже, здійснення децентралізації є необхідним кроком з огляду на євроінтеграційний зовнішньополітичний курс держави. До того ж трансформація державного устрою може створити нові напрями реформації українського суспільства. Тож, на нашу думку, необхідно досягти балансу в процесах децентралізації та централізації у сфері державного управління, які повинні базуватися на дотриманні інтересів розвитку державного управління та місцевого самоврядування.

Плетньова Тетяна Русланівна,
студентка 11 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ НЕДЕРЖАВНИМИ УТВОРЕННЯМИ

У світлі сучасних правотворчих процесів в Україні, зорієнтованих на практичну реалізацію положень Конституції щодо побудови демократичної, соціальної, незалежної, правової держави, визнання особи найвищою соціальною цінністю, реформування організаційно-правової структури та функціонального призначення державних органів, актуальності набуває питання застосування адміністративного примусу недержавними утвореннями.

За загальним правилом вважається, що заходи адміністративного примусу як виду державного примусу застосовуються саме державними ор-

ганами. Багато вчених-юристів досліджували практику застосування заходів адміністративного примусу міліцією, СБУ, органами ДАІ, митними органами тощо. Але сьогодні все частіше спостерігається делегування державними структурами своїх повноважень недержавним утворенням для здійснення приватно-охоронної та іншої діяльності. Тому актуальним є питання застосування заходів адміністративного примусу й недержавними утвореннями. Висвітлити це питання можливо на підставі аналізу низки нормативно-правових актів: законів України «Про охоронну діяльність», «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону», «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів», постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» та ін.

Так, згідно із Законом України «Про охоронну діяльність» суб'єктом охоронної діяльності є суб'єкт господарювання будь-якої форми власності, створений та зареєстрований на території України, що здійснює охоронну діяльність на підставі отриманої у встановленому порядку ліцензії. З цього випливає, що здійснювати охоронну діяльність може будь-яке комерційне підприємство будь-якої форми власності, яке отримало ліцензію на здійснення охоронних послуг. Ці суб'єкти охоронної діяльності тісно співпрацюють із правоохоронними органами, вони можуть спільно організовувати взаємодію і надавати взаємодопомогу у діяльності, що спрямована на попередження, припинення і розкриття кримінальних правопорушень та забезпечення охорони громадського порядку. У свою чергу, правоохоронні органи, делегуючи частину своїх повноважень приватним охоронним структурам, наділяють останніх правом застосування заходів адміністративного примусу.

Слід зазначити, що перелік цих заходів прямо не встановлений у законі, але шляхом аналізу його змісту можна виокремити як адміністративно-запобіжні заходи, так і заходи припинення правопорушень. До адміністративно-запобіжних заходів можна віднести: вимогу від службових осіб об'єктів охорони та інших осіб дотримання пропускового та внутрішньооб'єктового режимів; під час здійснення пропускового режиму на об'єктах охорони проводити огляд речей фізичних осіб, транспортних засобів, вилучення речей і документів, що є знаряддями або предметами правопорушення, перевірку документів, що засвідчують особу;

проводити відкриту відео- та фотозйомку подій як допоміжний засіб запобігання протиправним діям з обов'язковим оприлюдненням на об'єкті, що охороняється, інформації про здійснення таких заходів тощо.

Щодо заходів припинення правопорушень, то суб'єкти охоронної діяльності при виконанні своїх обов'язків мають право: вимагати від осіб припинення протиправних дій, дотримання законності та правопорядку; не допускати проникнення осіб та затримувати тих, які намагаються проникнути на об'єкт охорони; протидіяти правопорушникам і негайно повідомляти органи внутрішніх справ про вчинення цими особами кримінального або адміністративного правопорушення. До того ж серед заходів припинення правопорушень, які можуть використовувати приватні охоронні структури виділяють заходи фізичного впливу, спеціальні засоби та використання службових собак.

Кабінет Міністрів України у постанові «Про затвердження переліку спеціальних засобів, придбання, зберігання та використання яких здійснюється суб'єктами охоронної діяльності» деталізує перелік спеціальних засобів адміністративного примусу, які можуть застосовуватися охоронними утвореннями. Ця постанова чітко закріплює всі можливі елементи адміністративного примусу у застосуванні недержавними формуваннями. Так, суб'єкти охоронної діяльності можуть придбати, зберігати та використовувати такі спеціальні засоби, як бронежилети, захисні каски, газові балончики з аерозолями сльозоточивої та дратівної дії, газові пістолети і револьвери та патрони до них калібру 6, 8 і 9 мм, заряджені речовинами сльозоточивої та дратівної дії, гумові кийки, наручники пластикові (текстильні) одноразового використання.

Виключно суб'єктам охоронної діяльності, які здійснюють охорону особливо важливих об'єктів права державної власності або надають охоронні послуги із залученням власного транспорту реагування та використанням пунктів централізованого спостереження, надане додаткове право на використання електрошокових пристроїв та пристроїв вітчизняного виробництва для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами не смертельної дії, та зазначені патрони.

Законом України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» встановлено, що громадяни України мають право створювати громадські об'єднання для участі в охороні громадського порядку і державного кордону, запобіганні та припиненні адміністра-

тивних правопорушень і злочинів, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин. Із цього визначення випливає, що такі громадські об'єднання також можуть застосовувати адміністративно-запобіжні заходи, у тому числі і заходи, що пов'язані з надзвичайними ситуаціями, а також заходи припинення правопорушень, що складають основу заходів адміністративного примусу. Особливістю громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону є те, що вони створюються і діють лише у взаємодії з правоохоронними органами, Державною прикордонною службою України, органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Тому застосування будь-яких заходів адміністративного примусу їх добровільними членами можливе лише за присутності працівників цих органів і при виконанні спільно з ними покладених на них законом обов'язків. Серед заходів припинення правопорушень, які використовують громадські охоронні об'єднання, виділяють заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони.

За Законом України «Про особливості забезпечення громадського порядку та громадської безпеки у зв'язку з підготовкою та проведенням футбольних матчів» для забезпечення громадського порядку та громадської безпеки залучаються такі суб'єкти: оператор спортивної споруди; організатор футбольного матчу; спеціальні суб'єкти забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; футбольні клуби; місцева державна адміністрація та орган місцевого самоврядування. До того ж оператор спортивної споруди та/або відповідний футбольний клуб створюють службу безпеки, на яку покладаються: надання допомоги органам внутрішніх справ у забезпеченні громадського порядку та громадської безпеки, запобіганні адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів внутрішніх справ про вчинені або такі, що готуються, кримінальні та адміністративні правопорушення; надання невідкладної допомоги особам, які потерпіли від нещасних випадків чи правопорушень; у встановленому законодавством порядку здійснення із залученням стюардів огляду глядачів під час входу на територію спортивної споруди. Крім зазначених адміністративно-запобіжних заходів, суб'єкти з охорони громадського порядку на футбольних матчах здійснюють і заходи забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних ситуацій, зокрема, беруть

участь у рятуванні та евакуації людей і майна, підтриманні громадського порядку у разі виникнення надзвичайних ситуацій або пожежі.

Таким чином, застосування заходів адміністративного примусу на практиці знайшло своє виявлення в діяльності не лише державних правоохоронних органів, а й недержавних утворень, які забезпечують охорону майна і життя фізичних осіб, майна юридичних осіб, громадського порядку і державного кордону, громадського порядку і громадської безпеки на футбольних матчах. Застосування цими утвореннями зазначених заходів пов'язано з делегуванням державними органами громадським об'єднанням і приватним охоронним утворенням частини своїх повноважень. Виключно в межах цих повноважень у порядку, передбаченому законом, недержавні утворення можуть застосовувати значно вужчий перелік видів адміністративно-примусових заходів, до того ж деякі з них можуть бути застосовані лише за присутності працівників правоохоронних органів.

Однак залишається наявним факт застосування заходів адміністративного примусу недержавними утвореннями і його важливе значення у справі забезпечення громадського порядку і безпеки, а також у справі запобігання правопорушенням та їх припинення.

Плиска Юлія Володимирівна,
студентка 26 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів прокуратури України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Розвиток законодавства про адміністративну відповідальність почав набирати обертів ще з кінця ХХ ст. Підтвердженням цього факту є прийняття у 1984 р. Верховною Радою Української РСР Кодексу про адміністративні правопорушення, що залишається чинним і зараз, а також низки інших нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання суспільних відносин з приводу притягнення до адміністративної відповідальності фізичних осіб. До 1991 р. питання встановлення адміністративної відповідальності входили до компетенції Союзу РСР і союзних

республік. У 1984–1985 рр. суб'єкти Союзу РСР прийняли кодекси про адміністративні правопорушення, які стали основою врегулювання відповідних відносин.

Подальше вдосконалення нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання адміністративно-деліктних відносин, об'єктивно зумовило становлення відносно нового інституту, а саме інституту адміністративної відповідальності юридичних осіб, який і на сьогодні не можна вважати досконалим.

Після розпаду Радянського Союзу деякі країни переглянули норми чинних кодексів про адміністративні правопорушення з метою прийняття нових актів, більш адекватних сучасним суспільним відносинам.

Щодо світової тенденції вирішення питання про адміністративну відповідальність юридичних осіб, то тут варто зазначити, що країни Європейського Союзу, зокрема Німеччина, Італія, Португалія, пішли шляхом впровадження цього інституту у своє законодавство. Такий хід речей зумовлений і тим, що виникла об'єктивна потреба в існуванні останнього з метою захисту прав і свобод громадян у відносинах з юридичними особами, які порушують правила у сфері державного управління. Це знайшло своє відображення у відповідних актах законодавства.

У національному законодавстві, а саме у Цивільному кодексі України зазначено, що юридичною особою є організація, створена і зареєстрована у встановленому законом порядку. Юридична особа наділяється цивільною право- і дієздатністю, може бути позивачем та відповідачем у суді. Звідси і випливає запитання: якщо юридична особа наділяється такими правами і має обов'язки, то чому ж не вважати одним із її обов'язків відповідати за свої протиправні діяння за нормами не тільки цивільного, але й адміністративного права. Адже важливим засобом, що гарантує дотримання прав громадян у відносинах із юридичними особами всіх форм власності, є можливість негативної реакції держави на протиправні вчинки останніх.

Проте Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність лише фізичних осіб. Хоча чинним законодавством юридичні особи визнані суб'єктами адміністративної відповідальності. Зокрема, на думку С. В. Стефанюка, це пов'язано з процесом приватизації і появою приватного сектору, що викликало необхідність зосередити в руках держави відповідні механізми адміністративного впливу на господарюючих суб'єктів.

Таким чином, зміна суспільно-політичної ситуації в Україні після набуття нею незалежності, розвиток підприємництва на основі різних форм власності, перехід до ринкової економіки та інші чинники спричинили прийняття Верховною Радою України, не чекаючи відповідного наукового обґрунтування, ряду законів, якими було фактично встановлено відповідальність юридичних осіб, що за своєю природою не може вважатися ні чим іншим, як адміністративною відповідальністю. Такі норми вміщено у Податковому кодексі України, Кодексі цивільного захисту України, у законах України «Про зайнятість населення», «Про громадські об'єднання», «Про відповідальність підприємств, їх об'єднань, установ та організацій за правопорушення у сфері містобудування», «Про виключну (морську) економічну зону», «Про ветеринарну медицину», «Про електроенергетику» та деяких інших. Вагомим кроком на шляху розвитку цього інституту стало прийняття Господарського кодексу України, у гл. 27 якого вперше зроблено спробу визначити загальні засади адміністративної відповідальності суб'єктів господарювання — юридичних осіб.

Незважаючи на це в Кодексі України про адміністративні правопорушення досі невизначеним залишається інститут адміністративної відповідальності юридичних осіб. У проекті Кодексу про адміністративні проступки, свого часу розробленому відомими науковцями у сфері адміністративного права С. В. Стефанюком, І. П. Голосніченком, В. Б. Авер'яновим та ін., передбачалися доволі прогресивно-позитивні зміни в регулюванні адміністративно-деліктних відносин за участю юридичних осіб. На жаль, цей законопроект так і не був прийнятий.

Рубан Маргарита Олександрівна,
студентка 1 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА

Питання адміністративно-правового статусу іноземців в Україні сьогодні набуває особливої актуальності. Певною мірою це пов'язано з перспективами суттєвого розширення міжнародних зв'язків, міждер-

жавним обміном висококваліфікованими фахівцями. Одним із важливих аспектів, що актуалізує дослідження цієї теми, є суттєве поширення в нашій країні кількості правопорушень, скоєних за участю іноземців, тому існує потреба в реагуванні на них правоохоронних органів, а також діяльності із профілактики правопорушень. Тому встановлення в законодавстві чіткого адміністративно-правового статусу зазначених категорій осіб дозволяє уникнути непорозумінь і правопорушень як з їхнього боку, так і з боку уповноважених органів виконавчої влади.

Нормативно-правовим актом, який переважно визначає статус іноземців в Україні, тобто закріплює основні права, свободи та обов'язки іноземців та осіб без громадянства, які перебувають в Україні, а також встановлює порядок їх в'їзду в Україну та виїзду з України, є Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» від 22 вересня 2011 р. Згідно зі ст. 1 цього Закону: «Іноземець — це особа, яка не перебуває у громадянстві України і є громадянином (підданим) іншої держави або держав». Також Закон надає визначення й осіб без громадянства: «Особа без громадянства — особа, яку жодна держава відповідно до свого законодавства не вважає своїм громадянином».

Правовий статус — це сукупність прав, свобод і обов'язків людини, закріплених нормами всіх галузей права. Важливим є індивідуальний статус окремого громадянина країни (суб'єкта права), порівняно з яким особливий правовий статус мають деякі інші категорії осіб, серед яких є іноземці.

Іноземці наділені тими ж правами і свободами, що й громадяни України. Вони виконують такі ж обов'язки, якщо інше не встановлено законами та міжнародними договорами України (ст. 26 Конституції України). Однак не можна стверджувати, що адміністративно-правовий статус іноземців, осіб без громадянства та громадян України однаковий. Для іноземців та осіб без громадянства обов'язковими є норми Конституції та інших законів України, правила охорони природи, санітарії, пожежної безпеки, громадського порядку, користування транспортними засобами, в'їзду та виїзду. Разом з тим ці особи не користуються частиною прав і не виконують обов'язки, що становлять групу виключних прав і обов'язків громадян України (виборче право, право мати паспорт громадянина України, військовий обов'язок тощо).

Можемо стверджувати, що більшість прав, свобод та обов'язків іноземців та осіб без громадянства реалізуються у відносинах з органами

публічної адміністрації. Їх адміністративно-правовий статус визначається насамперед обсягом і характером адміністративної правосуб'єктності, зміст якої становлять адміністративна правоздатність і адміністративна дієздатність. У іноземця, який прибув у країну, адміністративна правоздатність виникає з моменту прибуття і закінчується, коли він залишає країну. Адміністративна дієздатність іноземця полягає у здатності реалізовувати своїми діями належні йому права і виконувати обов'язки. Особливості адміністративно-правового статусу іноземних громадян та апатридів містять ряд обмежень їх прав і обов'язків.

Правове становище іноземців у будь-якій країні є своєрідним. Воно складається з двох елементів: правового статусу громадянина власної держави і правового статусу власне іноземця. При цьому в особи без громадянства цей статус практично єдиний — він встановлюється країною перебування. Іноземний громадянин не втрачає юридичного зв'язку зі своєю країною, перебуваючи за її межами, користується її захистом і підтримкою. Водночас іноземний громадянин підпадає під юрисдикцію іншої країни. Він зобов'язаний дотримуватися Конституції й законів, які нею установлені.

Одним із проблемних питань регулювання правового статусу іноземців та осіб без громадянства є видворення за межі країни перебування. Слід зазначити, що порядок примусового видворення регламентується Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» і передбачає можливість застосування такого заходу лише на підставі винесеної за позовом відповідних органів постанови адміністративного суду. Підставами для примусового видворення іноземців і осіб без громадянства є виконання в установленій строк без поважних причин рішення про примусове повернення або наявність обґрунтованих підстав вважати, що іноземець або особа без громадянства ухилятимуться від виконання такого рішення.

Водночас у Кодексі України про адміністративні правопорушення (ст. 24) зазначено, що законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок. Жоден закон на сьогодні не встановлює підстави і порядок реалізації адміністративного видворення зазначених осіб.

Вочевидь, що в цих законодавчих актах ідеться про різні види примусових заходів. У першому — про захід примусового забезпечення

виконання покладених на особу обов'язків, у другому — про вид адміністративного стягнення. Проте така ситуація, за якої у законодавчих актах вжито терміни, схожі за назвою, але сутнісна відмінність яких чітко не визначена, вносить плутанину в правозастосовну практику та вимагає впорядкування термінологічного апарату.

Склярова Римма Василівна,
студентка 6 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ

Становлення України як суверенної, незалежної, демократичної, соціальної, правової держави пов'язане із забезпеченням прав і свобод людини. Згідно зі ст. 3 Основного Закону людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави. У ст. 40 Конституції України закріплено, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб цих органів, які зобов'язані розглянути звернення і надати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Зазначена норма яскраво ілюструє гарантування громадянам права на участь у громадському й політичному житті держави, що є одним із засобів захисту прав і законних інтересів громадян.

Право громадян на звернення слід розглядати у таких аспектах: 1) це одна з форм участі населення в державному управлінні; 2) це спосіб забезпечення законності і дисципліни в державному управлінні; 3) це спосіб відновлення порушеного права громадянина через звернення до органів державної влади шляхом подання заяв (клопотань) чи скарг.

Законом України «Про звернення громадян» встановлено: якщо питання, порушені в одержаному органом державної влади, місцевого само-

врядування, підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, громадськими об'єднаннями або посадовими особами зверненні, не входять до їх повноважень, воно в термін не більше п'яти днів пересилається за належністю відповідному органу чи посадовій особі, про що повідомляється громадянину, який подав звернення. У разі якщо звернення не містить даних, необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою, воно в той же термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями. Забороняється направляти скарги громадян для розгляду тим органам або посадовим особам, дії чи рішення яких оскаржуються.

Слід зазначити, що письмове звернення без зазначення місця проживання, не підписане автором (авторами), а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає.

Звернення розглядаються і вирішуються у термін не більше одного місяця від дня їх надходження, а ті, які не потребують додаткового вивчення, — невідкладно, але не пізніше п'ятнадцяти днів від дня їх отримання. Якщо в місячний термін вирішити порушені у зверненні питання неможливо, керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. При цьому загальний термін вирішення питань, порушених у зверненні, не може перевищувати сорока п'яти днів. На обґрунтовану письмову вимогу громадянина термін розгляду може бути скорочено від встановленого цією статтею терміну. Звернення громадян, які мають встановлені законодавством пільги, розглядаються у першочерговому порядку.

На практиці доволі часто трапляються випадки, коли посадові особи державних органів виконують свої обов'язки у сфері аналізу й обробки звернень громадян неналежним чином. Найбільш поширеними проблемами є: ненадання відповідей на запити; несвоєчасне надання відповідей; необґрунтована відмова у розгляді звернень громадян; безпідставна передача звернень іншим органам державної влади та ін.

Сучасний етап демократичних трансформацій в Україні потребує вдосконалення механізмів безпосередньої участі громадян у державному управлінні, адже неефективність діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування щодо розгляду звернень громадян пояснюється саме недостатнім контролем з боку громадськості.

Таким чином, з огляду на викладене можемо підсумувати, що інститут звернення громадян, безумовно, необхідно вдосконалювати, оскільки ефективна реалізація вищезазначеного права сприятиме забезпеченню конституційних засад безпосередньої участі населення в управлінні державними справами та захист їх прав, свобод і законних інтересів.

Стельмах Максим Володимирович,
студент 26 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів прокуратури України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНА СКАРГА ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Право особи на звернення — важливий засіб захисту прав та законних інтересів громадян. Воно впливає з положень ст. 40 Конституції України, яка наголошує, що всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк.

Особливо значного поширення набуло право громадян на адміністративну скаргу. Порядок розгляду загальних адміністративних скарг регулюється Законом України «Про звернення громадян». Підстави і порядок провадження у спеціальних скаргах регулюється відповідними нормами, які містяться у статутах і положеннях про дисципліну, Кодексі України про адміністративні правопорушення та інших актах.

Предмет скарги за чинним законодавством є досить широким. Ним можуть бути діяння, якими порушено права та законні інтереси чи свободи громадянина або групи громадян, створено перепони для реалізації громадянином його прав, законних інтересів чи свобод або незаконно покладено які-небудь обов'язки, або безпідставно притягнуто до відповідальності тощо. Особливо часто громадяни вдаються до права оскаржувати індивідуальні адміністративні акти.

За допомогою скарги в Україні можна захистити будь-які права та інтереси — загальносуспільні, спеціальні та службові. До речі, не лише прямо порушені чи ущемлені, а й ті, стосовно яких у осіб виникають сумніви щодо їх дотримання публічно-владними суб'єктами, тобто йдеться про скаргу, подану у зв'язку з можливими порушеннями.

Закон України «Про звернення громадян» захищає від проявів бюрократизму або репресійних дій проти громадян, які подають скарги. Органи та посадові особи зобов'язані розглянути скаргу (звернення) і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. А в ст. 9 йдеться про заборону переслідування громадян та членів їхніх сімей за подання звернення і неприпустимість примушування їх до його подання до органів державної влади, місцевого самоврядування, установ, організацій незалежно від форм власності, об'єднань громадян, підприємств, посадових осіб за критику у зверненні їхньої діяльності та рішень. За порушення цієї заборони посадові особи можуть притягатись до дисциплінарної або кримінальної відповідальності.

Зауважимо, що чинне законодавство майже не містить обмежень права громадян на загальну скаргу за змістом, але в даний час існує ряд цілком виправданих вимог щодо її форми. Письмове звернення громадянина має бути підписано із зазначенням прізвища, ім'я та по батькові й містити, крім викладу сутності пропозиції, заяви чи скарги, також дані про місце проживання, роботи або навчання особи, що його подає. Звернення без зазначення цих даних, а також таке, з якого неможливо встановити авторство, визнається анонімним і розгляду не підлягає. Також не допускаються повторні скарги від одного і того ж громадянина з одного й того ж питання, якщо перше вирішено по суті; а також звернення, подані із порушенням термінів, передбачених законодавством, та звернення осіб, визнаних судом недієздатними.

Право на загальну адміністративну скаргу доповнюється правом на спеціальну адміністративну скаргу, яка базується на спеціальних правових нормах (матеріальних та процесуальних), характеризується чітко визначеним колом суб'єктів звернення і розгляду, спеціальними строками подання і розгляду. Передусім йдеться про оскарження постанов у справах про адміністративні правопорушення. Право на даний вид скарги є дещо вужчим, ніж право на загальну скаргу, і метою його є більш кваліфікований перегляд справ і в більш стислі строки.

Служити засобом захисту прав і законних інтересів громадян — одна з основних функцій права на оскарження. Саме тому право на скаргу має розглядатися в контексті юридичних гарантій як гарантія реалізації прав людини, при цьому не тільки громадян України, а й іноземних громадян, осіб без громадянства, а також усіх їх об'єднань, які перебувають на території України.

Отже, можна зробити висновок, що адміністративна скарга є ефективним засобом захисту прав громадян у сфері виконавчої влади. Перевагами цього захисту, по-перше, є можливість оперативного реагування на порушення прав і свобод конкретної особи за фактичної відсутності матеріальних затрат з боку останньої (за подання скарг в органи публічного управління не потрібно сплачувати державне мито, а матеріальні витрати, що пов'язані з розглядом справ, покладаються на органи, які цей розгляд здійснюють). По-друге, адміністративне оскарження є простішим за формою та дозволяє оцінити дії органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб не тільки з позицій законності, але й доцільності їх діяльності.

Харитинюк Ольга Володимирівна,
студентка 3 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

РОЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ГРОМАДЯН

Вільне й ефективне здійснення прав людини — одна з головних ознак демократичного суспільства і правової держави. Тому Конституцією України передбачено принцип верховенства права (ст. 8), який вимагає підпорядкування діяльності державних інститутів потребам реалізації та захисту прав людини, забезпечення їх пріоритетності перед іншими цінностями демократичного суспільства. Також саме на це орієнтує

фундаментальний конституційний припис: «Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком Держави» (ст. 3 Конституції України).

Виконавча влада покликана перш за все сприяти реалізації й забезпеченню прав і свобод людини та громадянина і є тією гілкою державної влади, яка найбільш тісно пов'язана з потребами людини. З огляду на це всі інститути адміністративного права мають бути спрямовані на забезпечення, охорону й захист прав і свобод людини.

Так, зокрема, важливу роль у відносинах виконавчої влади і громадянина відіграє державна служба. Слід зазначити, що українській державній службі притаманне офіційне сприйняття вимог принципу верховенства права. Про це свідчить те, що серед принципів, на яких ґрунтується державна служба в Україні, у Законі «Про державну службу» (ст. 3) не лише визначено такі близькі за спрямованістю до верховенства права принципи, як демократизм, гуманізм і соціальна справедливість, а й прямо зафіксовано принцип «пріоритету прав людини і громадянина». Виходячи з наведеного кожній людині має бути гарантовано як реальне додержання належних їй прав і свобод, так і надійний правовий захист у разі їх порушення. Це означає, що державні службовці, виконуючи функції держави, вступаючи в правовідносинами з приватними особами, повинні керуватися верховенством права як основоположним принципом їх діяльності.

Виконання значної частини обов'язків органів виконавчої влади перед громадянами пов'язане з такою функцією держави, як надання адміністративних послуг. Як зазначено в ст. 1 Закону України «Про адміністративні послуги», адміністративна послуга — це результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Усе цілком закономірно, оскільки сама державна влада — це реалізація аж ніяк не лише повноважень, що зобов'язують громадянина, а й виконання певних обов'язків держави перед громадянином, за які вона цілком відповідальна перед ним. І таких обов'язків з її боку з'являтиметься дедалі більше у міру подальшої демократизації держави.

Важливе значення для посилення орієнтації виконавчої влади на забезпечення прав і свобод людини має подолання існуючої у багатьох фахівців недооцінки ролі процедур у діяльності органів виконавчої вла-

ди, насамперед у частині їх взаємовідносин із громадянами. Адміністративні процедури здатні істотно сприяти підвищенню ефективності управлінської діяльності, чіткому виконанню функцій і повноважень органів та посадових осіб. І головне — ці процедури покликані забезпечити необхідну послідовність у реалізації громадянами своїх прав і свобод та стати дієвою перешкодою для суб'єктивізму і свавілля з боку службовців органів виконавчої влади.

Робочою групою при Міністерстві юстиції України за участю співробітників Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України та інших науковців підготовлено проект Адміністративно-процедурного кодексу, передбаченого Концепцією адміністративної реформи. Цим Кодексом має бути встановлено засади правової регламентації таких загальних процедур, як підготовка, прийняття й оскарження індивідуальних адміністративних актів органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб з питань реалізації прав, свобод і охоронюваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб. Але, на жаль, його і досі ще не було прийнято.

На сьогодні, як відомо, окремі питання розгляду заяв і скарг громадян урегульовані Законом України «Про звернення громадян», який має багато в чому декларативний і неконкретний характер.

Нарешті, про поглиблення демократичної орієнтації виконавчої влади свідчить механізм реалізації конституційно визначеного права людини на оскарження в суді будь-яких актів органів виконавчої влади всіх рівнів, якщо особа вважає, що ці акти порушують або ущемляють її права і свободи чи перешкоджають їх здійсненню. Це відповідає ст. 55 Конституції України, згідно з якою «кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб».

Адміністративне судочинство в Україні — це діяльність адміністративних судів щодо розгляду й вирішення адміністративних справ у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України. Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ.

Таким чином, можемо стверджувати, що адміністративне право відіграє величезну роль у реалізації положень Конституції щодо правового статусу людини і громадянина. Адміністративно-правові норми не тільки конкретизують ці положення, а й визначають порядок реалізації конституційних прав і свобод, чітко окреслюють їх гарантії, а також доповнюють їх численними іншими правами, а за певних умов — і обов'язками, які не зазначені в Конституції. Тому доцільним є подальший розвиток демократичної сутності виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення прав громадян.

Черненко Ярослав В'ячеславович,
студент 14 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

МЕДІАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ПОЗАСУДОВИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ

У демократичній і правовій державі, якою є Україна, захист прав, свобод та інтересів громадян є її першочерговим завданням. Для реалізації цього завдання створені та функціонують адміністративні суди. У ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України зазначається, що справа адміністративної юрисдикції — переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією із сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх служба або посадова особа або інший суб'єкт, який здійснює владно-управлінські функції на основі законодавства.

Можливість оскарження у суді рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень є, безумовно, головним, але не єдиним способом захисту прав, свобод і законних інтересів приватних осіб у відносинах з державою. Не викликає сумніву, що ефективність функціонування судового оскарження (а так само і результативність захисту прав) залежить

безпосередньо від закріплення у законодавстві засобів позасудового оскарження, завдяки яким фізичні і юридичні особи отримують можливість вирішити спір з органом управління, не звертаючись до суду. Тим самим швидше відновлюються порушені права, а також знижується навантаження на судову систему.

У багатьох розвинених країнах світу позасудові способи оскарження рішень суб'єктів владних повноважень є дуже важливим елементом правової системи і вже перебувають на достатньо високому рівні розвитку. Наприклад, альтернативними способами вирішення спорів відповідно до законодавства США вважаються будь-які процедури, які для цього використовуються. До них відносять примирення, фасилітацію, медіацію, міні-суди, арбітраж і залучення омбудсмена. Цей перелік не є вичерпним. Крім того, цілком можливим є поєднання кількох способів в одній справі. Медіація як альтернативний спосіб вирішення спорів широко застосовується в усьому світі, насамперед у США, Австралії та країнах Європи, де вона закріплена законодавчо. Зокрема, у Голландії вже сформувалася культура медіації як можливого шляху врегулювання спору, у Німеччині вона перебуває на стадії заснування (у багатьох судах реалізуються модельні проекти; перші експерименти, що проводилися із залученням науковців, успішно завершилися). Наразі в Німеччині активно обговорюється питання про те, яким чином можна безпосередньо закріпити інститут медіації у тому чи іншому процесуальному кодексі.

На цьому етапі Україна, на жаль, не може продемонструвати таке різноманіття позасудових способів вирішення публічно-правових спорів, однак деякі з них усе ж увійшли до її правової практики. Одним із найрозвиненіших і найчастіше застосовуваних таких способів є медіація.

Під *медіацією* розуміють добровільний і конфіденційний процес розв'язання будь-якого спору, в якому нейтральна третя особа допомагає сторонам досягнути домовленості (згоди) в їх суперечці шляхом переговорів.

Особливості процедури медіації полягають у такому: а) участь сторін спору в процесі медіації є добровільною, медіатор — вільно обраний сторонами, а кожна сторона має можливість у будь-який момент вийти з процесу; б) сторони самі виробляють і приймають рішення. Медіатор, на відміну від суду, жодних рішень з приводу спірного питання не ви-

носить і не дає жодних рекомендацій; в) медіація — це процес, у якому нічого не вирішується без згоди сторін спору. Під час нього всі рішення приймаються лише за взаємною згодою сторін і обидві сторони добровільно беруть на себе обов'язки виконувати прийняті ними рішення. Зрозуміло, що сторони роблять це лише тоді, коли задоволені такими рішеннями. Під час судового розгляду справи діє принцип обов'язковості судового рішення; г) основна мета медіації — пошук порозуміння, тобто за допомогою посередника обговорюються різні варіанти вирішення конфлікту і спільно обирається той із них, який обидві вважатимуть найкращим; д) ризик медіації мінімальний, оскільки кожна сторона в будь-який момент може відмовитися від продовження процесу переговорів; е) процес медіації відносно нетривалий та є економічно вигідним для сторін порівняно із судовою процедурою вирішення спору.

Оскільки в Кодексі адміністративного судочинства України не вписано інститут медіації як частини судової практики, то існує можливість запропонувати її як частину адміністративної діяльності судів. У такому разі за згоди учасників процесу формальне судове провадження переривається з метою проведення процедури медіації. Після цього суддя іншої судової колегії або — оскільки мова йде не про судову практику — науковий співробітник суду виступає у ролі медіатора і проводить медіацію. При успішному завершенні медіації має бути заявлено про укладення мирової угоди або іншої форми припинення правового спору (відмова від позовних вимог або їхнє визнання), після чого належний суддя офіційно закриває судове провадження за правилами, встановленими Кодексом. На практиці це можна розв'язати й таким чином: у разі успішного завершення медіації суддю за згодою сторін запрошують за стіл медіації, де він продовжує формальне провадження й офіційно закриває розгляд правового спору.

Однак, незважаючи на існуючі переваги такого способу вирішення спорів, без належного практичного досвіду не слід поспішати із законодавчим закріпленням правового інституту медіації. Коли з'явиться достатня кількість кваліфікованих медіаторів для більшості адміністративних судів і буде можливість подальшої підготовки кадрів, є шанс провести модельний проект із запровадження медіації. Після обробки отриманих даних та оцінки результатів проекту можна вже вносити зміни до чинного законодавства, спираючись на солідну практичну базу.

Чирик Сергій Володимирович,
студент 1 групи 5 курсу
Інституту підготовки слідчих кадрів
для МВС України, Національний
юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ МІГРАНТІВ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ

На сьогодні актуальним залишається питання стосовно захисту прав і свобод людини та громадянина органами державної влади. Забезпечення та захист прав і свобод людини є одним із найважливіших елементів побудови демократичної, соціальної та правової держави. Конституція України закріплює рівні права всіх людей, незалежно від їхнього громадянства чи статусу. Безпосередньо права мігрантів закріплено у законах України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» та «Про біженців».

Захист прав мігрантів здійснюється Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством закордонних справ України, Державною міграційною службою України та Державною прикордонною службою України.

Одним із завдань Державної міграційної служби України є реалізація державної політики протидії нелегальній міграції, реєстрація біженців та інших видів мігрантів, застосування законодавства стосовно вдосконалення питань міграційної діяльності, надання дозволів на міграцію чи їх скасування.

Щодо способів реалізації адміністративно-правового захисту прав мігрантів, то Державна міграційна служба України: приймає рішення про надання, втрату, позбавлення і скасування статусу біженця; вживає у межах компетенції заходів зі сприяння реалізації прав біженців та інших категорій мігрантів; здійснює оформлення і видачу посвідчення біженця, посвідчення особи, якій надано інші форми захисту в Україні, а також інших документів, передбачених законодавством України для даних категорій осіб; забезпечує функціонування пунктів тимчасового розміщення біженців і пунктів тимчасового перебування іноземців та осіб без

громадянства, які незаконно перебувають в Україні; проводить ідентифікацію біженців та осіб, які звернулися за захистом в Україні, а також іноземців та осіб без громадянства, які втратили документи, що посвідчують особу; реалізує в межах своєї компетенції державну політику у сфері волонтерської діяльності щодо надання допомоги біженцям. На нашу думку, існує досить широке коло питань щодо вдосконалення забезпечення прав адміністративно-правового захисту мігрантів правоохоронними органами України. Це, наприклад, забезпечення належного ставлення до мігрантів, захист їх прав і свобод, а також забезпечення цих осіб робочими місцями, житлом. Указані питання нині набувають особливої актуальності. Дослідження, виявлення та ліквідація проблемних моментів, що виникають у процесі їх вирішення, сприятимуть становленню налагодженої системи щодо адміністративно-правового захисту мігрантів та інших осіб без громадянства. Ці питання є дуже важливими і потребують ретельного дослідження. Забезпечення адміністративно-правового захисту прав мігрантів є важливою складовою у побудові демократичної, соціальної та правової держави.

Шибінська Анастасія Олександрівна,
студентка 2 групи 2 курсу
факультету підготовки кадрів
для Державної пенітенціарної служби
України, Національний юридичний
університет імені Ярослава Мудрого

РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Становлення України як демократичної, соціальної правової держави зумовлює необхідність гарантування та захисту прав і свобод людини у всіх сферах її прояву. Тому зараз ця проблема є досить актуальною.

Частина 4 ст. 55 Конституції передбачає, що кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або

учасником яких є Україна. Таким чином, міжнародні органи захисту прав людини, створені на підставі міжнародних договорів, до яких приєдналась Україна, є конституційним засобом правового захисту українців.

Однією із ланок розв'язання правових спорів є Європейський суд з прав людини, що був створений відповідно до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, до якої Україна приєдналась у 1997 р.

Визначальним є той факт, що серед перших статей Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод справи, за якими були розглянуті Європейським судом з прав людини стосовно України, стала ст. 6, яка в принципі стосувалась права особи на справедливий судовий розгляд.

Слід зазначити, що станом на початок 2014 р. Україна ввійшла до першої п'ятірки країн за кількістю поданих заяв. Що стосується спорів в адміністративних справах проти України, то їх налічується небагато.

Вплив рішень Європейського суду з прав людини на вирішення адміністративних справ проявляється в таких напрямках. Так, законодавством передбачено перегляд постанови по справі про адміністративне правопорушення у разі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні справи судом. За наслідками розгляду справи Верховний Суд України виносить одну з таких постанов: 1) про повне або часткове задоволення заяви; 2) про відмову у задоволенні заяви. Якщо суд дійде висновку про повне або часткове задоволення заяви, він має право: 1) скасувати постанову (постанови) та закрити провадження у справі; 2) скасувати постанову (постанови) та передати справу про адміністративне правопорушення на новий розгляд до суду, який виніс оскаржувану постанову; 3) змінити постанову (постанови). Верховний Суд України може й відмовити у задоволенні заяви, якщо обставини, що стали підставою для перегляду справи, не підтвердяться.

Так, 9 липня 2012 р. Верховний Суд України переглянув постанову районного суду про визнання особи винуватою у вчиненні адміністративного правопорушення, передбаченого ч. 1 ст. 185³ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Рішенням Європейського суду з прав людини по справі «Корнев і Карпенко проти України» від 21 жовтня 2010 р., яке набуло статусу остаточного 21 січня 2011 р., констатовано,

що з огляду на суворість покарання за правопорушення, передбачене ст. 185³ КУпАП, воно не є незначним, по суті є кримінальним і таким, на яке поширюється положення ст. 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Оскільки під час розгляду справи особи, яка притягалася до адміністративної відповідальності, не надали достатньо часу і можливості для підготовки до свого захисту, за рішенням Суду такі дії визнано порушенням п. 1 ст. 6 у поєднанні з п. 3 (b) ст. 6 Конвенції щодо права на справедливий судовий розгляд. Верховний Суд України скасував постанову по цій справі, а справу направив на новий розгляд.

Принцип верховенства права в адміністративному судочинстві вимагає від суду при розгляді справ застосовувати судову практику Європейського суду з прав людини. Така вимога встановлена в положеннях Кодексу адміністративного судочинства України.

Відповідно до статей 235 і 237 КАС України Верховний Суд України переглядає судові рішення, ухвалені в адміністративних справах, на підставі встановлення міжнародною судовою установою, юрисдикція якої визнана Україною, порушення Україною міжнародних зобов'язань при вирішенні даної справи судом.

Так, Європейський суд у рішенні від 9 грудня 2010 р. за результатами розгляду заяви Купчика постановив, що у справі має місце порушення Україною п. 1 ст. 6 Конвенції, яким кожному гарантується право звернутися до суду з будь-якою вимогою щодо своїх цивільних прав та обов'язків.

Постановляючи зазначене рішення, Європейський суд з прав людини дійшов висновку, що заявнику не було забезпечено дійсну та ефективну реалізацію права на доступ до суду внаслідок того, що спочатку Верховний Суд України, а потім і Вищий адміністративний суд України не визнали своєї компетенції щодо розгляду скарг заявника.

Верховний Суд України, переглядаючи судові рішення у цій адміністративній справі, дійшов висновку, що відновлення порушеного права заявника на касаційне оскарження судових рішень можливе лише шляхом скасування ухвали Верховного Суду України та передачі справи до Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ для вирішення питання про прийняття касаційної скарги.

Підбиваючи підсумки, варто наголосити на тому, що Європейському суду з прав людини належить найвища юрисдикція у галузі судового

захисту з прав людини, що безпосередньо пов'язано з ч. 4 ст. 55 Конституції України. Водночас рішення цього Суду є підставами для перегляду справ, а також враховуються при розгляді судами справ адміністративної юрисдикції.

Яцкевич Дмитро Сергійович,
студент 10 групи 2 курсу
Інституту підготовки кадрів для
органів юстиції України,
Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого

БЕЗПЕКОВИЙ ПРОСТІР УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ЗАВДАННЯ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

За сучасних умов у світі постають нові загрози міжнародній безпеці, які за своїми негативними наслідками мають потенціал глобального впливу, тобто стають дедалі інтенсивнішими та охоплюють нові країни. Особливої уваги заслуговують такі небезпечні явища, як поширення зброї масового ураження, міжнародний тероризм, транснаціональна організована злочинність, нелегальна міграція, піратство, ескалація міждержавних і громадянських конфліктів. Окрім того, постала небезпечна тенденція перегляду національних кордонів. Усі ці фактори повною мірою впливають і на стан національної безпеки України, зумовлюють активний пошук шляхів щодо забезпечення безпеки кожного її громадянина, сім'ї, територіальної громади, держави в цілому.

Важливо зазначити, що в умовах сьогодення держави настільки взаємозв'язані у питаннях безпеки, що національна безпека однієї з них не може бути відокремлена від національної безпеки іншої. Для України створення безпекового простору має особливе значення, оскільки наявність конфліктів, загострення економічних та соціальних проблем обумовлюють уразливість України. Ось чому сьогодні надзвичайно гостро постає питання формування і здійснення ефективної безпекової політики.

У ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» зазначено, що пріоритетним напрямом, спрямованим на захист націо-

нальних інтересів України від зовнішніх і внутрішніх загроз в усіх сферах життєдіяльності, є, зокрема, інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі та в євроатлантичний безпековий простір. Таким чином, можна стверджувати, що вивчення системи європейської безпеки є важливим для України.

У Європі формування регіонального безпекового простору починається в 90-х рр. ХХ ст. і проходить у рамках інтеграційного процесу. У цей час у представників провідних європейських держав з'явилося розуміння необхідності створення єдиного політичного союзу з метою протистояння зовнішнім загрозам. У подальшому ці процеси набули нового розвитку, у цьому напрямі було розроблено та запроваджено цілу низку спільноєвропейських проєктів. Прикладом, що підтверджує цю тезу, може бути проєкт «Європейський простір свободи, безпеки й правопорядку», який вважають третім за масштабом та амбіційністю проєктом Європейського Союзу за останні десятиліття після Єдиного внутрішнього ринку й Економічно-валютного союзу. Під «європейським простором свободи, безпеки й правопорядку» розуміють сукупність правових та організаційних форм співробітництва правоохоронних і судових органів держав — учасниць Євросоюзу, а також інститутів та допоміжних органів ЄС у сфері протидії кримінальній і транснаціональній злочинності. Європейський простір свободи, безпеки та правопорядку включає ряд аспектів, серед яких європейське громадянство, питання притулку, міграції, візової політики, управління зовнішніми кордонами ЄС, а також тісна співпраця національних судових, митних та поліцейських органів.

Повертаючись до початку 90-х рр., відзначимо, що основи спільної безпекової політики між членами Європейської спільноти було закладено Маастрихтським договором (Договором про Європейський Союз) від 7 лютого 1992 р., що привів до утворення Європейського Союзу. Цей договір став результатом окремих консультацій стосовно політичного і валютного союзів. За Маастрихтським договором Європейський Союз мав базуватися на трьох «опорах» — «стовпах». Один із таких стовпів — спільна зовнішня та безпекова політика (далі — СЗБП) — визначений у розділі II Договору про Європейський Союз: «Загальна політика безпеки та оборони є складовою частиною загальної зовнішньої політики і політики безпеки. Вона забезпечує Союзу здатність до оперативних дій,

що спирається на цивільні і військові засоби. Союз може вдаватися до цих засобів при здійсненні місії за його межами з метою забезпечити підтримання миру, запобігання конфліктів і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів Статуту Організації Об'єднаних Націй. Основою для виконання цих завдань служать потенціали, що надаються державами-членами».

Виходячи з визначення європейської інтеграції України як стратегічного пріоритету державної політики більш тісне залучення України до участі в СЗБП відповідає національним інтересам нашої держави. За існуючими підходами це дозволить реалізувати такі цілі:

- 1) залучення до процесу становлення європейської системи безпеки, що розширить можливості забезпечення просторової безпеки;
- 2) розширення можливостей для поглиблення військово-технічної співпраці з державами — членами Європейського Союзу, що служитиме розвитку та технологічній модернізації оборонно-промислового комплексу України;
- 3) прискорення реформування Збройних Сил України та інших військових формувань з метою забезпечення їх максимальної ефективності та здатності давати адекватну відповідь реальним та потенційним загрозам Україні;
- 4) посилення координації діяльності правоохоронних, розвідувальних і контррозвідувальних органів України;
- 5) сприяння залученню до європейського політичного процесу, що зміцнюватиме європейську ідентифікацію України;
- 6) сприяння зростанню партнерської довіри і створення передумов справжнього союзництва;
- 7) створення сприятливих зовнішньополітичних умов для прогресивного економічного і соціального розвитку України;
- 8) сприяння усуненню конфліктів, насамперед у регіонах, що межують з Україною;
- 9) ствердження міжнародної репутації і ролі України в європейських справах як «надійного союзника»;
- 10) реформування правоохоронної системи з метою підвищення ефективності її діяльності на основі оптимізації структури, підвищення рівня координації діяльності правоохоронних органів.

Вважаємо, що залучення України до участі в СЗБП дозволить нашій державі, з одного боку, стати активним учасником формування системи забезпечення європейської безпеки, зниження рівня загроз та конфліктності на європейському континенті, а з другого — стане вагомим фактором, що сприятиме подальшому розвитку України, захисту її національних інтересів.

Зміст

Шановні колеги!	3
<i>Битяк Юрій Прокопович</i> ДОКТРИНАЛЬНІ НАПРЯМИ РОЗВИТКУ НАУКИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	5
<i>Андрійко Ольга Федорівна</i> ДО ПИТАННЯ ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ПРЕДМЕТА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	9
<i>Колпаков Валерій Костянтинович</i> РОЛЬ КОНВЕРГЕНЦІЇ У ФОРМУВАННІ СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОСТОРУ	13
<i>Мельник Роман Сергійович</i> КОНЦЕПЦІЯ ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМУ У СУЧАСНІЙ ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	18
<i>Ярмакі Христофор Петрович</i> ДЕЯКІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА СВОБОДУ МИРНИХ ЗІБРАНЬ.....	21
<i>Кормич Борис Анатолійович</i> ДИСПОЗИТИВНІСТЬ ТА ПРОЦЕДУРНІСТЬ ЯК ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	25
<i>Коломоець Тетяна Олександрівна</i> АЛЬТЕРНАТИВНІ (ПОЗАСУДОВІ) ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ПРАВ, СВОБОД І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ПРИВАТНИХ ОСІБ У ВІДНОСИНАХ ІЗ СУБ'ЄКТАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	29
<i>Лученко Дмитро Валентинович</i> АДМІНІСТРАТИВНЕ ОСКАРЖЕННЯ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ: ОКРЕМІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ	33
<i>Рябченко Олена Петрівна</i> КОНЦЕПТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДАХ	37

<i>Янюк Наталія Володимирівна</i>	ПРОБЛЕМА ТЛУМАЧЕННЯ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ ПРИ ЗАХИСТІ ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	40
<i>Тимошук Віктор Павлович</i>	АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ.....	45
<i>Настюк Василь Якович</i>	СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВНОЇ БЕЗПЕКИ ЩОДО ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ	49
<i>Кузніченко Сергій Олександрович</i>	ОСОБЛИВОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАДЗВИЧАЙНИХ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ В УКРАЇНІ.....	53
<i>Монаснко Антон Олексійович</i>	ДО ПИТАННЯ ПРО ДОЦІЛЬНІСТЬ ІСНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ТА РЕЄСТРАЦІЙНОЇ СЛУЖБ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ.....	56
<i>Миронюк Роман Вікторович</i>	НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОРГАНІВ ВИКОНАННЯ СУДОВИХ РІШЕНЬ.....	60
<i>Комзюк Анатолій Трохимович</i>	ІНСТИТУТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ В УМОВАХ ФОРМУВАННЯ НОВОЇ ДОКТРИНИ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	64
<i>Рудой Катерина Миколаївна</i>	РОЛЬ ТА МІСЦЕ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ У РОЗБУДОВІ ДЕМОКРАТИЧНОЇ ПРАВОВОЇ ДЕРЖАВИ	68
<i>Бевзенко Володимир Михайлович</i>	ПЕРЕДУМОВИ ЗАХИСТУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ ПРАВ, СВОБОД, ІНТЕРЕСІВ УЧАСНИКІВ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН	73
<i>Бесчастний Віктор Миколайович</i>	МІЛІЦІЯ УКРАЇНИ У СВІТЛІ ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКОЇ ІДЕОЛОГІЇ.....	76

<i>Біла-Тіунова Любов Романівна</i>	СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ВІДНОСИН	80
<i>Гаращук Володимир Миколайович</i>	ПИТАННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ВИКОНАННЯМ ВИМОГ ДЕКЛАРУВАННЯ ДОХОДІВ ТА ВИТРАТ ЗА АНТИКОРУПЦІЙНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ	84
<i>Коваленко Лариса Павлівна</i>	ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН НА ДОСТУП ДО ІНФОРМАЦІЇ.....	88
<i>Користін Олександр Євгенійович</i>	ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	90
<i>Кузьменко Оксана Володимирівна</i>	ДО ПИТАННЯ ПРО ЗМІНИ ТА ДОПОВНЕННЯ КОДЕКСУ УКРАЇНИ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ ЩОДО ПОСИЛЕННЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ.....	93
<i>Матюхіна Наталія Петрівна</i>	ПРИВАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНИХ ФУНКЦІЙ В КОНТЕКСТІ ЗАВДАНЬ РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	97
<i>Мацелик Тетяна Олександрівна</i>	ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА ЛЮДИНОЦЕНТРИЗМ У ДОКТРИНІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	102
<i>Миколенко Олександр Іванович</i>	ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПЕРЕХІДНИЙ ПЕРІОД ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ	104
<i>Проневич Олексій Станіславович</i>	ПРАВО НА НАЛЕЖНЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ЗАСАДНИЧИЙ КОНЦЕПТ ЛІБЕРАЛЬНОЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ДОКТРИНИ.....	108
<i>Балакарева Ірина Миколаївна</i>	«ПРОЗОРИСТЬ» ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ЯК БАЗОВИЙ СТАНДАРТ ПРОТИДІЇ КОРУПЦІЇ.....	112

<i>Бойко Ірина Володимирівна</i>	ДО ПИТАННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПОГЛЯДІВ НА ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА.....	115
<i>Банчук Олександр Анатолійович</i>	АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОРГАНИ ПРАВОПОРЯДКУ В УКРАЇНІ.....	119
<i>Білова Ольга Валентинівна</i>	СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ВИКОНАННЯМ СУДОВИХ РІШЕНЬ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ.....	122
<i>Волох Олександр Костянтинівич</i>	ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО ТА ЗАХИСТ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ	125
<i>Джафарова Олена В'ячеславівна</i>	ЩОДО РОЗУМІННЯ РЕЄСТРАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОДНОГО ІЗ НАПРЯМІВ ДОЗВІЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	128
<i>Загуменна Юлія Олександрівна</i>	АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ	132
<i>Задихайло Олена Анатоліївна</i>	АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ І СВОБОД ГРОМАДЯН У СФЕРІ КУЛЬТУРИ В УКРАЇНІ	136
<i>Зима Олександр Тарасович</i>	ПРАВО НА ІНФОРМАЦІЮ ТА НЕДОБРОСОВІСНА РЕКЛАМА	140
<i>Зуї Валентина Василівна</i>	ЩОДО ПРОБЛЕМНИХ АСПЕКТІВ ПІДСУДНОСТІ СПРАВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	143
<i>Ігнатченко Ірина Георгіївна</i>	СУЧАСНІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ТА ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ КУЛЬТУРИ.....	148
<i>Калмикова Яна Сергіївна</i>	ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ ПІД ЧАС ДОКАЗОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	152

<i>Коваль Анна Миколаївна</i>	ДО ПИТАННЯ ПРО ПОНЯТТЯ ОХОРОНОЗДОРОВЧОГО ПРАВА	156
<i>Коваль Микола Васильович</i>	ПРАВА ЛЮДИНИ ЯК БАЗИСНА ПІДСТАВА ФОРМУВАННЯ САМОСТІЙНОЇ ГАЛУЗІ ЮРИДИЧНОЇ НАУКИ ТА ГАЛУЗІ ЗНАНЬ.....	160
<i>Ковтун Марина Сергіївна</i>	ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ГРОМАДСЬКОСТІ НА УЧАСТЬ У ФОРМУВАННІ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИМОНОПОЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	165
<i>Ковтун Віталій Іванович</i>	ЩОДО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ПРАВА НА ПОВАГУ ДО ЛЮДСЬКОЇ ГІДНОСТІ	167
<i>Компанієць Ігор Миколайович</i>	АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ЗАПОРУКА ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ	170
<i>Константий Олександр Володимирович</i>	КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ТА ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ І ЮРИДИЧНИХ ОСІБ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ	173
<i>Марченко Олена Олександрівна</i>	ОЗНАКИ КОМПЕТЕНЦІЙНОГО СПОРУ	177
<i>Мердова Ольга Миколаївна</i>	ЗАХИСТ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ	181
<i>Параниця Сергій Павлович</i>	ЗАКОНОДАВЧЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ ОСОБОЮ ЗБРОЇ З МЕТОЮ САМОЗАХИСТУ	184
<i>Писаренко Надія Борисівна</i>	ВПЛИВ РІШЕНЬ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ НА ФОРМУВАННЯ ПОЗИЦІЙ З ПРИВОДУ ЗАСТОСУВАННЯ ОКРЕМИХ ПОЛОЖЕНЬ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	188

<i>Рябченко Ярослава Степанівна</i>	
ОСКАРЖЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ ПРАВ І ІНТЕРЕСІВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ.....	194
<i>Сербін Руслан Андрійович</i>	
ПРАВО ОСОБИ НА ЗАЙНЯТТЯ БЛАГОДІЙНОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ	197
<i>Сокурєнко Валерій Васильович</i>	
ПРАВО НА АДМІНІСТРАТИВНІ ПОСЛУГИ, ЩО НАДАЮТЬСЯ У СФЕРІ ОБОРОНИ.....	200
<i>Соловійова Ольга Миколаївна</i>	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА НА ІНФОРМАЦІЮ У СФЕРІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ.....	203
<i>Тулінов Валентин Сергійович</i>	
ЗАКОНОДАВСТВО ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ У ПЛОЩИНІ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ	207
<i>Федчишин Сергій Анатолійович</i>	
ПРАВО ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ЧЛЕНСТВО В ПОЛІТИЧНИХ ПАРТІЯХ	211
<i>Червякова Олена Борисівна</i>	
КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ОБІГУ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ОСІБ	215
<i>Шатрава Сергій Олександрович</i>	
СЛУЖБОВЕ РОЗСЛІДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ ЯК ДІЄВИЙ ІНСТРУМЕНТ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ	219
<i>Школик Андрій Михайлович</i>	
СИСТЕМАТИЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕДУРНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ЯК ЗАСІБ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ЛЮДИНИ	221
<i>Юшкевич Олена Геннадіївна</i>	
ЛЮДИНОЦЕНТРИСТСЬКИЙ ПІДХІД У СФЕРІ ДОСТУПУ ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ.....	225
<i>Белікова Марина Іванівна</i>	
ЕЛЕКТРОННА ФОРМА АДМІНІСТРАТИВНОЇ СКАРГИ	228

<i>Борбунюк Олексій Олександрович</i>	
СУДОВИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННІСТЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ЯК ЗАСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	232
<i>Глібо Олена Василівна</i>	
ДО ПИТАННЯ ПРО РЕАЛІЗАЦІЮ ПРИНЦИПУ ГЛАСНОСТІ ТА ВІДКРИТОСТІ У СУДОВОМУ ПРОВАДЖЕННІ З РОЗГЛЯДУ СПРАВ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ	235
<i>Гончаренко Ганна Анатоліївна</i>	
ДО ПИТАННЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ ГРОМАДСЬКОСТІ В УПРАВЛІННІ ЛІСОВИМ ФОНДОМ УКРАЇНИ	237
<i>Дуженко Світлана Анатоліївна</i>	
ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСОБИ, ЯКА ПРИТЯГУЄТЬСЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПОРУШЕННЯ МИТНИХ ПРАВИЛ.....	241
<i>Ільницький Володимир Олегович</i>	
ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ.....	244
<i>Ісаєва Юлія Миколаївна</i>	
ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗОВУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ.....	246
<i>Істоміна Марина Володимирівна</i>	
ОКРЕМІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЩО МЕШКАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ	249
<i>Кайдаш Леся Юріївна</i>	
РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ПІДСТАВА ВІДКРИТТЯ ВИКОНАВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ.....	251
<i>Кіт Христина Ігорівна</i>	
ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ОСОБИ НА ВІДВІД В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ.....	255
<i>Клюшнікова Наталія Миколаївна</i>	
ДО ПИТАННЯ ПРАВОВИХ НАСЛІДКІВ АКАДЕМІЧНОГО ПЛАГІАТУ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	258

<i>Семененко Марина Олександрівна</i> ДО ПИТАННЯ РОЗМЕЖУВАННЯ СУДОВИХ ЮРИСДИКЦІЙ	262
<i>Сидельніков Олександр Дмитрович</i> СУБ'ЄКТИ ПРАВА НА УКЛАДЕННЯ УГОДИ ПРО ПРИМИРЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ	266
<i>Спасенко Вікторія Олександрівна</i> ДО ПИТАННЯ ПРО ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЮ ВЛАДИ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОЇ РЕЄСТРАЦІЇ	270
<i>Терецук Оксана Анатоліївна</i> ПРИНЦИП СУБСИДІАРНОСТІ В КОНТЕКСТІ СЕРВІСНОЇ ФУНКЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ	273
<i>Антошко Микола Іванович</i> ПРИНЦИПИ НАЛЕЖНОГО УПРАВЛІННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ (на прикладі принципу прозорості)	277
<i>Бердалієв Максим Євгенович</i> ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ЗАСТОСУВАННЯ НАЦІОНАЛЬНИМИ СУДАМИ ПОЛОЖЕНЬ КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД ТА ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ	280
<i>Бондар Вікторія Олександрівна</i> ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ	283
<i>Бондар Єлизавета Володимирівна</i> ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ	285
<i>Васюренко Руслан Володимирович</i> ЩОДО ПИТАННЯ ЮРИСДИКЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ	287
<i>Губарева Анастасія В'ячеславівна</i> ДО ПИТАННЯ ПРО ВИДИ СПОРІВ ЗА УЧАСТЮ ВИКОНАВЧИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВИХ РАД (за матеріалами практики Вищого адміністративного суду України)	291
<i>Гулаткан Тетяна Василівна</i> ПОЗАСУДОВИЙ ПОРЯДОК ЗАХИСТУ ПРАВ І СВОБОД ЛЮДИНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ	292

<i>Гут Вікторія Миколаївна</i> ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО СУДУ: ПОЗИЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ	295
<i>Дзюба Юлія Анатоліївна</i> ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ — БАЗИСНИЙ ЧИННИК ЕВОЛЮЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА	298
<i>Завадська Ангеліна Тимурівна</i> ПРОБЛЕМАТИКА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ В УМОВАХ КРИЗИ	300
<i>Іванців Дмитро Зіновійович</i> АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ВІЙСЬКОВИХ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ	302
<i>Кан Анна Альбертівна</i> ПИТАННЯ ВЗАЄМОДІЇ МІСЦЕВИХ ДЕРЖАВНИХ АДМІНІСТРАЦІЙ З ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	304
<i>Катеринюк Лилія Олегівна</i> E-GOVERNMENT: АДМІНІСТРАТИВНІ УСЛУГИ ОНЛАЙН	307
<i>Мельник Анастасія Валеріївна</i> АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА — КРОК ДО ПОДАЛЬШОЇ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ ТА ГУМАНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ВЛАДИ	309
<i>Нескородь Наталія Володимирівна</i> ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ВЛАДИ — СТИМУЛ ДЛЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ, А НЕ КРАПКА В ТЕНДЕНЦІЇ ЇХ АВТОНОМІЗАЦІЇ	312
<i>Плетньова Тетяна Русланівна</i> ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ НЕДЕРЖАВНИМИ УТВОРЕННЯМИ	314
<i>Плиска Юлія Володимирівна</i> ДО ПИТАННЯ ПРО АДМІНІСТРАТИВНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЮРИДИЧНИХ ОСІБ	318
<i>Рубан Маргарита Олександрівна</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ІНОЗЕМЦІВ ТА ОСІБ БЕЗ ГРОМАДЯНСТВА	320

<i>Склярова Римма Василівна</i>	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА ГРОМАДЯН НА ЗВЕРНЕННЯ	323
<i>Стельмах Максим Володимирович</i>	
АДМІНІСТРАТИВНА СКАРГА ЯК ЗАСІБ ЗАХИСТУ ПРАВ ГРОМАДЯН У СФЕРІ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	325
<i>Харитинюк Ольга Володимирівна</i>	
РОЛЬ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ПРАВ ГРОМАДЯН.....	327
<i>Черненко Ярослав В'ячеславович</i>	
МЕДІАЦІЯ ЯК ОСНОВНИЙ ПОЗАСУДОВИЙ СПОСІБ ВИРІШЕННЯ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ СПОРІВ В УКРАЇНІ.....	330
<i>Чирик Сергій Володимирович</i>	
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ ЗАХИСТ ПРАВ МІГРАНТІВ ПРАВООХОРОННИМИ ОРГАНАМИ УКРАЇНИ.....	333
<i>Шибінська Анастасія Олександрівна</i>	
РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ.....	334
<i>Яцкевич Дмитро Сергійович</i>	
БЕЗПЕКОВИЙ ПРОСТІР УКРАЇНИ: ОКРЕМІ ЗАВДАННЯ ТА ШЛЯХИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	337

Наукове видання

**СУЧАСНА
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА
ДОКТРИНА ЗАХИСТУ
ПРАВ ЛЮДИНИ**

**Тези доповідей та наукових повідомлень
учасників науково-практичної конференції
(м. Харків, 17–18 квітня 2015 року)**

Відповідальна за випуск *І. В. Бойко*

Редактор *Н. Ю. Шестьора*
Коректор *О. М. Неццетна*
Комп'ютерна верстка *О. І. Сенько*

Підписано до друку з оригінал-макета 01.07.2015.
Формат 60×84 ¹/₁₆. Папір офсетний. Гарнітура Times.
Обл.-вид. арк. 18,7. Ум. друк. арк. 20,5. Вид. № 1270.
Тираж 100 прим.

Видавництво «Право» Національної академії правових наук України
та Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
Україна, 61002, Харків, вул. Чернишевська, 80а
Сайт: www.pravo-izdat.com.ua
E-mail для авторів: verstka@pravo-izdat.com.ua
E-mail для замовлень: sales@pravo-izdat.com.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників і розповсюджувачів
видавничої продукції — серія ДК № 4219 від 01.12.2011 р.

Виготовлено у друкарні ФОП Леонов
Тел. (057) 717-28-80