ISSN 2227-796X

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ № 1(15)/2016

Журнал «Адміністративне право і процес» містить результати сучасних наукових досліджень у галузі адміністративного та адміністративного процесуального права України й зарубіжних країн. Дописувачами журналу є провідні українські та європейські вчені, молоді науковці, юристи-практики. Запропонована структура журналу відтворює систему адміністративного права, адміністративного процесуального права, яка відповідає сучасному європейському вченню про сутність і внутрішню побудову цих галузей права.

Для науковців, представників органів державної влади та місцевого самоврядування, юристів-практиків, а також студентів юридичних факультетів та вищих навчальних закладів юридичного спрямування.

Видається чотири рази на рік
Засновано 2012 року

Визнано Міністерством освіти і науки України науковим фаховим виданням

Наказ про включення до Переліку наукових фахових видань України № 1609 від 21.11.2013

Журнал внесений до Index Copernicus International, CiteFactor, Research Bible

Адреса редакційної колегії:
вул. Володимирська, 60, м. Київ, 01601, Київ, Україна

Тел. відповідального секретаря:
(044) 239 34 94

e-mail: admin.pravo@ukr.net

Затверджено:
Вченою радою юридичного факультету 29.02.16 (протокол № 6)

Зареєстровано:
Державною реєстраційною службою України.

Свідоцтво про державну реєстрацію – КВ № 18863–7663 Р від 28.04.12

Засновник та видавець:
Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет».

Свідоцтво внесено до Державного реєстру ДК № 1103 від 31.10.02 р.

Адреса видавця:
01601, Київ, б-р Шевченка, 14, кімн. 43; тел. (044) 239 32 22; факс (044) 239 31 28

Редакційна рада

Гриценко І. С.	доктор юридичних наук, професор (головний редактор)
Бевзенко В. М.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Мельник Р. С.	доктор юридичних наук, професор (заступник головного редактора)
Пухтецька А. А.	кандидат юридичних наук (відповідальний секретар)
Берлач А. І.	доктор юридичних наук, професор
Вавринюк А. А.	доктор історичних наук, професор
Голосніченко І. П.	доктор юридичних наук, професор
Гуржій Т. О.	доктор юридичних наук, старший науковий співробітник
Діхтієвський П. В.	доктор юридичних наук, професор
Калаянов Д. П.	доктор юридичних наук, професор
Коломоєць Т. О.	доктор юридичних наук, професор
Колпаков В. К.	доктор юридичних наук, професор
Комзюк А. Т.	доктор юридичних наук, професор
Кузніченко С. О.	доктор юридичних наук, професор
Лук'янець Д. М.	доктор юридичних наук, професор
Манн Т.	доктор юридичних наук, професор
Нєзгода А.	доктор юридичних наук, професор
Остапенко О. І.	доктор юридичних наук, професор
Приймаченко Д. В.	доктор юридичних наук, професор
Селіванов А. О.	доктор юридичних наук, професор
Старілов Ю. М.	доктор юридичних наук, професор
Чуприс О. І.	доктор юридичних наук, професор
Шлоер Б.	доктор права, професор
Ярмакі Х. П.	доктор юридичних наук, професор

© Київський національний університет імені Тараса Шевченка, © Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2015

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Бойко І. В.
До питання про предмет адміністративного права 5

Задирака Н. Ю.
Сутність джерел права у сфері правової охорони публічного майна 13

Пухтецька А. А.
Оновлення змісту та значення принципів адміністративного права України 23

Ященко Т. В.
Правова природа адміністративних актів 29

Москалюк Н. В.
Формування уявлень про систему центральних органів виконавчої влади 42

Головко В. В.
Проблеми розуміння категорії «управління державними справами» 49

Яремчук Ж. В.
Перегляд доктринальних засад науки та галузі адміністративного права України 59

Фесенко О. А.
Історія формування та органічні складові поняття «внутрішньо переміщені особи» 67

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ДЕЛІКТНЕ ПРАВО

Kolpakov V.
Legal nature of the administrative tort law of Ukraine 74

ПОЛІЦЕЙСЬКЕ ПРАВО

Бортник Н. П., Єсімов С. С., Крижановська В. А.
Нормативно-правове регулювання доставлення громадян у поліцію: теоретичні аспекти 83

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Краснова Ю. А.
Міжнародно-правове регулювання забезпечення екологічної безпеки 96

ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Діхтієвський П. В., Марченко В. Б.
Проблеми використання та захисту персональних даних в умовах загрози інтересам національної безпеки 106

МЕДИЧНЕ ПРАВО

Ширшова В. М.
Завдання вдосконалення державного регулювання
у сфері фармацевтичної діяльності в Україні 116

МИТНЕ ПРАВО

Комзюк В. Т.
Деякі питання адміністративно-правового статусу митних
органів України в умовах їх реформування 124

Прокопенко В. В.
Суб'єкти правовідносин, які забезпечують
та беруть участь у переміщенні металобрухту
через митний кордон України 134

ПРАВО ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Ващенко Ю. В.
Навчально-методичне забезпечення підготовки
та підвищення кваліфікації юридичних кадрів
для незалежних органів державного регулювання 145

Світлична А. Е.
Адміністративна поліція у Французькій Республіці 151

Юшкевич О. Г.
Вимоги до судді в Україні 157

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Тарасюк А. Ю.
Характеристика адміністративної юстиції
у працях провідних вітчизняних вчених 165

Медвідчук Г. В.
Проблеми забезпечення адміністративного позову в Україні 174

Попов Р. В.
Зміст, принципи та реалізація стратегії
і тактики поведінки відповідача
в адміністративному процесі 184

Різник О. Р.
Масовий позов в адміністративному процесі:
питання доцільності запровадження в Україні 192

Клинчук В. І.
Дієвість інституту примирення сторін
в адміністративному судочинстві:
шляхи вдосконалення 199

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПРАВА

Стецюк Х. П.
Використання офіційної назви держави (сфера правосуддя) 206

Токар Н. В.
Право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов
як самостійне право людини: обґрунтування наукової концепції 216

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Івона Коза
Потенціал соціально-економічного розвитку міст на правах районів
та ефективність муніципального маркетингу 227

Анджей Ваврынюк, Анджей Гиль
Концепция национальной безопасности
в польском законодательстве 1918 г. 249

Aleksandra Włosińska
Harmonisation of civil procedure in the European Union 258

До уваги авторів 267
Вниманию авторов 268
For authors 269
Do uwagi autorów 270

УДК 342.92:001.8

ДО ПИТАННЯ ПРО ПРЕДМЕТ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

У статті розглянуто деякі проблеми, пов'язані з предметом адміністративного права. Наведено аргументи на користь доцільності існування в науці категорії «предмет адміністративного права». Обґрунтовано думку стосовно того, що суспільні відносини, врегульовані адміністративним правом, можуть проявлятися як у вигляді правовідносин, так і в діяльності вповноважених осіб. Висловлено позицію щодо виділення з предмета адміністративного права тих суспільних відносин, що пов'язані зі здійсненням правосуддя.

Ключові слова: предмет адміністративного права, суспільні відносини, адміністративний процес, адміністративне судочинство, розгляд судами справ про адміністративні правопорушення.

Бойко Ірина Володимирівна,

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

Систему українського права утворюють галузі, однією з яких є адміністративне право. Займаючи фундаментальне положення у вітчизняній правовій системі, ця галузь права регулює владно-управлінські відносини, що виникають у державі.

Проблематиці предмету адміністративного права присвячено чималу кількість публікацій, у яких науковцями окреслено коло тих суспільних відносин, що регламентуються адміністративно-правовими нормами [1; 2; 3].

У цій статті поставимо декілька питань, пов'язаних із визначенням предмета адміністративного права, які, на наш погляд, залишилися поза увагою адміністративістів або остаточно не вирішені науковцями.

По-перше, «новітні» підручники з адміністративного права не пропонують читачам інформацію про предмет адміністративного права. Наприклад, у навчальному посібнику «Загальне адміністративне право» його автори Р. Мельник і В. Бевзенко зазначають, що норми публічного права регулюють відносини, у яких однією стороною є орган державної влади, орган місцевого самоврядування або суб'єкт делегованих повноважень, що діє з приводу і з метою реалізації публічних функцій і завдань, спрямованих на задоволення публічного інтересу [4, с. 46]. Саме в цьому вони вбачають головну особливість публічного

права, до якого відносять й адміністративне право. Далі науковці роблять висновок, що адміністративне право регулює:

— суспільні відносини, які виникають у зв'язку із забезпеченням суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією, прав і свобод людини і громадянина;

— суспільні відносини, які мають місце у сфері публічного адміністрування об'єктів державної та комунальної власності;

— суспільні відносини, які мають місце у внутрішньоорганізаційній діяльності органів публічної влади;

— суспільні відносини у сфері взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства [4, с. 58]. Аналогічна інформація міститься в підручнику «Загальне адміністративне право», співавторами якого є згадані вище науковці [5, с. 67].

В обох підручниках, по суті, мова йде саме про предмет адміністративного права. Хоча автори не застосовують цю правову категорію. Виникає питання, чи доцільно відмовитися від застосування в науці такого поняття, як предмет адміністративного права?

Категорія «предмет права» традиційно займає центральне місце в українській правовій науці. Ще за радянських часів професор В. Сорокін зазначав, що самостійною галуззю права «може розглядатися лише така система норм, яка одночасно відповідає двом об'єктивним ознакам. Перша ознака – «галузь права повинна мати свій предмет, тобто регулювати певну систему суспільних відносин, які відрізняються від інших суспільних відносин якісною характеристикою» [6, с. 11].

Вважаємо, що не варто відмовлятися від найкращих доробок, що стали результатом наукового пошуку українських вчених за різних часів. Адже за влучним виразом В. Колпакова, предмет адміністративного права є теоретичним ядром галузі [7, с. 101]. Значення поняття «предмет адміністративного права» доволі висока. За допомогою саме цієї правової категорії вирішуються питання щодо:

— визначення суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом;

— відокремлення адміністративного права від інших галузей права;

— конкретизації меж його правового регулювання, тим самим відділення його від інших галузей публічного права. До того ж, з'ясування змісту предмету адміністративного права сприяє розумінню основного призначення цієї галузі права.

Таким чином, підтримуємо позиції тих вчених, які в наукових публікаціях та підручниках з адміністративного права застосовують категорію «предмет адміністративного права» як основоположну, базову категорію правової науки.

Друге питання, що поставимо, — розуміння змісту предмету адміністративного права. Твердження про те, що предмет галузі права становлять суспільні відносини, врегульовані нормами цієї галузі, у науці є беззаперечним.

Суспільні відносини являють собою сукупність соціально значущих зв'язків між членами суспільства і можуть виникати як відносини

людини із суспільством; між індивідуумами як представниками суспільства; між державою та прошарками суспільства тощо.

У разі, коли правові норми здійснюють свій регулюючий вплив на суспільні відносини, останні стають правовідносинами. Виникнення правовідносин — це наслідок дії права як соціального й державного інституту [8, с. 145]. Вони завжди індивідуалізовані, не можуть бути абстрактними, їх сторони конкретизовані.

Норми права можуть закріплювати також повноваження суб'єктів, які здійснюють владні управлінські функції. Наприклад, низка законів зобов'язує органи, що здійснюють функції публічного управління, приймати підзаконні акти нормативно-правового характеру. Адже тільки держава в особі її органів встановлює формально обов'язкові для всього населення загальні правила поведінки — правові норми [9, с. 85]. Так, Кабінет Міністрів України видає нормативно-правові акти у формі постанов (ст. 49 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [10]). Накази міністерств теж можуть мати нормативний характер (ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» [11]). Виконуючи приписи законодавчих актів, уповноважені органи здійснюють певні дії, що мають односторонній характер і полягають у виконанні покладених на орган обов'язків. Вважаємо, що при цьому суб'єкти правотворчості не вступають у суспільні відносини з іншими суб'єктами права. Вони тільки виконують передбачені законодавством повноваження за певними правилами.

Інший приклад — Закон України «Про доступ до публічної інформації» зобов'язує розпорядників інформації надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати та регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах. Таким чином, розпорядник інформації незалежно від того, чи отримано ним запит на публічну інформацію, зобов'язаний оприлюднювати таку інформацію [12]. Вважаємо, що при цьому розпорядник публічної інформації здійснює дії, спрямовані на реалізацію фізичною та юридичною особою права на доступ до такої інформації. Чи вступає він у суспільні відносини із цими особами? Очевидно, інша сторона цих суспільних відносин не персоніфікована, її важко визначити. І навіть можуть гіпотетично існувати такі ситуації, коли жодна особа не реалізує своє право на доступ до інформації, яку оприлюднив розпорядник. Проте закон покладає на розпорядника публічної інформації певний обов'язок. І не пов'язує його виконання з наявністю іншої сторони правовідносин.

Таким чином, можемо стверджувати, що діяльність як сукупність активних дій із реалізації повноваження здійснюється як у правовідносинах, так і поза ними.

Такий висновок узгоджується з позиціями теоретиків права, які стверджують, що суб'єкт, обираючи варіант своєї поведінки, зважає на юридичні норми, що регламентують подібну поведінку, однак реалізує цей варіант не тільки через правовідносини. Науковці наводять два

шляхи реалізації норм права: 1) реалізація, що пов'язана з необхідністю для суб'єкта права вступати у відносини з іншими особами, які є носіями прав і обов'язків; 2) безпосереднє використання суб'єктом його прав і виконання ним обов'язків, коли він не повинен вступати у взаємини з іншими учасниками [13, с. 333].

Це означає, що суспільні відносини, які є предметом галузі права, можуть існувати як у формі правовідносин, так і у вигляді діяльності уповноважених суб'єктів, фізичних і юридичних осіб. На підтримку наведеної позиції згадаємо, що про предмет адміністративного права зазначав відомий вчений А. Єлістратов. За його твердженням, «предметом адміністративного права, у першу чергу, є не адміністративна діяльність, а система правовідносин, які складаються між владою та громадянами» [14, с. 36]. У цьому твердженні зафіксовано пріоритети в розумінні предмета права. І в той же час вчений, хоча і не в першу чергу, але відносить діяльність адміністрації до предмету адміністративного права.

Аналогічні підходи можемо спостерігати і в інших авторів. Так, дослідники правових систем країн світу тлумачать предмет адміністративного права, у тому числі як діяльність. Наприклад, у юридичній літературі стверджується, що адміністративне право США регулює функції, повноваження та діяльність адміністративних установ, а також судовий контроль над діяльністю адміністративних органів [15, с. 140].

Питання, яке ще остаточно не розв'язано вченими-адміністративістами, стосується розуміння адміністративного процесу та його місця в предметі адміністративного права. Загальновизнаного підходу до визначення змісту категорії «адміністративний процес» в українській правовій доктрині фактично не існує. Т. Коломоєць зазначає, що в адміністративно-правовій науці ніколи не було єдності поглядів вчених щодо змістовного наповнення цього терміну [16, с. 115]. На сьогодні співіснують наступні наукові концепції: «широкого» та «вузького» розуміння адміністративного процесу; судового й управлінського адміністративного процесу. Кожна з них має своїх прихильників, які наводять аргументи на користь своєї позиції.

Панівною залишається широка концепція адміністративного процесу, згідно з якою адміністративний процес розглядається як виконавчо-розпорядча діяльність із вирішення будь-яких індивідуально-конкретних справ адміністративного характеру. Більшість українських учених, серед яких М. Тищенко, І. Голосніченко, О. Кузьменко, В. Колпаков, підтримують таке розуміння адміністративного процесу. Їх наукові погляди відрізняються лише в питаннях структури адміністративного процесу.

Ю. Педько у своїх наукових працях указував на недосконалість широкого розуміння адміністративного процесу через недоцільність існування єдиного набору принципів для всього адміністративного процесу, а також через те, що окремі види діяльності органів виконавчої влади можуть здійснюватися за допомогою різних форм та методів, а це має неабияке значення для

визначення характеру їх процесуальної регламентації [17].

Цікавою є позиція Н. Писаренко, яка пропонує сприймати адміністративний процес як форму функціонування представників публічного управління, виокремлюючи 3 його складові: 1) правотворчість, 2) адміністративно-процедурну діяльність та 3) діяльність щодо вирішення справ про адміністративні правопорушення. Діяльність з відправлення правосуддя адміністративними судами, яку пропонує називати адміністративним судочинством, до структури адміністративного процесу ця авторка не відносить [18, с. 143–145].

Натомість Ю. Педько, В. Бевзенко, А. Комзюк, Р. Мельник, В. Тимощук розуміють адміністративний процес виключно як адміністративне судочинство [17; 19; 20]. Заслуговує на підтримку обґрунтована позиція Ю. Педька, який вважав, що на сьогодні створені законодавчі підвалини для виокремлення галузі адміністративного процесуального права (на кшталт цивільного процесуального права), предметом якого є тристоронні суспільні відносини, які виникають під час здійснення адміністративного судочинства. Ці правовідносини, на думку науковця, хоча і передбачають певне адміністративно-правове начало — наявність конфліктних правовідносин (як матеріальних, так і процедурних) між невладним (підвладним) та владним суб'єктом, усе ж існують незалежно від них, мають власний суб'єктний склад та наявність у суб'єктів спеціальної адміністративної процесуальної правосуб'єктності [21, с. 220].

Виокремлення з предмета адміністративного права відносин, що виникають у зв'язку зі здійсненням адміністративного судочинства, зменшило б змістовне навантаження на таку значну за обсягом галузь права, як адміністративне і сприяло б розвитку адміністративно-процесуального права як окремої галузі, що має свій предмет і метод правового регулювання. Вважаємо, що відносинам, пов'язаним із діяльністю суду, не місце в предметі адміністративного права.

Розглянемо ще одне питання — місце правовідносин, що виникають у зв'язку із судовим розглядом справ про адміністративні правопорушення, у структурі предмета адміністративного права. Зазвичай, такі суспільні відносини охоплені предметом адміністративного права [22, с. 27].

Розглядаючи справи про адміністративні правопорушення, суди здійснюють правосуддя. Предметом судового вирішення є правовий конфлікт, пов'язаний із вчиненням особою діяння, яке містить ознаки правопорушення. Стягнення, що можуть бути накладені судом, мають доволі суворий характер. Це, наприклад, адміністративний арешт, конфіскація предмета, що був знаряддям або об'єктом скоєння правопорушення, позбавлення спеціального права, наданого громадянину тощо. Українські правники вважають за необхідне запровадити інститут кримінальних проступків. Під останніми прихильники цієї точки зору розуміють діяння, що мають знижений ступінь суспільної небезпеки, за які може бути призначено покарання, не пов'язане з позбавленням та обмеженням волі (штраф,

позбавлення права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю, громадські роботи, виправні роботи, арешт) і які не тягнуть за собою судимість [23, с. 334]. Європейський суд з прав людини такі справи за суттю відносить до кримінальних. Автономне тлумачення провадження у справі про адміністративне правопорушення як «кримінального» здійснено в низці рішень Суду, наприклад, у справах «Гурепка проти України» [24] або «Надточій проти України» [25].

З огляду на вищевикладене, стає очевидним, що розгляд судами справ про кримінальні проступки, також не належатиме до предмету адміністративного права.

Підсумовуючи наведені роздуми, зауважимо, що визначення предмета адміністративного права потребує ретельного переосмислення основоположних теоретичних правових категорій, історичного та порівняльно-правового аналізу змісту предмета адміністративного права для того, щоб запропонувати найбільш прийнятні для науки ідеї, що були б підтримані вченими-адміністративістами. Доречним, на нашу думку, буде навести думку Ф. Д. Фіночка, який вважав, що визначення — це процес пояснення труднощів (складних речей, явищ, предметів, правових інститутів) шляхом зведення їх до більш простих елементів [3, с. 113]. Саме ця позиція науковця може бути покладена в основу методології дослідження проблеми предмету адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми / В. К. Колпаков, Т. О. Мацелик // Право України. — 2010. — № 8. — С. 110–115.

2. Ігонін Р. В. До питання предмета адміністративного права / Р. В. Ігонін // Вісник Академії митної служби України. Сер. : Право. — 2010. — № 1. — С. 46–51.

3. Фіночко Ф. Д. Предмет адміністративного права: дискусійна проблематика / Ф. Д. Фіночко // Вісник Академії правових наук України. — 2005. — № 3 (42). — С. 113–119.

4. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право: навч. посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко / за заг. ред. Р. С. Мельника. — К. : Ваіте, 2014. — 376 с.

5. Загальне адміністративне право: підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та інші]; за заг. ред. І. С. Гриценка. — К. : Юрінком Інтер, 2015. — 568 с.

6. Сорокин В. Д. Советское административно-процессуальное право: учеб.-метод. пособие / В. Д. Сорокин. — Л., 1976. — 56 с.

7. Колпаков В. К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види Електронний ресурс] / В. К. Колпаков // Юридичний науковий електронний журнал. — 2013. — № 1. — С. 102–104. — Режим доступу : http ://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf

8. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / [Зайчук О. В. та ін. ; за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. — Київ : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с.

9. Державна влада // Юридична енциклопедія. В 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп.ред.) та ін. — К. : «Укр. Енцикл.», 1998. — Т. 2: Д-Й. — 1999. — С. 85.

10. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 р. № 794-VII // Відом. Верхов. Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.

11. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03.2011 р. № 3166-VI // Відом. Верхов. Ради Украї-

ни. — 2011. — № 38. — Ст. 385.

12. Про доступ до публічної інформації»: Закон України від 13.01.2011 р. № 2939-VI // Відом. Верхов. Ради України. — 2011. — № 32. — Ст. 314.

13. Загальна теорія держави і права: підручник / за заг. ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. — Х. : Право, 2002. — 432 с.

14. Елистратов А. И. Основные начала административного права / А. И. Елистратов. — М., 1917. — С. 36.

15. Голяк Л. В. Порівняльне правознавство : курс лекцій / Л. В. Голяк, А. С. Мацко, О. В. Тюріна. — К. : МАУП, 2004. — 200 с.

16. Коломоєць Т. О. Термінологія адміністративного процесу: проблеми визначення суміжного термінологічного ряду / Т. О. Коломоєць // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. — 2011. — № 1. — С. 115–121.

17. Педько Ю. С. Щодо розуміння адміністративного процесу / Ю. С. Педько // Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. праць. — О. : Юрид. літ-ра, 2007. — Вип. 35. — С. 99–103.

18. Писаренко Н. Б. До питання про сутність адміністративного процесу / Н. Б. Писаренко // Журнал східноєвропейського права. — 2015. — № 13. — С. 141–145 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/03/pysarenko_13.pdf.

19. Комзюк А. Т. Адміністративний процес України : навч. посіб. / А. Т. Комзюк, В. М. Бевзенко, Р. С. Мельник. — К. : Прецедент, 2007. — 531 с.

20. Тимощук В. П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення дії : монографія / В. П. Тимощук. — К. : Конус-Ю, 2010. — 296 с.

21. Педько Ю. С. До питання про сутність адміністративного процесуального права України/ Ю. С. Педько // Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. — 2011. — Вип. 157. — С. 212–220.

22. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй. — 2-ге вид., переробл. та доповн. — Х. : Право, 2012. — 624 с.

23. Мирошниченко Н. А. Визначення кримінального проступку та злочину в кримінальному праві України / Н. А. Мирошниченко // Актуальні проблеми політики. — 2014. — Вип. 51. — С. 331–336.

24. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Гурепка проти України» від 8 квітн. 2010 р. // Офіц. вісн. України. — 2010. — № 78. — Ст. 2788.

25. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Надточій проти України» від 15 травн. 2008 р. // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 85. — Ст. 2867.

Бойко И. В. К вопросу о предмете административного права

В статье рассмотрены некоторые проблемы, связанные с предметом административного права. Приведены аргументы в пользу целесообразности существования в науке категории «предмет административного права». Обосновано позицию относительно того, что общественные отношения, урегулированные административным правом, могут проявляться как в виде правоотношений, так и в деятельности уполномоченных субъектов. Поддержано предложение о выделении из предмета административного права тех общественных отношений, которые связаны с осуществлением правосудия.

Ключевые слова: предмет административного права, общественные отношения, административный процесс, административное судопроизводство, рассмотрение судами дел об административных правонарушениях.

Boyko I. On the subject of administrative law

The article deals with several issues related to the subject of administrative law. Arguments in favor of existence expediency in a science of an "object of administrative law" category have been suggested. Through this particular legal category questions regarding the following are solved: — the definition of public relations regulated by administrative law; — separation of administrative law from other branches of law; — specification of limits of its legal regulation, thus separating it from other branches of public law. Determining of content of administrative law promotes understanding of a main purpose of this area of law. The author has analyzed the social relations governed by administrative law. It has been proved that such social relations appear as legal ones and as an authorized persons activity. The scientists' viewpoint on the subject of separation from administrative law relations arising regarding administrative proceedings has been supported. It would reduce the substantial burden on such a large sphere of law as administrative law, and contribute to the development of administrative and procedural law as a separate branch of law, that has its own subject and method of legal regulation. The author has presented additional arguments for the necessity of establishing criminal offenses institution. Cases on administrative offenses in European Court of Human Rights, including those reviewed by the Court, substantially relate to criminal matters. Independent interpretation of the proceedings of an administrative offense as "criminal" has been made in a number of the Court rulings, for example, in cases "Hurepka versus Ukraine" or "Nadtochyi versus Ukraine". Taking all the aforementioned into account, it is evident that in case of the adoption of the law on criminal offenses, legal relations arising in the trial of these offenses will not refer to the subject of administrative law.

Key words: the subject of administrative law, public relations, administrative procedure, administrative proceedings, trial of cases on administrative offenses.

Стаття надійшла до друку 11 березня 2016 р.

УДК 342.924

СУТНІСТЬ ДЖЕРЕЛ ПРАВА У СФЕРІ ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ПУБЛІЧНОГО МАЙНА

У статті досліджуються думки вчених щодо визначення джерел правової охорони публічного майна крізь призму поняття «джерело адміністративного права». Здійснюється порівняльний аналіз досліджуваного поняття в соціально-матеріальному та юридичному (формальному) значеннях.
Обґрунтовується теза, що у сфері здійснення правової охорони публічного майна джерела права потрібно тлумачити через такі підходи: ідеологічний, соціальний, матеріальний та формально-юридичний.

Ключові слова: публічне майно, джерело права, правова доктрина, правова охорона публічного майна, адміністративне законодавство.

Задирака Наталія Юріївна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У юридичній літературі відсутнє єдине визначення поняття «джерело права». При цьому більшість вчених-адміністративістів не можуть дати єдине визначення поняття, хоча проблемі дослідження джерел адміністративного права присвячено значну кількість наукових праць правознавців радянської доби та пострадянського періоду.

Теоретичне вивчення джерел права та їх ієрархії, що має на меті визначити значення кожного з видів джерел, їх взаємозв'язок між собою, є одним із найважливіших аспектів юридичної науки. Практична важливість вчення про джерела права загалом та джерел адміністративного права, зокрема, у сфері правової охорони публічного майна, полягає в необхідності точного визначення ролі кожного з джерел для більш чіткого захисту прав кожного окремого члена суспільства, реалізації компетенції публічної адміністрації на належному рівні [1].

Питання джерел права завжди були актуальними для адміністративного права, оскільки ця галузь, на відміну від багатьох інших, не має єдиного кодифікованого акта. Норми адміністративного права містяться в нормативних актах, які приймаються парламентом, Президентом, урядом, центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування тощо.

У юридичній літературі під джерелом адміністративного права розуміють зовнішню форму виразу норм названої галузі права. Інакше кажучи, через норми адміністративного права, що закріплені в його джерелах, суб'єкти публічної адміністрації, публічні службовці, приватні особи наділяються правами та обов'язками.

Кожне джерело відрізняється від інших своїми особливостями, зумовленими цільовою спрямованістю й змістом норм, їх юридичною силою, масштабом дії.

Т. Гоббс шукав засади формування права в природі людини та в суспільстві, наголошуючи на великому значенні письмової форми законодавства, та підкреслював, що для належного функціонування норм права обов'язковим є їх доведення до відома суб'єктів права [2, с. 13–18].

В. Нечаєв у 1894 р. у статті для Енциклопедії Брокгауза та Ефрона визначив джерела права як форми, у які право виливається в процесі свого створення та з яких ми отримуємо як наші відомості про його положення, так і впевненість у тому, що ці норми мають дійсно юридичну сутність і встановлюють загальнообов'язкові правила поведінки. Джерелами права, на його думку, є:

• закони та розпорядження влади (законодавство), що визначають усю сукупність правил поведінки громадян чи окремі сторони їх відносин;

• звичаї (звичаєве право), що виражають юридичний порядок, який встановлюється незалежно від приписів закону чи безпосередньо в силу цих приписів;

• судові рішення (судова практика), які встановлюють примусові юридичні правовідносини між особами;

• юридичні акти, якими регулюються відносини окремих верств і корпорацій, а також окремих осіб згідно з їх волею;

• наука права (право юристів), яке розкриває юридичну правосвідомість шляхом визначення своїх методів і встановлення об'єктивного розуміння права [3, с. 519–525].

Для сфери правової охорони публічного майна всі з вище перерахованих джерел можуть мати сенс, оскільки ця порівняно новітня класифікація базується як на підходах практики, так і доктрини, правових звичаях.

О. В. Зайчук виділяє такі аспекти розуміння категорії «джерело права», які можуть бути прийнятними для джерел права у сфері правової охорони публічного майна:

• джерело виникнення права як соціальної категорії — пам'ятки історії, які історично мають юридичний зміст і визначають напрямки становлення права конкретної держави (насамперед для докласичного та класичного періодів);

• у генетичному розумінні — умови формування права — фактори правотворчості та загальнолюдські цінності, що безпосередньо впливають на процес формування та функціонування права;

• джерела права в юридичному значенні — спосіб зовнішнього прояву права — текстуальні джерела права, які, у свою чергу поділяються на первинні, які є безпосередньою підставою для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків, і похідні — уточнюють

зміст первинних — судова та адміністративна практика;

• діяльність суб'єктів суспільних відносин, у результаті якої реалізуються їхні потреби та задовольняються інтереси. [4, с. 335].

Аналіз наявних поглядів на джерела адміністративного права, зокрема, у сфері правової охорони публічного майна, дає можливість встановити, що відповідне поняття ґрунтується на досягненнях теорії права, у межах якої склалося переважно два підходи до застосування поняття «джерело права». Тому поняття «джерело права у сфері правової охорони публічного майна» можна розглядати в соціально-матеріальному та в юридичному (формальному) значеннях.

В. Ф. Погорілко наголошує на багатоаспектності поняття «джерело права», однак у сучасній юридичній науці воно здебільшого вживається у формально-юридичному значенні [5, с. 46–59]. На думку О. Ф. Скакун, у національній теорії права під джерелом права прийнято розуміти похідні від держави чи визнані нею офіційні документальні форми вираження та закріплення норм права, які надають їм юридичного, загальнообов'язкового значення [6, с. 308].

У сфері здійснення правової охорони публічного майна джерела права потрібно тлумачити через такі підходи: ідеологічний, соціальний, матеріальний та формально-юридичний.

Джерелами права в ідеологічному розумінні вважаються основоположні ідеї, на яких ґрунтується функціонування суспільства, діяльність держави та відносини між людьми. В основі цього розуміння лежить думка про те, що хоча матеріальні умови суспільного життя й впливають на розвиток права, однак їхній вплив, по суті, є опосередкованим. Адже і форми власності, і способи господарювання, і політична організація влади, і міжособистісні стосунки завжди вибудовуються на ґрунті ідеології, пануючої в суспільстві. Звідси випливає, що через вплив на матеріальні умови суспільного життя ідеологія визначає зміст і структуру об'єктивного права [7, с. 144].

Соціальні фактори (економічні, політичні, культурні, екологічні тощо) є причиною (утворюючою силою) права. Вони діють системно та існують об'єктивно, незалежно від волі представників правотворчих органів. Вирішальне значення для формування права має соціально-економічне становище суспільства [8]. У соціальному розумінні джерелом права у сфері правової охорони публічного майна є множина об'єктивно існуючих економічних, політичних, демографічних, духовних та інших обставин суспільного розвитку, свідомості та волі народу України (що на них базуються), які визначають зміст нормотворчої діяльності публічної адміністрації зі встановлення загальнообов'язкових правил поведінки в галузі публічного адміністрування публічним майном.

Під джерелами права в матеріальному сенсі розуміють матеріальні умови людської життєдіяльності, які обумовлюють появу й функціонування юридичних норм. Згідно із цією концепцією право — це надбудова, зведена на базі соціальних, економічних і політичних відносин, які

формуються в суспільстві [7, с. 144]. При цьому суспільні відносини у сфері правової охорони публічного майна потребують правового врегулювання з приведенням правових норм у відповідність до потреб соціуму.

І, нарешті, у формально-юридичному розумінні джерела права розуміються як спосіб зовнішнього вираження правових норм. Відповідно до цього підходу джерелом права виступає все те, що закріплює право; все те, що розкриває його сутність; все те, звідки людина може отримати інформацію про його зміст [7, с. 144]. У формальному розумінні джерелом права у сфері правової охорони публічного майна є правотворча діяльність держави, способи, у яких публічна адміністрація бере участь у правотворенні, а також способи, форми виразу норм права (поняття розглядається з позиції буття, існування права).

С. Л. Зівс підкреслював, що при аналізі джерела права йдеться про зовнішню форму, при цьому джерело права сприймається не інакше як спосіб вираження (оформлення) і закріплення норми права в якості ідеї про необхідне чи допустиме в об'єктивній дійсності [9, с. 19].

Наразі така концепція переважає в українській адміністративно-правовій доктрині, оскільки має практичне спрямування, дозволяючи розкрити сутність правових норм, їх загальнообов'язковий характер, правила вирішення юридичних колізій, процеси правотворчості тощо.

Формально-юридичне уявлення про джерела сучасного адміністративного права, зокрема, у сфері правової охорони публічного майна, як зазначає Н. А. Мазаракі, повинно базуватися на таких засадах:

• по-перше, під джерелами права слід розуміти лише джерела нормативно-правової інформації, тобто інформації про зміст конкретних правил поведінки, встановлених або санкціонованих державою й забезпечених її примусом. Ні витоки формування таких правил, ні процес їх створення, ні їх соціальні детермінанти у формально-юридичному сенсі джерелами адміністративного права слугувати не можуть;

• по-друге, коло джерел адміністративного права не вичерпується актами законодавства (законами та підзаконними нормативно-правовими актами). Подібне уявлення про їх природу — це рефлексія радянської правової доктрини, яка постулювала право як «зведену в закон волю панівного класу». Об'єктивно перелік джерел сучасного адміністративного права значно ширший, він охоплює цілу низку «незаконодавчих» джерел, якими визначаються (закріплюються, виражаються, конкретизуються) загальнообов'язкові правила поведінки у сфері публічного адміністрування;

• по-третє, при всій різноманітності джерел адміністративного права їх система має чітко окреслені межі. До неї входять далеко не всі соціальні регулятори, а лише ті, які держава визнала загальнообов'язковими та юридично значущими. Іншими словами, джерела інших соціальних норм (традицій, звичаїв тощо) мають розглядатися як адміністративно-правові тільки за умови їх державного

санкціонування. Тільки за цієї умови відповідні соціальні норми набувають правового характеру, а їх джерела трансформуються в джерела права [7, с. 145].

Водночас на рівні доктрини зазвичай формально-юридичний підхід у чистому вигляді не застосовується. Через це доволі часто відбувається «змішування» понять, що є істотною методологічною помилкою: безсистемне поєднання форм вираження і способів творення правових норм, нерозуміння відмінностей між офіційною та інституційно-функціональною типологізацією джерел права, додавання соціальних регуляторів (мораль, релігійні норми, традиції і т. п.). Звідси потрібно наголосити на тому, що з врахуванням загальнотеоретичних положень необхідно чітко розрізняти ті підходи до розуміння джерел права, які вживаються в кожному конкретному випадку. У всіх протилежних випадках наводяться суперечливі та хибні позиції щодо сутнісних характеристик, класифікацій джерел права.

При цьому помилковою є сліпа, суто механічна екстраполяція загальнотеоретичних положень у площину теорії адміністративного права. Будучи квінтесенцією знань про національну правову систему, ці положення мають міжгалузевий характер і не завжди повною мірою відбивають специфіку функціонування та розвитку певних юридичних галузей. Адже цілком очевидно, що джерельні бази різних галузей відрізняються як за своєю структурою, так і за роллю та значенням кожного окремо взятого джерела [7, с. 145].

Суспільні відносини у сфері правової охорони публічного майна в нашій державі потребують регулювання нормами адміністративного права. Управлінською діяльністю суб'єктів публічної адміністрації сьогодні охоплюються ті сфери набуття, правореалізації, використання, правової охорони та захисту публічного майна, специфіка яких зумовлює існування норм адміністративного права, а це, у свою чергу, визначає необхідність прийняття різноманітних нормативних актів, що містять ці норми. Різноманітність джерел у цій сфері не означає їхньої безсистемності та хаотичного накопичення. Джерела права у сфері правової охорони публічного майна поступово стають усе більш внутрішньо організованими, що тягне виключення з числа джерел права актів, які порушують сутність цієї сфери.

У цілому на підставі викладеного можемо констатувати необхідність зваженого (певною мірою навіть обережного) підходу до використання загальнотеоретичних положень при побудові галузевої концепції джерел адміністративного права. Ґрунтуючись на здобутках загальної теорії права, така концепція повинна максимально точно відбивати закономірності функціонування адміністративно-правової галузі та адміністративно-правових відносин [7, с. 146].

У цьому контексті можна визначити кілька підходів, які могли б бути застосовані щодо тлумачення сутності джерел права у сфері правової охорони публічного майна: «чистий» формально-юридичний підхід, формально-юридичний підхід з акцентом

на правотворчих аспектах, «змішаний» підхід.

До представників «чистого» формально-юридичного підходу щодо джерел права у сфері правової охорони публічного майна можна віднести С. Г. Стеценка, В. К. Колпакова, А. В. Константого та ін. Так, С. Г. Стеценко зазначає, що коло джерел адміністративного права обмежується актами чинного законодавства: Конституцією України, законами, кодексами, а також підзаконними нормативно-правовими актами Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій. До того ж С. Г. Стеценко відносить до джерел адміністративного права міжнародні договори, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України [10, с. 38–44]. Загалом, усі вищеперераховані джерела права цілком слушно вважати такими, що можуть регламентувати відносини у сфері здійснення правової охорони публічного майна.

Визначаючи джерела адміністративного права як «зовнішню форму вираження його норм», В. К. Колпаков включає до їх переліку Конституцію України, законодавчі акти (закони, кодекси, положення, статути тощо), постанови Верховної Ради України, укази й розпорядження Президента України, нормативні акти органів виконавчої влади (зокрема, постанови й розпорядження уряду, положення, статути й правила, затверджені урядом, а також накази та інструкції керівників міністерств і відомств), накази керівників державних підприємств, об'єднань, установ та організацій, розпорядження місцевих державних адміністрацій, нормативні акти місцевих рад та їх виконкомів, міжурядові угоди, міжнародно-правові акти, ратифіковані й визнані державою акти судових органів [11, с. 166–167]. Водночас для сфери правової охорони публічного майна значення локальних актів як джерел права не є істотним з огляду на більш соціоцентричні тенденції щодо врегулювання відносин у цій сфері.

А. В. Константий, як інший представник «чистого» формально-юридичного підходу щодо джерел права у сфері правової охорони публічного майна, розглядає відповідні джерела права як зовнішні форми встановлення та виразу загальнообов'язкових правил поведінки, які регулюють відносини у сфері державного управління, акти правотворчості державних органів (законодавчих, виконавчих, судових, господарського управління), місцевих рад та їх виконкомів, а також громадських організацій, якщо ті виконують функції органів влади [12, с. 6–23]. На думку науковця, такими джерелами необхідно вважати нормативно-правові акти органів державної влади та місцевого самоврядування, міжнародно-правові договори України, рішення судів, правові звичаї, адміністративні договори та навіть безпосереднє волевиявлення народу на референдумі, адже «по-перше, закони та інші рішення, прийняті таким чином, мають вищу юридичну силу стосовно законодавчих актів Верховної Ради України,

а, по-друге, вони не потребують будь-якого затвердження державними органами» [12, с. 17–18]. Як раз вказаний вище підхід щодо процедури прийняття та затвердження джерел права у сфері правової охорони публічного майна займає особливе місце в цій галузі, оскільки цілком відповідає європейській практиці з цього приводу.

Натомість Ю. П. Битяк дотримується формально-юридичного підходу з акцентом на правотворчих аспектах джерел права у сфері правової охорони публічного майна. Зокрема, дослідник вважає, що джерелами адміністративного права є прийняті уповноваженими органами акти правотворчості, які цілком складаються з адміністративно-правових норм чи містять хоча б одну з таких норм [13, с. 45]. Водночас до переліку таких джерел автор відносить Конституцію України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України; акти, що мають силу закону (закони, кодекси, декрети уряду); постанови Верховної Ради України; укази та розпорядження Президента України; постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; накази керівників центральних органів виконавчої влади, розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; рішення органів місцевого самоврядування, а також рішення Конституційного Суду України. При цьому віднесення до переліку джерел адміністративного права рішень Конституційного Суду України обґрунтовано тим, що такі рішення можуть тлумачити окремі адміністративно-правові норми або скасовувати їх з огляду на невідповідність Конституції України [13, с. 46–47]. Відповідна конкретизація процедурно-процесуальних питань має важливе значення для сфери правової охорони публічного майна, бо охоплює практично весь перелік джерел у цій сфері та відповідає практичним потребам та інтересам у цій сфері.

«Змішаний» підхід стосовно джерел права у сфері правової охорони публічного майна застосовують В. І. Курило, А. А. Іванищук та ін. На думку В. І. Курила, до сучасної системи джерел адміністративного права України належать такі: 1) адміністративно-правові концепції та доктрини; 2) адміністративно-правові акти; 3) акти органів державного управління; 4) акти судових органів; 5) адміністративні договори та угоди; 6) природне право; 7) адміністративно-правові звичаї; 8) адміністративно-правові прецеденти [14, с. 31]. Необхідно зауважити, що такий підхід яскраво ілюструє приклад «змішування» понять стосовно джерел права у сфері правової охорони публічного майна, що є істотною методологічною помилкою.

Найбільш суперечливі питання в цій концепції В. І. Курило обґрунтовує на підставі таких положень: «Адміністративно-правові концепції і доктрини конкретизують та деталізують принципи адміністративного права … вони є правовим базисом, свого роду зачатком правової норми, з якого вона формується і народжується відповідно до об’єктивних умов економічного й соціального розвитку. Природно, що такі основоположні ідеї є джерелом адміністративного права...» [14, с. 31].

При цьому А. А. Іванищук тлумачить джерела адміністративного права в максимально широкому сенсі, включаючи до їх системи Конституцію України, законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти, міжнародні договори, акти міжнародних організацій, загальні принципи права, традиції, звичаї, мораль, рішення вітчизняних і зарубіжних судових установ. Окрім цього, автор пропонує вважати джерелами права затверджені цими актами статути, положення, інструкції та концепції, спрямовані на регулювання адміністративно-правових відносин [15, с. 355–356]. Водночас ця позиція може бути цілком прийнятною, оскільки з огляду на змістовний обсяг її можна поділити на різновиди, які охоплюватимуть різні підходи щодо розуміння сутності джерел права у сфері правової охорони публічного майна.

Звідси потрібно зважати на той факт, що з метою формування системної, цілісної та вичерпної термінологічної бази для джерел права, вирішення юридичних колізій та становлення одноманітності правотворчості та правозастосування в цій сфері потрібно сформулювати єдину концепцію стосовно базисних аспектів у сфері правової охорони публічного майна.

У цьому контексті джерела права у сфері правової охорони публічного майна перебувають між собою в супідрядності, яка дістає вияв у такому:

• усі вони ґрунтуються на нормах Конституції та законів України, які мають вищу юридичну силу;

• джерела — нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації вищого рівня слугують юридичною базою для джерел — нормативних актів, які приймають суб'єкти публічної адміністрації нижчого рівня;

• джерела — нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації вищого рівня характеризуються більшим масштабом дії, ніж аналогічні акти суб'єктів публічної адміністрації нижчого рівня;

• джерела — нормативні акти галузевого (відомчого) характеру ґрунтуються на джерелах загального характеру [13].

По суті, джерела права у сфері правової охорони публічного майна — це встановлені державою або визнані нею офіційні документальні форми виявлення й закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення. При цьому джерела адміністративного права виступають офіційними способами зовнішнього вираження та закріплення норм адміністративного права.

Необхідно також враховувати те, що джерела адміністративного права у сфері правової охорони публічного майна не співпадають із джерелами адміністративного законодавства.

Джерела адміністративного законодавства доцільно тлумачити за критерієм офіційного визначення терміна «законодавство». Зокрема, відповідно до п. 1 резолютивної частини рішення Конституційного Суду України від 9.07.1998 № 12-рп/98 терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України,

декрети та постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [16]. Водночас потрібно зважати на те, що при регулюванні правової охорони публічного майна немає сенсу відносити до законодавчих актів усієї визначеної в цьому рішенні нормативно-правової бази з огляду на правову природу таких актів, як постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети та постанови Кабінету Міністрів України, що безпосередньо регламентували б відповідні аспекти суспільних відносин.

Отже, джерела права у сфері правової охорони публічного майна є встановленими державою або визнані нею офіційні документальні форми зовнішнього виявлення й закріплення норм права, що мають загальнообов'язкове або локальне значення та є безпосередньою підставою для виникнення суб'єктивних прав і обов'язків у сфері дії правового режиму публічного майна.

Список використаних джерел:

1. Загальне адміністративне право : [підручник] / за заг. ред. І. С. Гриценка. — К. : Юрінком Інтер. — 2014. — 568 с.

2. Гураленко Н. А. Основні концептуальні підходи до розуміння категорії «джерело права» / Н. А. Гураленко // Юридична Україна. — 2007. — № 6. — С. 13–18.

3. Энциклопедический словарь. Т. XIII / Под ред. К. К. Арсеньева, Е. Е. Петрушевского ; СПб. : Издатели Ф. А. Брокгаузъ, И. А. Ефронъ. Типо-Литографія И. А. Ефрона, 1894. — 960 с.

4. Теорія держави і права. Академічний курс : Підручник / За ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. — К. : Юрінком Інтер, 2006. — 685 с.

5. Джерела права України (загальна теорія джерел конституційного права України / В. Погорілко, В. Федоренко // Вісник АпрН України. — 2002. — № 1 (28). — С. 46–59.

6. Теорія держави і права: [підручник] / О. Ф. Скакун // Пер. з рос. — Х. : Консул, 2001. — 656 с.

7. Мазаракі Н. А. Джерела адміністративного права / Н. А. Мазаракі // Право і суспільство. — 2015. — № 1 / 2015. — С. 141–147.

8. Константий О. В. Джерела адміністративного права України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Константий. — Х., 2000. — 19 с.

9. Зивс С. Л. Источники права / С. Л. Зивс. — М. : Наука, 1981. — 240 с.

10. Стеценко С. Г. Адміністративне право України / С. Г. Стеценко. — К. : Атіка, 2007. — 624 с.

11. Колпаков В. К. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України» / В. К. Колпаков, Т. О. Коломоєць. — К. : Ін Юре, 2014. — 240 с.

12. Константий А. В. Джерела адміністративного права : [монографія] / А. В. Константий. — К. : Українське агентство інформації та друку «Рада», 2005. — 120 с.

13. Адміністративне право України : [підручник] / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; За ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.

14. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права України / В. І. Курило // Юридичний вісник. — 2009. — № 2 (11). — С. 30–33.

15. Іванищук А. А. Нормативне регулювання діяльності судової гілки влади: нормативно-правові аспекти / А. А. Іванищук // Форум права. — 2013. — № 1. — С. 355–358 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_1_62.pdf.

16. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 у справі № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. — 1998. — № 32. — С. 59. — Код акта 5855/1998.

Задирака Н. Ю. Сущность источников права в сфере правовой охраны публичного имущества

В статье анализируются исследования ученых в сфере источников правовой охраны публичного имущества сквозь призму правовой природы и содержания понятия «источник административного права». Осуществляется сравнительный анализ исследуемого понятия в социально-материальном и юридическом (формальном) значениях.
Обосновывается тезис, что в сфере правовой охраны публичного имущества источники права необходимо толковать через такие подходы, как: идеологический, социальный, материальный и формально-юридический.

Ключевые слова: публичное имущество, источник права, правовая доктрина, правовая охрана публичного имущества, административное законодательство.

Zadyraka N. Y. Essence of Law Sources in the field of Public Property Legal Protection

The article explores researches of scientists' in the field of sources of public property legal protection through the prism of legal nature and maintenance of the concept called the "source of administrative law".
Thesis is grounded on law sources in the field of public property legal protection which are necessary to interpret through such approaches as legal (formal) values, legal values focusing on legal-drafting aspects and mixed approach.
Legal (formal) values limit the sources of administrative law by the acts of current legislation.
Legal values focusing on legal-drafting aspects include all acts of Legal (formal) values and also Decisions of the Constitutional Court of Ukraine. Such specification of procedural and process aspects is important in the field of public property legal protection and complies with practical necessities and general interests.
Mixed approach distinguishes such law sources in field of public property legal protection as legal doctrines and concepts, legal acts, acts of State Administrations Bodies, administrative agreements, legal precedents, etc.
Combining of concepts of the definition of law sources about public property legal protection is a substantial methodological error.
Law sources in field of public property legal protection are defined and set by the state official forms which have an obligatory national wide or local value. Such laws establish direct rights and duties in field of public property legal protection.

Key words: public property, law source, legal doctrine, public property legal protection and administrative legislation.

Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.

УДК 342.92 (477)

ОНОВЛЕННЯ ЗМІСТУ ТА ЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У статті розглянуто концептуальні пропозиції щодо оновлення змісту принципів адміністративного права України, критикується висловлений у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині підхід щодо розкриття змісту принципів адміністративного права в контексті радянської адміністративної традиції, що полягала в ототожненні принципів адміністративного права та принципів державного управління, акцентується увага на необхідності формування самостійних принципів адміністративного права, у т. ч. з урахуванням принципів належної адміністрації як складової принципів належного урядування, що здійснюють визначальний вплив на реформування правового регулювання у сфері взаємостосунків органів публічної адміністрації з приватними особами, забезпечують ефективний перегляд адміністративних актів, справедливий та своєчасний розгляд адміністративних справ адміністративними органами, а також адміністративними судами.

Ключові слова: принципи адміністративного права, галузь адміністративного права, принципи належної адміністрації, належне урядування, галузеві принципи адміністративного права, державне управління, радянське адміністративне право, державне будівництво.

Пухтецька Алла Альбертівна,

к. ю. н., доцент кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Трансформація галузі адміністративного права в контексті демократичних перетворень у правовій системі країни в цілому як фундаментальної галузі права потребує визначення змісту та значення принципів адміністративного права з врахуванням перспективно необхідного розвитку правового регулювання адміністративних правовідносин з огляду на європейські принципи та стандарти, а саме необхідність дієвого забезпечення демократичних засад у взаємостосунках між органами публічної адміністрації та приватними особами, упровадження адміністративно-процедурних гарантій із метою забезпечення всебічного захисту прав і свобод людини у сфері виконавчої влади. Це приведе до формування оновленої системи принципів адміністративного права України, яка має отримати не тільки доктринальне обґрунтування, але й практичну сумісність із положеннями чинного законодавства України, отже, отримати широке застосування в правотворчій та правозастосовній діяльності.

Важливість перегляду змісту та системи принципів адміністративного права України понад десять років дискутується у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині, у тому числі висувалися пропозиції вдосконалити розподіл між принципами конституційного та адміністративного права, адже останні, конкретизуючи природу першого, дозволяють забезпечити ефективну реалізацію на практиці та досягнення конституційно закладених засад, моделей розвитку суспільства, її основних інститутів.

Проте, до цього часу не вирішеними залишаються питання переосмислення змісту принципів адміністративного права з врахуванням змісту принципів ключових інститутів адміністративного права, що сформувалися в країнах-членах Європейського Союзу та представляють зразки принципів адміністративного права у власному значенні принципів адміністративного права, що визначають організацію та діяльність органів публічної адміністрації, у т. ч. правила адміністративної процедури, проходження державної служби, надання адміністративних послуг, прийняття адміністративних актів, укладання адміністративних договорів, перегляд адміністративних актів і договорів засобами адміністративної юстиції тощо.

До них слід додати і сформовані в європейській доктрині принципи організації публічної адміністрації, які, конкретизуючи принципи організації виконавчої влади в цілому, дають відповідь на важливі питання розподілу компетенції, повноважень із прийняття рішень на центральному та місцевому рівнях, що має віднайти належне місце в контексті впроваджуваних державно-правових реформ у вітчизняній державотворчій практиці та стати невід'ємною, рушійною складовою перегляду адміністративного законодавства України в контексті євроінтеграційної трансформації правової системи країни.

З огляду на вищевикладене, метою цієї статті є формування концептуальних засад оновлення змісту та значення принципів адміністративного права України, а до основних завдань нами віднесено: розгляд аксіологічних засад принципів адміністративного права України та сформованих у країнах Європейського Союзу; визначення підходів до формування галузевих принципів адміністративного права України з врахуванням принципів галузевих інститутів адміністративного права країн-членів Європейського Союзу.

Аксіологічні засади оновлення змісту та системи принципів адміністративного права мають, у першу чергу, враховувати вимоги низки загальноєвропейських цінностей, що поділяються країнами-членами Європейського Союзу, Ради Європи, Організації з безпеки та співробітництва в Європі, адже мають спільне не тільки географічне, але й історичне, культурне підґрунтя, що впливає на формування вітчизняної адміністративної традиції з врахуванням здобутків французької та німецької адміністративних традицій та забезпечують взаємозв'язки в розвитку галузевих інститутів адміністративного права.

До їх переліку першочергово слід віднести такі цінності, як справедливість, законність, рівність — загально-правові принципи людської цивілізації, зміст яких неодмінно проникає та конкретизується у вимогах принципів адміністративного права в розрізі ключових адміністративно-правових інститутів, зокрема, в адміністративній процедурі — щодо забезпечення рівності сторін адміністративної процедури, в адміністративному процесі — у забезпеченні безсторонності судді, рівності процесуальних прав і обов'язків сторін тощо. Зазначені приклади є лише ілюстрацією можливих проявів застосування загальноправових принципів у галузевих інститутах адміністративного права, і розумно очікувати, що їх зміст буде розвиватися разом із стрімким розвитком інформаційно-комунікативних технологій, удосконаленням форм і методів взаємодії органів публічної адміністрації з приватними особами, переглядом компетенції органів публічної адміністрації в контексті подальшої децентралізації, агенцифікації, делокалізації, підвищення самостійності місцевих бюджетів та запровадження принципу деконцентрації відповідно до прикладів зразкового європейського досвіду.

Розуміння принципів адміністративного права як ідейно-цілепокладаючого начала, ціннісного джерела адміністративної діяльності, висхідних керівних начал, що визначають цілі, завдання, функції, компетенцію та повноваження органів публічної адміністрації, має посісти центральне місце не тільки в науковій, але й в навчальній літературі, спрямованій на підготовку майбутнього покоління юристів, правознавців, практиків, які повинні вміти застосовувати їх вимоги в умовах взаємодії з публічними адміністраціями країн Європейського Союзу, на однаковому рівні забезпечувати реалізацію прав і свобод як громадян України, так і Європейського Союзу, у тому числі в контексті підвищення адміністративної здатності, надання транскордонних адміністративних послуг. Принципи адміністративного права будь-якої країни-члена Європейського Союзу мають забезпечувати взаємообумовленість адміністративно-правових механізмів, захищати високі ідеали справедливості, рівності, свободи та демократії.

Можливо, сучасна політична еліта не розуміє власного значення, цінності, методів та способів застосування принципів адміністративного права європейського зразка, тому реформи публічної адміністрації скоріше відповідають на потреби дня й фінансування державного бюджету, аніж пропонованим наукою та практикою країн останньої хвилі приєднання до Європейського Союзу підходам до планування та впровадження державних політик, планів законотворчої роботи в контексті децентралізації державної влади та виконавчої влади зокрема, запровадження уніфікованих адміністративних процедур, прозорих правил адміністративної діяльності, підвищення відповідальності державних службовців, що в сукупності дозволяє забезпечити сумісність систем державного управління та практичної взаємодії однорівневих органів виконавчої влади.

Формування уніфікованих принципів адміністративного права, що вироблені адміністративно-правовою доктриною, є необхідним кроком у подоланні значного доктринального розриву та застарілості правового регулювання, розвитку керівних ідей галузі в загальноєвропейському розумінні означеної системи, що виступає своєрідним каркасом галузі та обумовлює логіку розвитку законодавства. Тому обґрунтування необхідності врахування в національній адміністративно-правовій доктрині як фундаментальних принципів законності, верховенства права, недискримінації, пропорційності, відповідальності за шкоду, заподіяну діями державних службовців або органом публічної адміністрації, поступово має знайти підтримку консервативного кола вчених-адміністративістів, увага яких чомусь не може відірватися від вчорашніх моделей організації державного управління, і, продовжуючи розвідки принципів адміністративного права радянського апарату державного управління, намагаються обґрунтувати практичне значення для розвитку галузі та науки адміністративного права новітнього періоду. Як ми бачимо, у чинне законодавство України фактично імплементовані вимоги значної кількості регламентів та директив Європейського Союзу, що базуються на спільному баченні наднаціонального та національного рівнів правового регулювання, меж компетенції адміністративних органів, визнанні спільних фундаментальних прав і свобод людини й громадянина, чи можемо ми їх ігнорувати та не відносити до системи принципів, зокрема, адміністративного права? Аж ніяк, тобто фактично прийняті національним Парламентом закони про імплементацію регламентів та директив Європейського Союзу в пріоритетних сферах економічного розвитку, інформаційно-комунікаційних технологій уже констатують оновлення концептуальних засад, вимог, а от помічати це чи ні — наш вибір, але, які відомо, науковцями стають ті, хто досліджує, а не ігнорує реальність.

Проведення конституційної та адміністративно-правової реформи в Україні має ґрунтуватися на узгодженому, уніфікованому розумінні змісту, значення, системи принципів адміністративного права як галузі права, що дозволить забезпечити не тільки концептуальну єдність, але й дозволить встановити ієрархічні взаємозв'язки між принципами адміністративного права, що характеризуються різними ступенями конкретизації ідей, зокрема у сфері організації публічної адміністрації. Слід узагальнити, що принципи відіграють роль будівельного матеріалу галузі, змінюючи опорні конструкції якої слід передбачати якісні зміни правового регулювання, досягаючи підвищення його ефективності у сфері виконавчої влади, закладаючи дієві правові механізми та гарантії, без яких неможливо не тільки провести реформу публічної адміністрації в короткостроковій перспективі, але й впорядкувати організацію складових системи органів виконавчої влади, управлінські зв'язки, визначити межі дискреційних повноважень тощо.

Зміст принципів адміністративного права не має сприйматися як

декларативно закріплені положення, їх значення в системах законодавства країн Європейського Союзу можна порівняти зі значенням фундаментальних прав людини. Саме на відповідність дотримання вимог принципів адміністративного права перевіряється адміністративна діяльність органів публічної адміністрації, громадянам забезпечується можливість оскарження незаконного адміністративного акта у випадку порушення важливих принципів адміністративної процедури, потерпілим забезпечується реальне відшкодування шкоди, завданої незаконними актами державних службовців або органом публічної адміністрації, тобто слід визнати їх родове значення, імператив дотримання, нормативну фіксацію та впровадження ефективних правових гарантій, спрямованих на забезпечення їх дотримання в діяльності органів публічної адміністрації всіх рівнів, у т. ч. тих суб'єктів, які діють від імені органів публічної адміністрації, незалежно від статусу особи публічного чи приватного права.

Крім того, за результатами проведеного нами спеціального юридичного дослідження, ми дійшли до висновку про необхідність встановлення правила функціональної субординації принципів діяльності, звісно, стосовно організації публічної адміністрації. Це вагоме зауваження базується на необхідності нормативної фіксації в законодавстві та дотримання саме тих інституційних принципів, що спрямовані на забезпечення сучасних завдань діяльності органів публічної адміністрації. Щодо української системи органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування — це підкреслює необхідність стрімкого оновлення цілей, завдань, функцій органів публічної адміністрації відповідно до цілей забезпечення загального блага, дотримання комплексного балансу інтересів, що забезпечується не тільки національним законодавством країн Європейського Союзу, але й простежується в судовій практиці Європейського суду з прав людини.

Враховуючи вищевикладене, необхідно сформулювати узагальнюючі висновки, до яких, на наш погляд, слід віднести:

1. Визнання принципів адміністративного права, сформованих європейськими адміністративними традиціями країн-членів Європейського Союзу, доктринальні засади та практику їх застосування провідним орієнтиром оновлення змісту, значення та системи галузевих принципів адміністративного права України.

2. Необхідно забезпечити уніфіковане розуміння принципів організації публічної адміністрації та принципів діяльності публічної адміністрації як основних підсистем принципів адміністративного права, що забезпечує сумісність впроваджуваного поділу з наявними в європейській доктрині й системі європейського законодавства, а також спільне підґрунтя розвитку законодавства та правозастосовної практика.

3. Подальше впровадження державно-правових реформ в Україні не повинно ігнорувати принципи адміністративного права, що сформовані європейськими адміністративними традиціями та нормативно закріплені в

національному та європейському законодавстві, адже проникнення їх змісту в національну правову систему є невідворотною тенденцією, що перейшла в практичну площину разом з імплементацією Верховною Радою України великої кількості регламентів і директив Інституцій Європейського Союзу, що становлять невід'ємну складову національного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., Наукова думка, 2007. — 586 с.

2. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К., 2012. — 240 с.

Пухтецкая А. А. Обновление содержания и значения принципов административного права Украины

В статье рассмотрены концептуальные предложения об обновлении содержания принципов административного права Украины, критикуется распространенный в отечественной административно-правовой доктрине подход к раскрытию содержания принципов административного права в контексте советской административной традиции, состоящей в отождествлении принципов административного права и принципов государственного управления, акцентируется внимание на необходимости формирования самостоятельных принципов административного права, в т. ч. с учетом принципов надлежащей администрации как составляющей принципов надлежащего правления, которые имеют определяющее воздействие на реформирование правового регулирования в сфере взаимодействия органов публичной администрации с частными лицами, обеспечивают эффективный пересмотр административных актов, справедливое и своевременное рассмотрение административных дел административными органами, а также административными судами.

Ключевые слова: принципы административного права, отрасль административного права, принципы надлежащей администрации, надлежащее правление, отраслевые принципы административного права, государственное управление, советское административное право, государственное строительство.

Pukhtetska A. A. Renewal of the essence & role of administrative law principles of Ukraine

This article provides conceptual proposals as to renewal of the essence of administrative law principles in Ukraine, criticizes the widely-spread approach in the domestic administrative legal doctrine to understanding the essence of administrative law principles in the context of Soviet administrative tradition, defining principles of administrative law as equal with principles of state governance, the main attention`s been stressed on the necessity to define separate principles of administrative law, taking into account principles of good administration, having significant impact of development of modern administrative legislation in EU countries, providing due hearing & judicial review of administrative action.

Key words: principles of administrative law, administrative law, principles of good administration, state governance, Soviet administrative law, state building.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.

УДК 342.924

ПРАВОВА ПРИРОДА АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

У межах цього дослідження автор розглядає окремі аспекти поняття й характеристики адміністративних актів. У зв'язку з відсутністю законодавчого регулювання цих питань в Україні автор звертається до положень доктрини адміністративного права зарубіжних країн та їх законодавчої практики в питаннях регулювання форм публічного адміністрування. Автор також узагальнює підходи до розуміння поняття «адміністративний акт», робить пропозиції щодо законодавчого закріплення процедурних правил його прийняття та оскарження з огляду на надзвичайно важливий вплив на реалізацію прав, свобод та інтересів громадян.

Ключові слова: адміністративний акт, публічна адміністрація, форми діяльності публічної адміністрації, реформування публічної адміністрації, адміністративна процедура.

Ященко Тетяна Василівна,

бакалавр права, студентка магістратури 2 р. н. юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В українському законодавстві відсутнє законодавче регулювання поняття «адміністративний акт», уніфікованої та систематизованої процедури прийняття та оскарження актів, вимог до форми, змісту, порядку набрання ними чинності тощо. Проте, існує практика регулювання окреслених вище питань у законодавстві інших країн. Можливість дослідження зарубіжного досвіду правового регулювання й проведення порівняльно-правового аналізу є надзвичайно ефективним саме в тому, що власне ми отримуємо можливість визначити найбільш прийнятні варіанти для української адміністративної традиції положень, побачити можливі альтернативні варіанти вирішення й закріплення конкретних положень, перейняти найкращі практики й безпосередньо досвід інших країн, уникнути певних помилок і власне обрати найліпші способи заповнення прогалин у вітчизняному законодавстві щодо адміністративних актів.

Держава та її агенти (уповноважені нею органи) мають діяти відповідно до вимог Конституції лише в тих межах, які встановлені законодавчими актами (ст. 19) [15]. Акти, які приймаються або здійснюються (виконуються) відповідними вповноваженими суб'єктами та які мають зовнішню спрямованість, впливають на права та обов'язки інших суб'єктів шляхом

спричинення виникнення, зміни або припинення прав/обов'язків як для одних, так і для інших. Таким чином, такі акти, як безпосередні інструменти реалізації публічною адміністрацією покладених конкретних завдань, так і функцій у цілому, мають бути чітко описані, визначені, а сам процедурний аспект прийняття таких актів має бути детально визначений належним чином, тобто, на рівні закону (таке твердження виходить із вимог Конституції України).

У доктрині адміністративного права відсутній єдиний загальний підхід до розуміння поняття «адміністративний акт», оскільки для кожної країни притаманні свої особливості, що призводить до різного, специфічного набору ознак, через які й визначається правова природа адміністративного акта. У першу чергу, варто звернути увагу на те, що для України досить поширеним є розуміння під адміністративним актом правові акти державного управління. Тобто, до адміністративних актів пропонувалося відносити ті, через які здійснюється реалізація владно-управлінської діяльності безвідносно до правових наслідків для приватних осіб (осіб, які знаходяться поза межами організаційної підпорядкованості суб'єкта видання певного акта). Натомість, для доктрини (і, відповідно, законодавства) європейських країн притаманним є дещо інший підхід, за якого, по суті, здійснюється поєднання двох характерних ознак: по-перше, суб'єктом видання адміністративних актів завжди є суб'єкт публічної адміністрації (до кола яких відносять не лише органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, а й окремих специфічних суб'єктів, досі невідомих українській адміністративній практиці, — агенти публічної адміністрації), по-друге, — спрямованість таких актів — вони спрямовані на виникнення, зміну, припинення прав, обов'язків конкретно визначеного кола осіб. Відтак, практика нормативного закріплення поняття, процедури прийняття, вимог, оскарження відрізняється в різних країнах, створюючи можливість проведення багатоаспектного дослідження місця, призначення й необхідності актів публічної адміністрації в правовій системі, їх роль і значення в контексті реалізації прав, свобод, інтересів громадян.

Наразі відповідні положення відсутні в систематизованій формі, окремі аспекти публічного адміністрування є предметом регулювання в межах окремих спеціалізованих законах (Закону України «Про адміністративні послуги»), а тому залишається досить актуальним детальне визначення й нормативне закріплення місця адміністративних актів серед інших форм публічного адміністрування, детального визначення їх природи та призначення, а також процедури прийняття та оскарження. Адже недостатня кількість відповідних процедурних норм на законодавчому рівні створює потенційні ризики щодо неоднаковості правозастосовної практики, можливого неоднакового порядку прийняття рішень та різних підходів до визначення вимог щодо порядку вирішення питань, стандартів обґрунтування та оскарження актів суб'єктів публічного адміністрування.

До того ж, як свідчить аналіз законодавства європейських країн, «поняття адміністративного акта є центральним в адміністративному праві, і визначення адміністративного акта в законі обов'язкове» [24, с. 179].

Конституція України в ч. 2 ст. 3 [15] визначає, що права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність, а утвердження та забезпечення прав і свобод людини є її головним обов'язком.

Таким чином, права людини, їх охорона та захист мають визначати побудову органів, які виконують повноваження й функції держави, а також напрями діяльності та набір інструментів, якими забезпечуються уповноважені державою суб'єкти, надаючи можливість обирати найбільш ефективний спосіб реалізації покладених на них функцій. Саме з огляду на такі вихідні орієнтири і має відбуватися закріплення мети (призначення) адміністративних актів у системі потенційно доступних уповноваженим суб'єктам регуляторів суспільних відносин та як невід'ємний елемент — вимоги до форми та змісту адміністративних актів. Такі вимоги одночасно слугують стандартами діяльності публічної адміністрації (вони створюють одноманітний порядок правозастосовної діяльності), закріплюють «змістовно-якісний» рівень адміністративних актів — зокрема, мотивованість, доцільність, пропорційність адміністративного акта тощо та слугують «запобіжниками» від зловживань з боку публічної адміністрації (у тому числі при реалізації дискреційних повноважень).

Отже, серед основних завдань цього дослідження можна виокремити наступні:

— обґрунтувати необхідність вдосконалення законодавчого регулювання та заповнення прогалин у законодавстві особливо щодо форм діяльності суб'єктів публічної адміністрації й необхідності обрання орієнтиром саме практику європейських країн;

— окреслити деякі наукові підходи до визначення поняття «акт», навести приклади наукових дефініцій і практики законодавчого закріплення поняття «адміністративний акт» у зарубіжних країнах;

— внести пропозицію щодо вдосконалення вітчизняного законодавства щодо регулювання окремих форм діяльності публічної адміністрації.

Слід відзначити недостатню кількість спеціальних досліджень із проблематики адміністративних актів. Дослідженням адміністративних процедур та проблем запровадження адміністративних актів приділяється увага в роботах таких вітчизняних науковців, як В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, В. М. Бевзенко, Л. Є. Кисіль, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, О. Д. Крупчан, В. П. Тимощук, Р. О. Куйбіда, А. М. Школик, а також у деяких закордонних дослідників, зокрема, Г. Бребана, Ж. Веделя, Д. Дж. Галлігана, Ж. Зіллера, О. Люхтерграндта, Е. Шмідта-Ассмана тощо.

Основним курсом зовнішньої політики України було обрано об'єднання з провідними європейськими державами в рамках Європейського Співтовариства. Відповідно до ст. 1 Угоди про Асоціацію між Україною,

з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про Асоціацію), цілями асоціації визначено зокрема поступове зближення сторін цієї угоди в контексті політичної взаємодії, розвиток держав, заснованого на повазі та визнанні спільних цінностей, посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи й безпеки, забезпечення верховенства права й поваги до прав людини та основоположних свобод.

У преамбулі Хартії основних прав Європейського Союзу [23] зазначено, що Європейський Союз заснований на неподільних і всезагальних цінностях, до яких належать людська гідність, свобода, рівність і солідарність, принципи демократії і правової держави. Аналогічно, Європейський Союз ставить людину як основу діяльності союзу. При цьому заснування й розвиток публічних інституцій мають бути спрямовані на підтримання та розвиток таких цінностей, у тому числі через організацію здійснення публічної влади.

Ст. 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [23] гарантує громадянам Європейського Союзу право на належне управління, яке передбачає право не неупереджений розгляд і вирішення справи в розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того, як буде вжито персональні заходи, які можуть призвести до несприятливих наслідків, право на доступ до матеріалів, які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Для включення будь-якої держави в єдиний адміністративний простір — систему взаємодії органів публічного адміністрування внутрішньодержавного та наднаціонального рівня в країнах-членах Європейського Співтовариства — її власна публічна адміністрація повинна мати адміністративну здатність — здатність бути включеною до системи таких взаємодіючих органів. Така взаємодія, а також однаковий (уніфікований) рівень і порядок роботи публічних органів дозволяє громадянам Європейського Співтовариства отримувати реалізацію та захист гарантованих законами й законодавчими актами права. Свободи та інтереси приблизно на однаковому рівні. При цьому, встановлюються рекомендовані стандарти якості та вимоги щодо порядку взаємодії громадян і суб'єктів публічної адміністрації і щодо прийняття адміністративних актів. Інститут адміністративних актів — інститут загального адміністративного права, його положення застосовуються в найрізноманітніших проявах діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а з огляду на те, що основним призначенням адміністративних актів є встановлення, зміна або припинення прав, обов'язків громадян при вирішенні індивідуальних (конкретновизначених) випадків — ми бачимо об'єктивно підтверджену важливість і їх роль у забезпеченні регулювання суспільних відносин, нормального функціонування суспільства, реалізації прав, свобод, інтересів осіб. Таким чином, держава має забезпечити правильне та однакове (уніфіковане) розуміння правової природи

й призначення такого інструмента діяльності уповноважених суб'єктів публічного адміністрування, забезпечити дотримання принципу законності в діяльності таких суб'єктів шляхом створення законодавчого регулювання в цій сфері.

У першу чергу, слід відзначити відсутність уніфікованого та єдиного підходу до визначення поняття «акт».

Енциклопедія державного управління містить наступне узагальнене визначення поняття акта: «акт (лат. actus, ago — приводжу в рух) — офіційний документ, складений кількома особами, що підтверджує факти чи дії [10, с. 24]. Схожу позицію свого часу висловив і суддя Конституційного суду України М. Д. Савенко (окрема думка до рішення Конституційного суду): акт, відповідно, слід розуміти як дію, вчинок, а також документ [19].

Адміністративний акт є важливою формою адміністративної діяльності, виступає окремою формою публічного адміністрування [24, с. 387].

Як уже зазначалося, наразі в українському законодавстві відсутнє нормативне законодавче закріплення поняття адміністративних актів, хоча відповідні положення були присутні, зокрема, і в Адміністративному кодексі УРСР 1927 року, де «поняттям «адміністративний акт» охоплюються інструкції, обіжники і обов'язкові постанови. Тобто за кодексом адміністративними актами є документи нормативного та індивідуального характеру» [14, с. 45–46].

Уперше поняття «адміністративний акт» в українському законодавстві було застосовано в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг (затверджений постановою Кабінету Міністрів України, яка втратила чинність із прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги») і виглядало наступним чином: «адміністративний акт — це прийняте суб'єктом рішення індивідуальної дії, спрямоване на набуття, зміну чи припинення прав та обов'язків особи» [20], при цьому, відповідно до цього документа, адміністративний акт безпосередньо пов'язаний з адміністративною послугою, адже остання є якраз проявом прийняття (наслідком) адміністративного акта.

В. К. Колпаков, аналізуючи форми публічного адміністрування, розглядає й адміністративні акти, і робить висновок, що під адміністративним актом варто розуміти «юридичну форму, у якій виявляються, представляються, оприлюднюються, набувають юридичного змісту дії і рішення публічної адміністрації» [14, с. 46].

У виданні організації SIGMA «Administration and You» [1, с. 10] ми можемо зустріти наступне, достатньо широке за своїм змістом, визначення, яке охоплює переважну більшість визначень, характерних для європейських країн: адміністративний акт розуміється як будь-який індивідуальний захід (або рішення):

а) який прийнято при здійсненні публічної влади;

б) який має характер прямої дії та правомірно або неправомірно зачіпає права, свободи та інтереси приватних осіб;

в) не є актом, що виконується при здійсненні судових функцій.

І. Л. Самсін, досліджуючи природу адміністративних актів з точки

зору їх оскарження, пропонував розглядати адміністративні акти в широкому та вузькому значеннях. Так, «Адміністративні акти в широкому значенні включають у себе всі юридично значимі аспекти управлінської діяльності суб'єктів владних повноважень: рішення, дії та бездіяльність, з якими пов'язується настання юридичних наслідків» [4, с. 600]. Отже, адміністративними актами будуть вважатися ті акти, які можуть бути в подальшому предметом судового оскарження, оскільки мають зв'язок із правами, обов'язками. А «адміністративні акти у вузькому значенні означають лише документарну форму управлінської діяльності, тобто рішення», таким чином, виключаючи можливість розгляду й встановлення вимог до дій та інших способів виразу адміністративних актів. До того ж, складно погодитися з назвою останнього підходу — «вузьким», адже, фактично, до категорії адміністративних актів включаються так звані «ненормативні» акти, які не створюють правових наслідків і не зачіпають прав, свобод або інтересів громадян або юридичних осіб, внутрішні організаційні документи тощо, що кількісно суттєво збільшує термінологічний обсяг.

А. М. Мірошніченко також зробив пропозицію щодо визначення поняття «адміністративний акт»: термін «використаний для позначення актів як органів державної влади, так і місцевого самоврядування, що приймаються у сфері владних повноважень (тобто не пов'язані з участю держави або територіальних громад у правовідносинах, заснованих на рівності сторін, скажімо, як власника певного майна, щодо якого укладається договір)» [17]. Тобто, основна ознака адміністративного акта — реалізація повноважень суб'єктів публічної адміністрації, при цьому такі повноваження повинні мати публічно-владну природу.

Усю множину адміністративних актів можна поділити на нормативні й ненормативні (або індивідуальні). До нормативних адміністративних актів слід відносити ті, які у своєму тексті (а з огляду на можливість існування адміністративних актів не лише у формі документу — у своєму змісті) містять загальні правила належної поведінки. А ненормативний акт відповідно визначає поведінку конкретно-визначеного суб'єкта [10, с. 26]. Варто зазначити, що схожу позицію було викладено в академічному курсі адміністративного права України за редакцією В. Б. Авер'янова. Так, поняття правових актів управління визначено (які за своєю суттю є адміністративними актами) — «це офіційно оформлений результат волевиявлення органів виконавчої влади (та інших суб'єктів державного управління), здійснюваний в односторонньому порядку з дотриманням встановленої процедури та спрямований на виникнення певних юридичних наслідків» [2, с. 282], а всю множину адміністративних актів було запропоновано умовно поділити на нормативні, індивідуальні та змішані [2, с. 282] (критерієм цього поділу виступала юридична природа або правові властивості). По суті, таке розмежування є проявом застосування на практиці функціонального підходу до завдань

та, як наслідок, множин напрямів та завдань діяльності суб'єктів публічної адміністрації.

У французькому праві адміністративний акт визначається таким чином: «акти адміністрації, якщо простіше — її рішення та угоди, не є обов'язково адміністративними актами, тобто заходами, що підпадають під режим публічного права і належать, у разі спору, до відання адміністративного суду» [13, с. 241]. Фактично, визначення, що є адміністративним актом, походить від юрисдикційної ознаки, тобто підсудності або непідсудності справ з оскарження таких актів саме до адміністративних судів. До того ж, таке широке визначення дозволяє і до категорії адміністративних актів віднести також нормативні акти (там само). І така сама ситуація характерна і для Греції, Бельгії, Іспанії, Італії та Португалії.

У грецькому праві «адміністративний акт» — це «вияв волі адміністративного органу, який відповідає чи ні певній процедурі та яким в односторонньому порядку встановлюється юридична норма… складовими поняття «адміністративний акт» є: а) одностороннє встановлення юридичної норми; б) походження від адміністративного органу» [13, с. 241].

У Нідерландах вживається термін «наказ», якому дається таке визначення: «Письмове рішення адміністративного органу, що ухвалив державний законодавчий акт». Інакше кажучи, адміністративні акти здатні, наприклад: а) встановити обов'язок робити будь-що (наприклад, введення заходів безпеки в цеху); б) встановити обов'язок утримання від певних (небезпечних) дій; в) встановити обов'язок сплати певної суми податку; г) дозволити те, що зазвичай заборонено (ліцензія, дозвіл) [6, с. 180].

Також, можемо розглянути приклад законодавчого регулювання досліджуваного поняття в країні-учасниці колишнього Радянського Союзу — Естонії. Так, у § 51 Закону «Про адміністративну процедуру», адміністративний акт визначається як «наказ, рішення, припис, директива чи будь-який інший правовий акт, який видається суб'єктом адміністративних повноважень на виконання адміністративних функцій із метою врегулювання індивідуального випадку в публічно-правових відносинах, які спрямовані на створення, змінення та припинення прав та обов'язків» [12].

Прикметник «адміністративний» вказує на те, що акт виходить від адміністративних органів [11, с. 245], така саме думка й у В. П. Тимощука [3]. Така диференціація є наслідком практичного застосування положень теорії розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову, яка знайшла своє відображення в конституційних актах більшості країн світу.

Важливість адміністративного акта полягає не лише, і, головним чином, не завдяки встановленню прямої вимоги до чинності та обов'язкової вимоги до адміністративного акта, а в тому, що всі суб'єкти (власне, головним чином, приватні особи), мають дійсно усвідомлювати важливу для практичного юридичного життя таку форму діяльності публічної адміністрації [24, с. 386]. Адміністративний акт не слід розглядати як ще одну можливість втручання в життя приватних

осіб, насправді, таке втручання не є ціллю, а саме наслідком здійснення публічного адміністрування.

«Односторонність регулювання не є проявом самоврядного публічно-адміністративного стилю. Вона обмежується власним застереженням у законі, особливо якщо саме регулювання містить у собі власний зобов'язувальний зміст» [24, с. 386]. До того ж, односторонність адміністративних актів не заперечує і не створює перешкод для існування та розвитку кооперативної взаємодії між суб'єктами публічного адміністрування та пересічними громадянами. Як зазначається в роботі Е. Шмідта-Ассмана, процедура прийняття адміністративних актів (норми щодо регулювання цієї процедури інституційно віднесені до адміністративних процедур) містить значну кількість вимог щодо наявності заяв, вимог щодо права особи бути заслуханою, обґрунтованості та мотивованості рішення, порядку оприлюднення й доведення до відома адресатів і, відповідно, вступу в силу адміністративних актів, свідчить про те, що адміністративний акт з'являється якраз як наслідок результативного здійснення кооперації між учасниками провадження з прийняття адміністративного акта, а в деяких ситуаціях договір та адміністративний акт здатні врегульовувати ситуації з врахуванням можливості сприймати кооперацію та надавати їй певної форми [24, с. 386–387]. Можливість врахування й практичне впровадження в діяльності публічних органів сучасних більш демократичних і суспільно-орієнтованих інструментів регулювання також допомагає чітко визначити й розмежувати сфери відповідальності.

Природа діяльності вповноважених державою суб'єктів (суб'єктів публічної адміністрації) щодо прийняття адміністративних актів має нормотворчий характер. Так, щодо прийняття нормативних адміністративних актів питання не виникає — вони, за наведеними визначеннями, містять у собі загальнообов'язкові правила поведінки, забезпечені державним примусом тощо. Адміністративні акти спрямовані на врегулювання конкретного випадку щодо конкретних (або таких, що легко встановлюються) осіб. Тобто, вони містять правила індивідуального характеру.

Питання: чи є такі правила, і, відповідно, їх формулювання нормативними?

Так, «норми поділяються на індивідуальні і загальні. Індивідуальна норма звертається до конкретної особи або групи осіб» [8, с. 38]. А, отже, індивідуальні адміністративні акти містять у собі норму права.

На користь такої позиції також можемо звернутися і до надбань закордонної науки адміністративного права: відповідно до положень науки французького адміністративного права, до нормативних джерел права належать підзаконні акти — адміністративні акти [9, с. 181], які встановлюють норми загального характеру. До них відносять акти, які видаються адміністрацією, долучаючись таким чином в ієрархічну вертикальну структуру актів органів публічного адміністрування, а також вони є нормативним джерелом права як для громадян, так і для самої адміністрації [9, с. 181].

Також до такого висновку можна прийти шляхом тлумачення положень ст. 34 і 37 Конституції Франції [16], відповідно до яких Уряд має регламентаційну владу щодо всіх питань, не віднесених у ст. 34 Конституції до сфери законодавчого регулювання. У свою чергу, підзаконні акти мають примат над індивідуальними актами, видані навіть тим самим органом [9, с. 182]. До такого висновку приходять шляхом тлумачення положень римського права — автор підзаконного акта зв'язаний його дотриманням до того моменту, поки акт не буде змінено або скасовано.

Виконання законів не є дослівним відтворенням точно закріпленого на рівні закону правила поведінки (окремих положень), а становить правотворчий процес, який відкриває для суб'єктів, наділених повноваженнями застосовувати закони, простір для власних рішень. Такий простір одночасно дає можливість більш ліберально підходити до вирішення питання щодо кожної особи окремо і, відповідно, досягати певного рівня справедливості. При цьому, не варто ідеалізувати та беззастережно надавати необмежений простір для діяльності публічної адміністрації (дискреційні повноваження) — навпаки, оскільки реалізація таких повноважень зазвичай пов'язана з втручанням у сферу приватного життя осіб, підстави, порядок і обсяг такого втручання мають бути чітко визначені для захисту прав, свобод, інтересів громадян від неправомірного, необґрунтованого або безпідставного втручання і, відповідно, порушення певних складових їх правового статусу.

Описана вище «потреба в конкретизації, яку неможливо обійти» [24, с. 387] не є якимось відкриттям. По суті, це є основою конституційної вимоги про зв'язаність виконавчої влади законом і визнана конституційним правом. Фактично, наявність такого інструменту дає в руки суб'єктів публічного адміністрування ефективний, оперативний інструмент односторонньо вирішувати питання, впливати й скеровувати дії суб'єктів, які опинилися в певних конкретних обставинах, для подальшого вирішення чи руху яких необхідне втручання держави. У той же час, такий інструмент є і потенційною загрозою для прав і свобод громадян. Тому, для уникнення можливих ризиків порушення прав, свобод, охоронюваних законом інтересів громадян, виходу за межі повноважень адміністративними органами необхідне запровадження ефективної системи захисту — можливості оскарження таких актів у внутрішньо-адміністративному порядку та з огляду на гарантоване Конституцією України право на судовий захист щодо будь-яких правовідносин.

Необхідність створення спеціалізованих процедур щодо прийняття індивідуалізованих актів полягає в тому, що «створення нормативних актів є формою правотворчості та вимагає процедур, заснованих на сповіщенні, обґрунтуванні й опублікуванні. Індивідуалізовані акти пов'язані із застосуванням закону в конкретних випадках. Процедури, що до них належать (їх стосуються), пов'язані із збиранням доказів і фактів, сповіщення зацікавлених осіб, надання їм

права бути заслуханими, розкриття інформації, неупередженість, надання обґрунтування, спрощене оскарження. Ці два види адміністративної діяльності можуть перетинатися, але в цілому це різні процеси з різними процедурами» [7, с. 278]

Виходячи із запропонованих визначень, які містяться в законодавстві різних країн світу, ми приходимо до висновку, що за своєю суттю адміністративний акт виконує конкретизуючу законодавство функцію. Він одночасно заповнює невизначеності в правовому регулюванні, втілює гарантії, надані в законі можливості в реальність.

До речі, німецькі науковці взагалі наголошують на необхідності визнання за адміністративним актом статусу джерела права через те, що створює правове становище, права та обов'язки, мають обов'язкову силу [24, с. 388]. А, з огляду на те, що останнім часом наявна тенденція до розширення повноважень місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, надання повноважень окремих особам на здійснення юридично значущих дій, які традиційно, належали до монополії держави, ця теза набуватиме все більше прихильників.

Таким чином, ми бачимо, що адміністративні акти виступають важливим способом конкретизації положень законодавства, допомагають досить абстрактні та узагальнені правила поведінки, закріплені на рівні законів, втілити в життя шляхом практичного застосування при вирішенні конкретних життєвих ситуацій, застосування в конкретних життєвих обставинах. Фактично, вони досить часто виступають опосередкованим засобом реалізацій прав, свобод та інтересів суб'єктів. Отже, існує дійсна необхідність закріплення законодавчого визначення такого важливого інструменту й форми публічного адміністрування, як прийняття адміністративних актів, аби запобігти неоднаковості правозастосовної практики, уникнути невизначеності в питаннях порядку реалізації функцій уповноваженими державою суб'єктів і як один із можливих негативних наслідків — зловживання повноваженнями або їх невиконання.

Під поняттям «акт» варто розуміти не лише документальну форму закріплення, реалізацію повноважень суб'єктами публічної адміністрації, а власне їх дії, які призводять до настання правових наслідків у вигляді створення, зміни або припинення прав, обов'язків громадян, юридичних осіб, які знаходяться поза межами організаційного підпорядкування (тобто, акт має зовнішню спрямованість). Під адміністративним актом варто розуміти захід або документ суб'єкта публічної адміністрації, що спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків для громадян або юридичних осіб. Він є інструментом (формою) публічного адміністрування, яким встановлюється в односторонньому порядку індивідуалізоване правило поведінки. Варто також наголосити на тому, що адміністративні акти мають обов'язково відповідати закріпленим на рівні закону вимогам щодо форми та змісту. Така вимога є об'єктивно обумовленою практикою з оскарження

адміністративних актів: кожна дія публічної адміністрації має відповідати функціям і завданням, що поставлені перед конкретним суб'єктом публічної адміністрації, обставинам конкретної ситуацій, яка потребувала прийняття відповідного рішення й обґрунтування такого рішення з точки зору ефективності, доцільності та пропорційності застосованого до такої ситуації заходу, а також щодо доведення належним чином до відома й участі громадян під час прийняття рішення щодо такої особи.

Важливо, аби законодавче регулювання діяльності з прийняття суб'єктами публічної адміністрації адміністративних актів було здійснене комплексно, на рівні окремого закону або кодексу. Комплексність означає, що не є досить раціонально йти практикою окремого законодавчого регулювання кожного виду практичної діяльності органів окремо (зокрема, така практика притаманна Україні — наразі є чинним Закон України «Про адміністративні послуги», яка є окремим видом адміністративних процедур і безпосередньо наслідком прийняття адміністративного акта), а достатньо єдиного загального акта, адже більшість виконуваних дій публічною адміністрацією мають однакову спрямованість і функціональне призначення — забезпечити ефективну реалізацію прав, свобод та інтересів громадян і всебічну їх охорону від зловживань порушень з боку представників публічної адміністрації.

Список використаних джерел:

1. Administration and You. Principles of Administrative Law Concerning the Relations Between Administrative Authorities and Private Persons. A Handbook. Council of Europe, Directorate of Legal Affairs, Strasbourg, 1996 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.csr.ru/_upload/editor_files/file0025.pdf

2. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник. У двох томах. — Том 1. Загальна частина. / Ред. колегія: Авер'янов В. Б. (голова). — К., видавництво «Юридична думка», 2007. — 592 с.

3. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. — К. : Факт, 2003. — 496 с.

4. Адміністративне судочинство України : підручник / Пасенюк О. М. [та ін.] ; за ред. О. М. Пасенюка ; Вищий адміністративний суд України. — Київ : Юрінком Інтер, 2009. — 672 с.

5. Административная юстиция в новых европейских демократиях : Практические исследования в сфере административного права и процесса в Болгарии, Эстонии, Венгрии, Польше и Украине / Пер. с англ. ; Ред. : Д. Дж. Галлиган, Р. Х. Ланган II и К. С. Никандру. — Киев ; Будапешт : АртЕк; ОСИ/КОЛПИ, 1999. — 688с.

6. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002. — 668 с.

7. Галлиган Д. Административное право : История развития и основные современные концепции / Д. Галлиган, В. В. Полянский, Ю. Н. Старилов. — Москва : Юристъ, 2002. — 410с.

8. Баумейстер А. О. Філософія права : навчальний посібник для студ. вищих навч. закладів / А. О. Баумейстер ; КНУТШ. — Київ : Київський університет, 2010. — 311 с.

9. Брэбан Г. Французское административное право / Брэбан Г. — Москва, 1988. — 488 с.

10. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / [наук. редкол.:

Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — К. : НАДУ, 2011. — Т. 2 : Методологія державного управління / наук. редкол. 2-го т. : Ю. П. Сурмін [та ін.]. — 2011. — 689 с.

11. Загальне адміністративне право : підручник / [Гриценко І. С., Мельник Р. С., Пухтецька А. А. та ін.] ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. — Київ : Юрінком Інтер, 2015. — 565, [3] с.

12. Закон «Про адміністративні процедури» Естонії. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.legislationline.org/download/action/download/id/5133/file/Estonia_Administrative%20Procedure%20Act_2002_am

13. Зіллер Жак Політико-адміністративні системи країн ЄС : Порівняльний аналіз / Зіллер Жак; Пер. з французької В. Ховхун. — Київ : Основи, 1996. — 420 с.

14. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування // Адміністративне право і процес : науково-практичний журнал / КНУ ім. Тараса Шевченка. — Київ, 2012. — № 2 (2). — С. 43–51.

15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР станом на 12.03.2016 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

16. Конституція Франції від 04.10.1958, станом на 12.03.2016. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/english/constitution/constitution-of-4-october-1958.25742.html

17. Мірошниченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.amm.org.ua%2Fimages%2Fstories%2FLand_Law_Metarials%2FMiroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc&usg=AFQjCNGG9K9eWj6j3K7T-n9OhAd_oTlVNA&sig2=dugvZXBnRyq11_81WCs9gg

18. Мельник Р. С. Загальне адміністративне право : навч. посібник / Р. С. Мельник, В. М. Бевзенко ; за заг. ред. Р. С. Мельника. — Київ : Ваіте, 2014. — 375, [1] с.

19. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савенка М. Д. у справі про офіційне тлумачення статей 58, 78, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22, 243-25 Цивільного процесуального кодексу України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.ccu.gov.ua/uk/publish/article/48300

20. Постанова Кабінету міністрів Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг від 17 липня 2009 р. N 737 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-%D0%BF

21. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 26.09.2014 (ред. від 30.11.2015). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/984_011

22. Управленческие процедуры / Лазарев Б. М. — М., 1988. — 271с

23. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524

24. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання = Das allgemeine verwaltungsrecht als ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen systembildung : основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт-Ассманн ; [пер. з нім. : Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов ; відп. ред. О. Сироїд ; наук. ред. : Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимощук]. — Вид. 2-ге, переробл. та допов. — Київ : К.І.С., 2009. — 523, [1] с.

Ященко Т. В. Правовая природа административных актов

В рамках данного исследования автор рассматривает отдельные аспекты понятия и характеристики административных актов. В связи с отсутствием законодательного регулирования этих вопросов в Украине, автор обращается с положениями доктрины административного права зарубежных стран и их законодательной практики в вопросах регулирования форм публичного администрирования. Автор также обобщает подходы к пониманию понятия «административный акт», делает предложения по законодательному закреплению процедурных правил его принятия и обжалования, учитывая его чрезвычайно важное влияние на реализацию прав, свобод и интересов граждан.

Ключевые слова: административный акт, публичная администрация, формы деятельности публичной администрации, реформирование публичной администрации, административная процедура.

Yashchenko T. The legal nature of administrative acts

This article intends to underscore the legal essence of administrative acts and to provide separate specific recommendations to fill the existing lacks in the effective legislation of Ukraine. Absence of the unified definition and understanding of administrative acts within the doctrine of administrative law. The essential features, scope of regulation differs from country to country leading to differences in legal procedures thereof. There is no effective Law related to the procedure of adoption of, amendments to and cancellation of administrative acts of public administration in Ukraine. Moreover, there is no agreed position on the sole meaning of administrative act among national scientist.

The article reflects the analyses of the terms used in different countries to name and describe the acts of public administration. Most of them use the term "administrative act" that is related to acts, adopted by public administration in accordance with legally proscribed procedure within the competence of public administration bodies and (the most important) are directed to creation of special legal effect for "outsiders" (private entities) — origination, alteration or cancellation of rights and or duties. However, there was absolutely different understandings and use of the same term within Ukrainian administrative researches and practice: a result of exercising executive authorities of the governmental bodies was recognized as administrative act.

Key words: administrative act, public administration, forms of public administration activity, public administration reform, administrative procedure.

Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.

ФОРМУВАННЯ УЯВЛЕНЬ ПРО СИСТЕМУ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті розглянуто історичні аспекти формування уявлень про організацію виконавчої влади, їх систему на центральному рівні, проаналізовано зміст та ознаки поняття «система органів виконавчої влади». Проаналізовано сучасні тенденції децентралізації сучасного державного управління в Україні, що визначальним чином впливають на розвиток системи центральних органів виконавчої влади.
Окрему увагу приділено порівнянню досвіду організації виконавчої влади в Російській Федерації, проблемам організації та координації системи державного управління в умовах федерації.

Ключові слова: виконавча влада, державне управління, система центральних органів виконавчої влади, децентралізація, органи виконавчої влади.

Москалюк Наталія Василівна,

магістр 2 року заочної форми навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Унітарна організація Української держави історично сформувала міцні централізаційні основи організації виконавчої влади, роль Президента України як глави держави традиційно вважається пріоритетною, а функції та повноваження Президента України у сфері виконавчої влади носять характер високої імперативності, обов'язковості виконання всіма суб'єктами виконавчої влади. Запровадження змішаної форми державного управління в Україні призвело до зміщення центру прийняття державних рішень до так званого «управлінського трикутника», у якому поряд із Президентом України вагома роль належить Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України.

Враховуючи викладене, основною метою цієї статті є розгляд уявлень, ідей, позицій вчених про формування виконавчої влади, систему її органів. Основними завданнями є: 1) розвиток уявлень про систему органів виконавчої влади; 2) характеристика системи центральних органів виконавчої влади.

Розвиток уявлень про систему органів виконавчої влади започаткований ще у видатних вчених античного періоду, які зазначали, що «демократія й олігархія є неправильними, викривленими формами управління, тим не менше вони не позбавлені позитивних переваг; взагалі можна прийняти, як загальне правило, що чим

ближче та чи інша форма управління стоїть до держави — політії, тим вона досконаліша; найгірші форми управління, навпаки, ті, які все більше відхиляються від середини, тобто крайня демократія, олігархія і тиранія. Різні форми управління відрізняються між собою устроєм верховної влади. Верховна влада в кожній державі складається з трьох важливих елементів: по-перше, виконавча влада, по-друге, правляча влада і, потретє, судова. Тільки перший із цих елементів, виконавча влада, є верховною владою в прямому розумінні. Два останні елементи — суд й адміністрація — не більш ніж підлеглі й порівняно другорівневі органи влади. Влада прийняття рішення не є лише владою законодавчою: нею приймаються питання про війну і мир, укладання союзів, звітність магістратів, смертні вироки, вигнання й конфіскацію майна» [1, с. 101].

Врахування наведених ідей є важливим і в удосконаленні сучасних підходів до організації виконавчої влади. Зокрема, як зазначають російські вчені, «сьогодні на російській території та в практиці ще нема цілісного уявлення про найбільш доцільну структуру управління країною і суб'єктами Російської Федерації, а також про механізм управління їх соціально-економічним розвитком в умовах різноманітності форм приватної власності та регульованої ринкової економіки. За минулі роки регіони, особливо національні спільноти, досягли досить високого рівня незалежності від центру. І тому сьогодні на першому місці постало складне завдання нормалізації взаємовідносин федерального та регіонального державного управління» [2, с. 208] (переклад з рос. мови мій — Н.В.)

«Децентралізація державного управління на практиці обернулася зламом попередньої владної вертикалі й втратою належної керованості країною: місцева влада, спираючись на закон про місцеве самоуправління, не підпорядковується необхідним чином регіональній владі, а останні, спираючись на конституційний суверенітет, не зовсім визнають федеральну владу. Якість державного управління знижується відсутністю чіткого розподілу функцій між рівнями та гілками влади. Успішне функціонування федеральної координаційної системи державного управління можливе лише при оптимальному співвідношенні самостійності центру й самостійності територіальних і національних суб'єктів Федерації» [1, с. 209].

«Скільки рівнів має мати владна вертикаль у Росії, щоб вона була надійною? Вважається, що в такій великій за територією і багатонаціональній за складом країні, як Росія, система політико-адміністративного управління повинна включати три рівня державного управління (федеральний, регіональний, районний) і четвертий — недержавного місцевого самоуправління. Однак у результаті діяльності російських реформаторів у 48 суб'єктах Російської Федерації районний рівень державного управління був ліквідований і замінений дворівневим місцевим самоуправлінням. Це внесло в справу державного будівництва велику неорганізованість, якої країна не змогла позбутися і до сьогодні. Трирівневий характер

державного управління зберігся лише в 41 суб'єкті Російської Федерації» [1, 209].

Водночас реалії України засвідчують, що «особливості організації виконавчої влади обумовлені так званим «жорстким розподілом влади», який включає або зводить до мінімуму функціональне та організаційне «взаємопроникнення» законодавчої та виконавчої влади» [3, с. 126–127].

В Україні розуміння системи органів виконавчої влади розкрито в низці монографічних робіт В. Б. Авер'янова, який підкреслював, що «структурно-функціональна характеристика апарату управління із системних позицій розкриває найбільш суттєві ознаки побудови та діяльності апарату, необхідні для забезпечення достатньої понятійно-термінологічної чіткості аналізу» [3, с. 20]. На його думку, «суть згаданої вище моделі «подвійного» центру виконавчої влади в тому, що ставлення розглянутих вищих суб'єктів до гілки виконавчої влади не однакове. Варто повторити, що уряд належить до неї саме як окрема структурна ланка системи органів, а Президент України — лише функціонально, через певний обсяг своїх повноважень у сфері виконавчої влади. Ця особливість системи органів виконавчої влади має бути належним чином відображена в законодавчій регламентації статусу всіх видів органів виконавчої влади і насамперед Кабінету Міністрів. Саме в цій площині існує найбільше спірних і нерозв'язаних проблем у правовому забезпеченні ефективної організації виконавчої влади» [3, с. 24].

«Система органів виконавчої влади — це структурована, стійка, ієрархічна єдність органів виконавчої влади. Термін «орган» означає складову частину, деталь різних механізмів, пристроїв, що виконує певні функції в галузі державного управління, контролю, нагляду, тощо. Органи виконавчої влади мають такі ознаки: вони є основними функціонально-галузевими носіями виконавчої влади в державі, а статус органу виконавчої влади закріплюється за ними в нормативному порядку; вони є найважливішою складовою органів публічного управління; об'єднанні єдиним керівництвом і підпорядкуванням, унаслідок чого діють узгоджено й цілеспрямовано; кожен з органів цієї системи наділений державою специфічною компетенцією у сфері публічного управління» [4, с. 383].

Низький рівень впорядкованості центральних органів виконавчої влади не в останню чергу визначається: різноманіттям наявних організаційно-функціональних статусів влади; відсутність чіткого зв'язку між закріпленим функціоналом органу та його назвою й статутом системи центральних органів виконавчої влади; слабкою підтримкою ефективної відомчої координації та контролю через неадекватний розподіл функціоналу між органами; слабким статусом міністрів як політично відповідальних осіб, що не в останню чергу визначається наявністю розвиненого інституту «віце-прем'єрства», значною кількістю органів — не міністерств, напряму підзвітних Кабінету Міністрів України, розповсюдженими політичними призначеннями на

керівні посади, які належать до сфери професійної державної служби.

Пропонується впорядкувати систему центральних органів виконавчої влади через її реконструкцію та приведення до трирівневої схеми: 1) Кабінет Міністрів України; 2) Міністерства України, національні комісії з регулювання; 3) Державні служби, державні інспекції та державні агентства. У цій системі Міністри є членами Кабінету Міністрів. Державні служби, Державні інспекції та Державні агентства контролюються й координуються відповідними Міністерствами. Національні комісії — незалежні колегіальні органи. Віце-прем'єри відсутні або їх число зведено до мінімуму» [5, с. 14–15].

Розглянутий проект реформування системи центральних органів виконавчої влади був врахований за основу в Указі Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 12 грудня 2010 року № 1085/2010 [6].

Пропонувалося встановити «жорстоке обмеження на типи функцій, що закріплюються за органами, виходячи з типу органу. Забезпечити таке співвідношення типів функцій, яке б не продукувало конфлікт інтересів у діяльність органу виконавчої влади. Типологія функцій органу виконавчої влади: 1) формування державної політики; 2) ухвалення нормативно-правових актів; 3) контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності; 4) надання державних послуг; 5) управління державним майном.

Під функціями з формування державної політики розуміється визначення базових пріоритетів і напрямів розвитку, методів їх досягнення, встановлення строків та очікуваних соціально-економічних результатів у певній сфері економіки й суспільного життя.

Під функціями з ухвалення нормативно-правових актів розуміється видання на підставі й на виконання Конституції України та законів України норм і правил, що регулюють відносини в конкретній сфері, поширюються на невизначене коло осіб і є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами.

Під функціями з контролю й нагляду у визначеній сфері діяльності розуміється здійснення перевірки виконання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовцями, юридичними особами та громадянами встановлених Конституцією України законами України та іншими нормативно-правовими актами загальнообов'язкових правил і норм поведінки в економіці та суспільному житті, встановлення розбіжностей між нормативним і фактичним станом об'єкту контролю в нормативний стан.

Під функціями з надання державних послуг розуміється: 1) видача органами державної влади, органами місцевого самоврядування. Їх посадовцями на вимогу фізичних і юридичних осіб дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності й (або) конкретних дій; 2) реєстрація актів, документів, прав, об'єктів, а також видання індивідуальних правових актів.

Під функціями з управління державним майном розуміється

здійснення повноважень щодо природних ресурсів, які знаходяться в загальнодержавній власності, державного майна, у тому числі переданого державним підприємствам й установам, а також управління акціями відкритих акціонерних товариств, які знаходяться в державній власності.

Окремо слід зазначити, що встановлено принцип несумісності мандата члена парламенту й посади в системі виконавчої влади. Звідси історично передбачалося, що міністри, як і сам глава виконавчої влади, не мають права вільного доступу до парламенту і права виступу в ньому. Також слід зауважити, що «процедура імпічменту була запровадження в Англії наприкінці XIV ст. З використанням такої процедури до кримінальної відповідальності притяглися «слуги короля». При цьому палати парламенту самі провадили слідство та виносили присуд і, звідси, парламент виступав у ролі спеціального суду. Але англійська модель імпічменту не набула поширення. Більше того, як зазначалося, за часів формування у Великій Британії засад парламентського правління юридичну відповідальність з використанням процедури імпічменту заступила політична відповідальність уряду (кабінету) та його членів перед парламентом» [3, с. 130].

За логікою жорстокого «розподілу влади» виключається наявність у Президента як носія виконавчої влади та в інших відповідних посадових осіб права законодавчої ініціативи в парламенті. Такий підхід є, по суті, протилежним прийнятому за умов парламентського права не лише депутатами, а й насамперед урядом, та об'єктивно саме за урядовою ініціативою приймається переважна більшість законів. Проте і в США виконавча влада має реальні можливості впливати на законодавчий процес у парламенті через окремих його членів, шляхом послань президента конгресу тощо.

В американській теорії організації управління виробництвом у 60-х роках зросла незадоволеність теоретичними концепціями «класичної» та «неокласичної» шкіл буржуазної теорії управління. І «класична» (Ф. Тейлор, Л. Гьюлик і Л. Урвик та ін.), і «неокласична» (Э. Мэйо, Ф. Ротлісбергер, К. Левін та ін.) школи намагалися висунути певні ідеї та взаємозв'язки, принципи організації управлінських процесів і структур, доведених часом до високого рівня систематизації (наприклад, теорія «ідеальної бюрократії» М. Верба, «система» Ф. Тейлора і т. п.). А в Російській Федерації вже діє програма «Електронна Росія», у рамках здійснення якої вже стали реальністю такі проекти, як «Електронний уряд» та ін. Росія бере участь у співпраці щодо питань розвитку супутникового зв'язку, модернізації телерадіомовлення та інтеграції російського сектора інформаційно-комунікаційних технологій у світову економіку». [1, с. 202]

Враховуючи викладене, слід підсумувати, що тенденції децентралізації державного управління в Україні визначальним чином впливають на розвиток системи центральних органів виконавчої влади, формують передумови перегляду управлінських відносин в означеній системі, проте

специфіка розвитку форм та методів державного управління тісно пов'язана з цілями та завданнями діяльності специфічної системи — системи центральних органів виконавчої влади. Тому вважаємо необхідним розглянути формування уявлень про систему центральних органів виконавчої влади, що дозволяють врахувати висловлені ідеї про ідеальну організацію влади в суспільстві, зокрема виконавчої влади.

Новітній період розвитку системи центральних органів виконавчої влади характеризується не тільки децентралізаційними тенденціями, але й низкою вагомих зовнішніх факторів — запровадження стану антитерористичної операції на сході країни, посилення ролі Президента України та Прем'єр-міністра України.

Список використаних джерел:

1. Філософія та енциклопедія права в Університеті Святого Володимира: у 2 кн. — К. : Либідь, 2011. — (Пам'ятки правничої думки Київського університету.) Укр., рос. / Кн. 2 / уклад. І. С. Гриценко, В. А. Короткий; за ред.. І. С. Гриценка. — 448с. — ISBN 978-966-06-0602-9

2. Граждан В. Д. Теория управления: Учебное пособие. — М. : Гардарики, 2006. — 416 с.

3. Виконавча влада і адміністративне право / За заг. ред. В. Б. Авер'янова — К. : Видавничий Дім «Ін-Юре», 2002 — 668 с.

4. Мацелик Т. О., Біла В. Р. / Адміністративне право України: словник термінів / за заг. ред. Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова; Держ. вищ. навч. закл. «Запоріз. нац. Ун-т» — К. : Ін Юре, 2014. — 520 с.

5. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування / [А. Вишневський (кер. Авт.. колективу), В. Афанасьєва, Р. Гекалюк та ін..; за заг. ред. Т. Мотренка]. — К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. — 396 с.

6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 12 грудня 2010 року № 1085/2010 / Офіційний вісник України. — 2010. —17.12.2010. — № 94, С. 15, Ст. 3334.

Москалюк Н. В. Формирование представлений о системе центральных органов исполнительной власти

В статье рассмотрены исторические аспекты формирования представлений об организации исполнительной власти, их системе на центральном уровне, проанализировано содержание и признаки понятия «система органов исполнительной власти». Проанализированы современные тенденции децентрализации современного государственного управления в Украине, что определяющим образом влияет на развитие системы центральных органов исполнительной власти.

Особое внимание уделено сравнению опыта организации исполнительной власти в Российской Федерации, проблемам организации и координации системы государственного управления в условиях федерации.

Ключевые слова: исполнительная власть, государственное управление, система центральных органов исполнительной власти, децентрализация, органы исполнительной власти.

Moskaliuk N. V. On development of the notion of the system of central executive authorities

The article reveals historical grounds regarding development of the notion of the system of central executive authorities, their system at the central level, as well as features of the concept of "the system of executive bodies". Author analyzed current trends in decentralization of modern system of central executive authorities in Ukraine, that directly influences development of the system of central executive authorities.
Particular attention is paid to comparison of experience in organizing the executive power in Russian Federation, issues of organization and coordination of public administration in the framework of federation.

Key words: executive power, public administration, the system of central executive bodies, decentralization, bodies of executive power.

Стаття надійшла до друку 11 квітня 2016 р.

УДК 342.92(477)

ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ КАТЕГОРІЇ «УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ СПРАВАМИ»

Статтю присвячено з'ясуванню сутності категорії «управління державними справами». На підставі аналізу наукових джерел автором виділено дві основні концепції розуміння поняття «управління державними справами»: «ототожнення» і «системно-структурну». Вивчення наукових поглядів, сформованих у межах цих концепцій, дозволило автору встановити, що представники концепції ототожнення визначають управління державними справами як синонім поняття «державне управління», одним з аналогів якого також називається категорія «управління суспільними справами». Автор доводить недоцільність застосування концепції ототожнення через наявність численних недоліків і неточностей та невідповідність правовим реаліям сфери публічного управління. У статті детально вивчено системно-структурну концепцію, яку, на думку автора, позбавлено недоліків концепції ототожнення. Під час її дослідження формулюються поняття «державні справи», «суспільні справи», «управління державними справами», «управління суспільними справами» та проводиться співвідношення між ними як категоріями, що позначають нерівнозначні правові процеси та явища. Окремо автором розглянуто питання розмежування категорій «управління державними справами» та «державне управління», представлено їх співвідношення як цілого та його частини.

Ключові слова: суспільні справи, державні справи, управління державними справами, управління суспільними справами, державне управління.

Головко Валерій Віталійович,

аспірант кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

На сьогодні однією з широко вживаних в адміністративно-правовій та конституційно-правовій літературі є категорія «управління державними справами», яка застосовується при характеристиці багатьох правових процесів та явищ, зокрема: політики, держави, форм держави, моделей управління тощо. Тому, у тій або іншій мірі, вона розкривається в працях багатьох вчених, зокрема: І. Н. Барциця, В. Т. Батичка, Б. М. Лазарєва, М. О. Липчанської, Ю. О. Тихомирова та інших авторів. Проте, не дивлячись на широке обговорення в наукових доробках, однозначного розуміння сутності «управління державними справами» правовою наукою не вироблено, як і відсутні комплексні правові дослідження, що включають усі відомі концепції та підходи до його тлумачення, їх критику та обґрунтування.

З огляду на це, метою статті є вирішення проблем розуміння категорії «управління державними

справами». Для її досягнення необхідно виконати такі завдання: виділити основні концепції розуміння категорії «управління державними справами» та ознайомитися з їх змістом; встановити сутність категорій «державні справи», «суспільні справи», «управління державними справами», «управління суспільними справами» та провести співвідношення між ними; розмежувати поняття «управління державними справами» та «державне управління»; обґрунтувати вибір системно-структурної концепції розуміння категорії «управління державними справами».

Приступаючи до їх виконання, відзначимо, що найчастіше категорія «управління державними справами» зустрічається в наукових джерелах при характеристиці сфери «державного управління» та виробленні дефініції останнього, що, на нашу думку, обумовлене наявністю спільних рис семантичного та змістовного значення, які властиві цим поняттям, — вони позначають управлінську діяльність і, так чи інакше, пов'язані з державою, її діяльністю, завданнями, функціями, інтересами. Проте, вживаючи названу категорію, вчені, однак, майже не зупиняються на аналізі її сутності. Як наслідок, відсутність достатнього обсягу наукових напрацювань та законодавчих дефініцій, які б дозволили створити уяву про поняття «управління державними справами», призвели до того, що в науковій юридичній думці не утвердилася єдина практика його розуміння. Більш того, з цих же причин виникають труднощі з відмежуванням від нього суміжного поняття «управління суспільними справами», яке доволі часто застосовується як його аналог.

Такий стан наукового пізнання цих категорій відобразився на тому, що в наукових працях сформувалося щонайменше дві концепції їх розуміння, які відрізняються за змістом і метою застосування означеної термінології. Вони побудовані навколо співвідношення категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами» з поняттям «державне управління» і полягають у тому, що, у тій або іншій варіації, окреслені поняття розглядаються, як:

1. **Тотожні** — концепція ототожнення. У її межах, завдяки аналізу наукових джерел, можемо виділити декілька наукових підходів, згідно з якими:

1) ототожнюються категорії «управління державними справами» та «державне управління», при цьому термін «управління суспільними справами» науковці переважно не згадують. Особливістю цього підходу є те, що автори:

— або прямо наголошують на тому, що «державне управління — це управління справами держави» (В. Т. Батичко) [1],

— або при розгляді питання про управління державними справами ведуть мову лише про державне управління, безпосередньо не використовуючи наведеного вище формулювання (Ю. О. Тихомиров [2, с. 53]);

2) ототожнюються всі названі вище категорії, тобто схематично такий підхід має наступний вигляд: «державне управління» = «управління державними справами» = «управління суспільними справами». Наприклад,

І. Н. Барциц, розкриваючи поняття державного управління, одночасно вказує, що воно являє собою «діяльність з управління державними справами» [3, с. 138] та «діяльність з управління суспільними справами» [3, с. 138].

Викладене дозволяє нам, не звертаючись до критики окремих наукових поглядів, що наведені вище, одразу наголосити на декількох основних недоліках, властивих викладеній концепції загалом, а саме:

— по-перше, вона ставить розуміння категорій «управління державними справами» та «управління суспільними справами» у залежність від наукових підходів до тлумачення сфери державного управління. Останні, як відомо, варіюються від вузького розуміння «державного управління», заснованого на радянських традиціях, до широкого, яке відповідає сучасному стану публічного управління в державі. Відповідно, якщо дотримуватися концепції ототожнення, то дефініції цих термінів змінюватимуться кожного разу, коли змінюватиметься підхід вченого до визначення поняття «державне управління», що не сприяє утвердженню однозначного розуміння та однакової практики застосування як цих термінів, так і нормативних положень, у яких вони містяться;

— по-друге, вона обмежує сферу управління державними та/або суспільними справами лише одним із видів публічного управління — державним, внаслідок чого, зокрема, муніципальне управління залишається поза увагою. Окрім того, цей підхід виводить за межі державних справ діяльність суб'єктів публічної адміністрації, які не мають статусу органів державної влади, але залучені до реалізації завдань та функцій публічного управління. На нашу думку, зазначене суперечить правовій дійсності та ігнорує значний обсяг публічно-управлінської діяльності, спрямованої на задоволення потреб та інтересів держави та суспільства. Разом з тим, це наштовхує нас на думку про те, що такі недоліки визначеної концепції, як і загалом її існування, обумовлені насамперед відсутністю в авторів чітких знань про поняття «державні справи» і «суспільні справи» та різниці між ними, а також, подекуди, і знань про поняття та сутність публічного управління та системи його суб'єктів. Зважаючи на це, пропонуємо перейти до ознайомлення з наступною науковою концепцією, яка, на наш погляд, сприяє подоланню окреслених неточностей та недоліків концепції ототожнення, а також дозволяє відповісти на питання про зміст та значення досліджуваних категорій.

2. **Нетотожні,** але пов'язані між собою певним чином, — системно-структурна концепція. Особливістю цієї концепції є те, що її представники визнають нерівнозначність процесів та явищ, які позначаються за допомогою термінів «державне управління», «управління державними справами» та «управління суспільними справами», і співвідносять їх між собою як частину та ціле. Одним із прикладів такого підходу є позиція Б. М. Лазарєва, який відзначав, що «державне управління є складовою частиною управління державними справами, а воно, у свою чергу, — складовою частиною управління справами суспільства» [4, с. 386]. Проте, вчений

розтлумачив лише поняття державного управління та не висловив жодних міркувань щодо наведеного співвідношення. Між тим, більш повно та комплексно окреслене питання розглянула М. О. Липчанська, чия позиція, на нашу думку, доволі яскраво виражає сутність та особливості вказаної концепції.

Так, вчена, насамперед, зауважує на проблемах розуміння категорії «державні справи» (або «справи держави»), вказуючи, що вона дуже рідко використовується в нормативно-правових актах різного рівня та вживається, як правило, лише в контексті протиставлення деяким недержавним справам, наприклад: у міжнародно-правових документах згадується про невтручання у внутрішні справи держави, які розглядаються як сфери виключного впливу конкретної держави; у національних правових актах категорія «державні справи» застосовується для відмежування їх від сфер діяльності громадських організацій, зокрема релігійних [5, с. 24]. Незважаючи на таке обмежене використання, вказані приклади дозволили авторці прийти до висновку, що, так чи інакше, цей термін позначає певні сфери діяльності, які виключаються з-під контролю інших суб'єктів [6, с. 67].

З метою конкретизації цього визначення М. О. Липчанська звертається також до поняття «держава», яке правовою наукою розуміється як «форма організації політичної влади, що сприяє переважаючій реалізації конкретних класових, загальнолюдських, релігійних, національних та інших інтересів у межах певної території» [6, с. 67–68; 7, с. 29]. При цьому, відзначає, що «призначення та сутність держави полягає в тому, що вона покликана здійснювати управління суспільством на засадах демократичних принципів правління в інтересах захисту основних прав та свобод людини, а також для забезпечення суспільної згоди (соціального компромісу)» [6, с. 68; 8, с. 31]. Додамо від себе, що таке розуміння сутності та призначення держави повністю узгоджується з нормативними положеннями Конституції України [9] та підтверджується ними, а саме — преамбулою та ст. 3, якими закріплено, що: «Верховна Рада України від імені Українського народу — громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу, …, дбаючи про забезпечення прав і свобод людини та гідних умов її життя, піклуючись про зміцнення громадянської злагоди на землі України, …, приймає цю Конституцію»; «Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави».

На цій підставі науковець встановлює, що реалізація вказаних інтересів, відповідно, і являє собою основну справу, заради якої держава створюється та існує. Як наслідок, категорія «державні справи», з першого погляду, може бути визначена як сфера діяльності, пов'язана із задоволенням інтересів та потреб як окремих соціальних груп, так і всього суспільства в цілому [6, с. 68].

Разом із тим, М. О. Липчанська зазначає, що в наукових джерелах панує також точка зору, що соціальне призначення держави проявляється в її функціях [6, с. 68; 8, с. 32]. Тому вона наголошує на необхідності провести

співвідношення між поняттями «державні справи» та «функції держави». У цьому ракурсі, вчена визнає, що найбільш поширений підхід до розуміння функцій держави, застосований у юридичній літературі, полягає у визначенні їх як основних напрямків діяльності держави, обумовлених її сутністю та змістом, а також поставленими перед нею цілями, завданнями та її соціальним призначенням [6, с. 68; 10]. З окресленого випливає, що державні справи та функції держави жодним чином не можуть ототожнюватися: якщо державні справи вказують на сфери діяльності держави, то функції держави виступають напрямками її діяльності. Іншими словами, державні справи, — це статика, а функції — динаміка [5, с. 25; 6, с. 68]. Водночас, як зауважує авторка, ці категорії мають певний взаємозв'язок: державні справи як сфери діяльності держави визначають її функції як конкретні напрямки реалізації цієї діяльності. Таким чином, функції держави детерміновані державними справами, визначаються ними. Крім того, державні справи відображають можливості держави регулювати ті або інші аспекти суспільного життя, здійснювати їх правове регулювання, тобто виражають межі її юрисдикції [5, с. 25; 6, с. 68].

Узагальнюючи викладене, дефініцію категорії «державні справи» можна представити як сфери діяльності та межі юрисдикції конкретної держави, пов'язані із задоволенням інтересів та потреб як окремих соціальних груп, так і всього суспільства в цілому [6, с. 68]. Беручи це до уваги, М. О. Липчанська конкретизує зміст «державних справ», співвідносячи їх з «місцевими справами» як ціле та частину цілого, відповідно до чого місцеве самоврядування представляє собою одну з форм управління державними справами [5, с. 25].

Такий підхід не викликає в нас жодних заперечень, оскільки він віддзеркалює положення ст. 140 Конституції України, відповідно до якої «місцеве самоврядування є правом територіальної громади … самостійно вирішувати питання місцевого значення…» та ст. 5 Конституції України, згідно з якою «… єдиним джерелом влади є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування». Тобто, з аналізу цих норм, на нашу думку, випливає, що питання, які вирішуються в державі за допомогою публічної влади, можуть мати як загальнодержавне, так і місцеве значення. При цьому, право на вирішення останніх надається як органам державної влади, так й органам місцевого самоврядування (що узгоджується також із низкою інших нормативно-правових актів, які врегульовують діяльність органів державної влади місцевого рівня, наприклад — Закону України «Про місцеві державні адміністрації» [11]). Відповідно, уся ця діяльність становить діяльність держави, яка реалізується різними повноважними суб'єктами на різних рівнях публічної влади. Тому логічним є висновок, що місцеві справи є складовою всієї сукупності державних справ та виражають собою місцевий рівень потреб суспільства.

З'ясувавши це, наступним кроком до уточнення категорії «державні справи» є її порівняння з поняттям «суспільні справи». Однак, це питання М. О. Липчанська визначає

як складне, оскільки чітку межу між цими категоріями можна провести далеко не завжди через те, що існує значна кількість питань, які входять до сфери діяльності як держави, так і громадянського суспільства. Іншого, за її переконанням, у демократичній правовій державі і бути не може: державні справи, загалом, виникають з потреб суспільства, бо воно повинно мати можливості не лише контролювати владні структури, але й самостійно брати участь у реалізації цих справ [5, с. 24–25]. Проте, на нашу думку, з таким підходом до співвідношення означених правових конструкцій можна погодитися лише частково, оскільки він не повністю розкриває поставлене питання.

На нашу думку, варто дещо іншим чином розглядати ті правові явища і процеси, які характеризуються за допомогою категорій «державні справи» та «суспільні справи». У першу чергу, слід виходити з поняття, сутності та призначення держави, які ми розглянули під час дослідження згаданої наукової концепції. З їх з'ясування нами було встановлено, що держава та її діяльність повністю обумовлені потребами та інтересами суспільства. Окрім того, як зазначено вище, суспільство контролює діяльність держави та безпосередньо бере участь у державних справах. З огляду на це, вважаємо, що саме за цими рисами й визначається спільне між сферами діяльності держави та суспільства, іншими словами, у цих частинах категорії «державні справи» і «суспільні справи» збігаються.

Проте, управлінська діяльність суспільства, як це випливає з наукових джерел [5, с. 24–25; 12, с. 7; 13], включає також діяльність недержавних організацій, під якими слід розуміти, насамперед, різноманітні громадські об'єднання, які, відповідно до чинного законодавства, не мають статусу органів публічної влади, але вирішують окремі питання та здійснюють регулюючий вплив на окремі сфери життєдіяльності суспільства. Таке твердження узгоджується з ч. 1 ст. 1 Закону України «Про громадські об'єднання» [14], згідно з якою «громадське об'єднання — це добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів».

Зазначене дозволяє зробити висновок, що поняття «суспільні справи» позначає ширшу сферу діяльності суспільства, ніж категорія «державні справи», оскільки виходить за межі діяльності суб'єктів публічної влади, тобто включає також і ті сфери, управління якими суспільство здійснює самостійно, без звернення до владних структур. Це, на нашу думку, виправдовує підхід Б. М. Лазарєва, який стверджував, що управління державними справами є складовою управління суспільними справами [4, с. 386].

Таким чином, зрозумівши сутність категорій «державні справи», «суспільні справи» та відмінності між ними, а отже, й між поняттями «управління державними справами» та «управління суспільними справами», маємо всі підстави перейти до останнього питання, яке розкриває зміст та особливості системно-структурної концепції, — до сутності

«управління державними справами» та його відмежування від «державного управління». З огляду на це, зазначимо, що, відповідно до наукових поглядів М. О. Липчанської: «якщо державні справи відображають сфери суспільного життя, у яких держава юридично компетентна в статиці, то управління державними справами, — це вже процес, який реалізується різноманітними суб'єктами» [6, с. 68]. Розвиваючи цю позицію, вчена звертається до загального поняття «управління», яке представляє як цілеспрямований, організуючий і регулюючий вплив людей на суспільну, колективну та групову життєдіяльність, реалізований як безпосередньо, так і через спеціально створені структури [6, с. 68; 15]. Одним із його типів вона називає соціальне управління, яке розуміє як вплив на суспільство з метою його впорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення й розвитку, та одним із видів якого називає державне управління [6, с. 68–69].

З окресленого можемо побачити, що тим самим вчена ніби окреслила, що державне управління є лише одним із видів суспільно-орієнтованої управлінської діяльності. Поряд з цим, вона окремо наголосила на тому, що державне управління не рівнозначне поняттю управління державними справами, зважаючи на наступні аргументи: державне управління являє собою виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади, тобто воно є проявом діяльності лише однієї з гілок державної влади — виконавчої; державна влада загалом реалізується трьома гілками влади: законодавчою, виконавчою та судовою; відтак, державне управління є лише частиною цілого соціально-правового явища — управлінського процесу в масштабах усіх державно-владних структур, який у широкому соціальному значенні характеризує всю діяльність і держави, і місцевого самоврядування з організуючого впливу зі сторони органів влади як суб'єктів права з метою розвитку суспільних відносин та забезпечення керованості на основі права. Тим самим М. О. Липчанська відмежувала досліджувані категорії наступним чином: управлінський процес у масштабах усіх державно-владних структур вона запропонувала позначати терміном «управління державними справами», а виконавчо-розпорядчу діяльність органів виконавчої влади — терміном «державне управління» [6, с. 69].

Не вдаючись до критики наукових поглядів вченої щодо розуміння поняття «державне управління», у цілому, погоджуємося з нею, виходячи з наступної логіки. Управління в загальному розумінні являє собою регулюючий вплив на життєдіяльність суспільства, який здійснюється виключно через владу, оскільки остання означає: «здатність, право і можливість підкоряти своїй волі інших» [16, с. 69]; «це здатність і можливість втілювати свою волю, справляти визначальний вплив на діяльність, поведінку й загалом долю інших людей за допомогою авторитету, права…» [17]. Тобто влада, по суті, являє собою, з одного боку, наділення певних суб'єктів повноваженнями здійснювати вплив на поведінку інших осіб, приймати рішення щодо них тощо, а з іншого, — зобов'язання решти осіб

неухильно підкорятися такому впливу, цим рішенням. Відповідно, управління як регулюючий вплив здійснюється шляхом реалізації влади.

У свою чергу, влада в державі, як ми вже нагадували, здійснюється народом безпосередньо, через органи державної (законодавчої, виконавчої та судової) влади та органи місцевого самоврядування (ст.ст. 5, 6 Конституції України). Зважаючи на це, загальний регулюючий вплив на суспільні відносини (управління) здійснюється народом безпосередньо або через названі органи публічної влади. Кожен із цих суб'єктів наділений повноваженнями впливати на суспільні відносини, забезпечувати суспільні інтереси і потреби у визначених для них законом сферах та за встановленими законом напрямками. Отже, державні справи — це всі сфери діяльності держави, а управління — загальний регулюючий вплив усіх задіяних у реалізації влади суб'єктів, одним зі шляхів здійснення якого є державне управління.

Таким чином, підсумовуючи викладене, відзначимо, що на сьогодні в наукових джерелах панують дві основні концепції розуміння категорії «управління державними справами»: 1) «ототожнення», згідно з якою це поняття розглядається як ідентичне з «державним управлінням» та, подекуди, «управлінням суспільними справами»; 2) «системно-структурна», відповідно до якої всі зазначені категорії мають різне значення та вивчаються вченими в співвідношенні «ціле та частина цілого». Перша з названих концепцій не відповідає правовій дійсності, оскільки обмежує діяльність держави лише одним із видів публічного управління. На відміну від неї, у межах системно-структурної концепції авторами охоплено всі аспекти «управління державними справами» та розтлумачено його співвідношення з іншими суміжними поняттями. Зокрема, дослідження названої концепції дозволило встановити, що термін «суспільні справи» позначає всі сфери життєдіяльності суспільства, регулюючий вплив на які («управління суспільними справами») здійснюється як публічно-владними структурами («управління державними справами»), так і суспільством самостійно (наприклад, діяльність громадських об'єднань). Відповідно, та частина суспільних справ, управління якими здійснюється суб'єктами публічної влади, позначається терміном «державні справи». У цьому ракурсі, державне управління є одним із напрямків здійснення регулюючого впливу на такі сфери, тобто складовою загального та більш широкого процесу управління державними справами, яке включає реалізацію всіх видів (гілок) публічної влади. Зважаючи на вищевикладене, застосування системно-структурної концепції вбачається нами найбільш доречним при вивченні сутності категорії «управління державними справами».

Список використаних джерел:

1. Батычко В. Т. Административное право : конспект лекций / В. Т. Батычко. — Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2008 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.aup.ru/books/m228/7_2.htm

2. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: полный курс / Ю. А. Тихомиров. — М. : Издание г-на М. Ю. Тихомирова, 2005. — 1115 с. [Электронный

ресурс]. — Режим доступа : http://studik.kiev.ua/wp-content/uploads/2015/03/Administrativnoe-pravo-i-protsess.-Polnyiy-kurs_Tihomirov-YU.A_2005-698s.pdf

3. Энциклопедия государственного управления в России : в 2 т. / Под общ. ред. В. К. Егорова ; Отв. ред. И. Н. Барциц // Том первый: А-М / Отв. ред. И. Н. Барциц. — М. : Изд-во РАГС, 2008. — 552 с.

4. Юридический энциклопедический словарь / Гл. ред. А. Я. Сухарев ; Ред кол. : М. М. Богуславский, М. И. Козырь, Г. М, Миньковский [и др.]. — М. : Сов. Энциклопедия, 1984. — 415 с.

5. Липчанская М. А. Участие граждан Российской Федерации в управлении делами государства: конституционно-правовое исследование : автореф. дисс. … д-ра юрид. наук : Спец. 12.00.02 «конституционное право, муниципальное право» / М. А. Липчанская ; науч. конс. Г. Н. Комкова. — Саратов, 2012. — 58 с.

6. Липчанская М. А. Конституционная категория «управление делами государства»: проблема определения и содержания / М. А. Липчанская // Известия Саратовского университета. Серия «Экономика. Управление. Право». — 2010. — Т. 10, Вып. 2. — С. 66–71.

7. Матузов Н. И. Теория государства и права : учебник / Н. И. Матузов, А. В. Малько. — М. : Юристъ, 2004. — 245 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://pravo-olymp.ru/wp-content/uploads/2013/04/TGP_Matuzov_Malko.pdf

8. Абдулаев М. И. Теория государства и права : учебник [для высших учебных заведений] / М. И. Абдулаев. — М. : Финансовый контроль, 2004. — 410 с.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

10. Морозова Л. А. Понятие и содержание функций государства / Л. А. Морозова // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 98–108 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://tigp.wordpress.com/2010/03/03/%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B3%D0%BE-%D0%B3%D0%BE%D1%81%D-1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81/

11. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV // Відомості Веровної Ради України. — 1999. — № 20–21. — Ст. 190.

12. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін.] ; За ред. Ю. П. Битяка. — К. : Юрінком Інтер, 2007. — 544 с.

13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. — К. : Юрінком Інтер, 2003. — 544 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravoznavec.com.ua/books/letter/252/%CA/18560#chapter

14. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 1. — Ст. 1.

15. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук. — М. : Юрид. лит., 1997. — 400 с. [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://refdb.ru/look/1245258-pall.html

16. Популярна юридична енциклопедія / Кол. авт. : В. К. Гіжевський, В. В. Головченко, В. С. Ковальський (кер.) [та ін.]. — К. : Юрінком Інтер, 2002. — 528 с.

17. Влада [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://histua.com/slovnik/v/vlada

Головко В. В. Проблемы понимания категории «управление государственными делами»

Статья посвящена выяснению сущности категории «управление государственными делами». На основании анализа научных источников автором

выделено две основные концепции понимания понятия «управление делами государства»: «отождествления» и «системно-структурную». Изучение научных взглядов, сформированных в пределах этих концепций, позволило автору установить, что представители концепции отождествления определяют управление делами государства как синоним понятия «государственное управление», одним из аналогов которого также называется категория «управление общественными делами». Автор доказывает нецелесообразность применения концепции отождествления из-за наличия множества недостатков, неточностей и несоответствия правовым реалиям сферы публичного управления. В статье детально изучена системно-структурная концепция, которая, по мнению автора, лишена недостатков концепции отождествления. Во время ее изучения формулируются понятия «дела государства», «общественные дела», «управление делами государства», «управление общественными делами» и проводится соотношение между ними как категориями, которые обозначают неравнозначные правовые процессы и явления. Отдельно автором рассмотрен вопрос разграничения категорий «управление делами государства» и «государственное управление», представлено их соотношение как целого и его части.

Ключевые слова: общественные дела, дела государства, управление делами государства, управление общественными делами, государственное управление.

Golovko V. V. Problems of the perception of the category of «State Affairs Management»

This article is devoted to clarifying the essence of the category of «state affairs management». Based on the analysis of scientific sources the author has distinguished two basic concepts of the perception of the notion of «state affairs management»: «identification» and «systemic and structural». The study of scientific points of view formed within these concepts allowed the author to establish that the representatives of the concept of identification determined state affairs management as a synonym for the term «state management», one of its analogues was also called the category of «management of public affairs». The author proves the impracticality of using the concept of identification because of the huge number of shortcomings and inaccuracies, as well as discrepancy to legal realities of the sphere of public administration. The system and structural concept has been studied in the paper in details, and to the author's opinion it is deprived the shortcomings of the identification concept. While its studying the author formulates the concepts of «state affairs», «public affairs», «state affairs management», «management of public affairs» and conducts correlation between them as the categories, indicating uneven legal processes and phenomena. Separately, the author has considered the issue of delimitation of the categories of «state affairs management» and «state administration»; the author has provided their correlation as a whole and its parts.

Key words: public affairs, state affairs, state affairs management, management of public affairs, state administration.

Стаття надійшла до друку 11 березня 2016 року

ПЕРЕГЛЯД ДОКТРИНАЛЬНИХ ЗАСАД НАУКИ ТА ГАЛУЗІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

У науковій роботі розглянуто основні напрями розвитку науки та галузі адміністративного права України. Основними з них є: предмет адміністративного права, система джерел, відносини, норми адміністративного права. Особливу увагу приділено принципам адміністративного права. Досліджено досвід європейських країн у розвитку принципів адміністративного права. Розглянуто значення принципу верховенства права в розвитку науки та галузі адміністративного права. Досліджено місце принципу верховенства права в науці та галузі адміністративного права. Розглянуто значення перегляду доктринальних засад науки та галузі адміністративного права.

Яремчук Жанна Володимирівна,

студентка 2 групи 2 курсу ОКР «Магістр» заочної форми навчання Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Відповідно до ст. 1 Конституції України, Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава [2].

Наша країна стоїть на порозі змін. Здобувши незалежність і суверенітет, потрібно і далі працювати над покращенням добробуту й благополуччя української державності. Розвиток науки та галузі адміністративного права є одним із важливих факторів підтримання демократизму в країні. І саме визначення й розвиток доктринальних засад науки та галузі адміністративного права є актуальним у наш час.

Для підготовки нової науково обґрунтованої доктрини адміністративного права необхідно зосередити зусилля на розв'язанні головних завдань і тенденцій розвитку адміністративного права, вирішенні проблемних питань, які постають перед наукою адміністративного права.

Перше, що необхідно чітко сформулювати і що науково обґрунтовано адміністративно-правовою наукою, — адміністративне право — галузь публічного права. Його орієнтованість на громадянина, забезпечення його прав і свобод, їх захист з боку держави не може похитнути висновок щодо публічності цієї галузі права.

Друге, на чому зосереджується увага науки адміністративного права, — трансформація уявлень і поглядів на предмет адміністративного права. Суспільні відносини, що регулюються нормами адміністративного

права, є надзвичайно широкими, різними за своїм змістом і структурою. Це викликає значні складнощі при вирішенні цього питання [4; с. 170–171].

Предмет адміністративного права визначають як сукупність взаємопов'язаних та відносно однорідних суспільних відносин, які виникають у сфері зовнішньо й внутрішньо організаційній управлінській, правоохоронній і правозабезпечувальній діяльності держави, яка спрямована на закріплення стійких правових та морально-етичних зв'язків органів виконавчої влади та громадян, необхідних для впорядкованої та стабільної суспільної життєдіяльності [7; с. 75].

Наука адміністративного права — наука публічного права. Адже розглядаються відносини між приватними (фізичними та юридичними) особами й органами державної влади. Тобто в цих відносинах однією стороною завжди є публічна особа — органи державної влади.

Третє, на чому має зосередитися наука адміністративного права, — це адміністративно-правові відносини як різновид правових управлінських відносин, що складають предмет адміністративного права.

Четверте, що має прямо відноситися до концептуальних засад розвитку адміністративного права, — це наукове обґрунтування системи джерел адміністративного права. Розв'язання завдань створення нової доктрини розвитку адміністративного права потребує, безумовно, уваги до проблем системи адміністративного права, систематизації адміністративного законодавства, а відповідно наукового супроводження найважливіших кодифікаційних робіт, поліпшення теоретичних пошуків у цьому напрямі [7; с. 76].

Система джерел адміністративного права також відіграє важливе значення. Але в нашій державі розвиток джерел адміністративного права відбувається не зовсім правильно. Адже спочатку норми адміністративного права повинні розглядатися науковцями, повинні ними пояснюватися й обґрунтовуватися, а вже потім повинні затверджуватися нормативно-правові акти.

П'яте, що вимагає свого подальшого наукового обґрунтування, — це принципи адміністративного права. Публічний характер адміністративного права визначає суспільну цінність цієї галузі.

Шостий напрям, який концептуально впливає на визначення доктрини розвитку адміністративного права, — інститут адміністративної юстиції.

Сьоме, на що необхідно звернути увагу при виробленні сучасної доктрини нового адміністративного права України і її концептуальному обґрунтуванні, — це місце норм адміністративного права в правовій системі України та співвідношення з нормами міжнародного права, оскільки активні процеси інтеграції економіки закономірно ведуть і до появи інтеграційних процесів у правовому регулюванні.

Той факт, що в Україні назріли концептуальні зміни в поглядах на адміністративне право та необхідність перегляду усталених поглядів на соціальне призначення, систему та інші складові змісту адміністративного

права і вони потребують реформування, не викликає сумніву практично у всіх представників цієї галузі права.

Як доктрина розвитку адміністративного права повинні розглядатися нові адміністративно-правові традиції — сукупність ідей і поглядів на цілі, завдання, принципи, предмет галузі та науки права, головні напрями розвитку всієї галузі, окремих її підгалузей та інститутів [4; с. 174–186].

І ми з цим повністю погоджуємось. Адже розвивається суспільство, розвиваються інтереси громадян, отже повинна розвиватися і наука.

А тепер більш детально розглянемо принципи адміністративного права, які займають особливе місце в розвитку науки та галузі адміністративного права.

Кожна галузь права у своєму підґрунті має відповідні принципи. Під принципами права в літературі розуміються об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин і з метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів. Іншими словами, вони є своєрідною системою координат, у рамках якої розвивається право, і одночасно вектор, який визначає напрям його розвитку.

З огляду на викладене вище, принципи адміністративного права можна визначити як основні ідеї, положення, вимоги, що характеризують зміст адміністративного права, відображають закономірності його розвитку й визначають напрями й механізми адміністративно-правового регулювання суспільних відносин. Вони виконують велику системоутворюючу роль, оскільки саме на їх підставі формується дух адміністративного права, зумовлюється його суспільна роль та спрямованість. Іншими словами, вони становлять певне поєднання норм, ідей і теорій, які покладені в підґрунтя існування адміністративного права, визначаючи, як наслідок, його нормативні межі [3; с. 51].

Так, принципи адміністративного права, як й інших галузей права, відіграють дуже важливу роль. Наприклад, у європейських країнах на принципах права тримається все. Було б добре, якби і в нашій країні принципи відігравали таку ж роль.

Сучасні тенденції демократичної трансформації галузі адміністративного права обумовлюють необхідність вироблення концептуальних підходів до оновлення системи принципів адміністративного права України з врахуванням європейських принципів адміністративного права глобального, наднаціонального та локального рівнів, що були вироблені європейською адміністративно-правовою доктриною в результаті поглиблення європейських інтеграційних процесів та європейської адміністративної конвергенції, формування єдиного правового та адміністративного простору, уніфікації правового регулювання ключових адміністративно-правових інститутів із метою забезпечення однакового застосування досягнень та ефективної реалізації та захисту прав громадян, що виступає невід'ємною умовою виконання Копенгагенських та Мадридських критеріїв вступу до Європейського Союзу [5; с. 67].

Розробка доктринальних засад перегляду змісту, значення, системи принципів адміністративного права, їх взаємозв'язку з принципами належного урядування та належної адміністрації, сучасними принципами й стандартами організації та діяльності публічної адміністрації як центрального інституту адміністративного права є актуальною проблемою не тільки теоретичного, а й практичного характеру. Адже її вирішення дозволить розв'язати низку важливих проблем, пов'язаних з удосконаленням не тільки основоположних засад організації виконавчої влади, а й з формуванням якісно нових адміністративно-правових інститутів, правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з наданням адміністративних послуг, кодифікацією адміністративного законодавства тощо.

Проведення комплексної адміністративно-правової реформи в Україні потребує й розробки подальших пріоритетних напрямів реформування системи органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з врахуванням європейських принципів і стандартів, зокрема таких основоположних інституційних принципів публічної адміністрації, як принцип функціональної децентралізації, бюджетної деконцентрації, агенцифікації, що до цього часу не отримали належної розробки та запровадження у вітчизняному законодавстві, державотворчій практиці. Проте досвід проведення інституційних реформ публічної адміністрації країн-членів Європейського Союзу засвідчує необхідність врахування спільних інституційних принципів публічної адміністрації для забезпечення адміністративної здатності публічної адміністрації, що виступає необхідною передумовою для взаємодії в Європейському адміністративному просторі та виконання зобов'язань, пов'язаних з асоційованим членством у Європейському Союзі.

На сучасному етапі об'єктивно загострюється проблема перегляду ціннісних засад галузі адміністративного права, співвідношення цілей, завдань діяльності держави та її апарату, забезпечення справедливого балансу публічного, приватного, загального та державного інтересів, що є ключовими факторами формування системи принципів адміністративного права. Вагомого теоретичного значення набуває також вироблення теоретичних засад розмежування принципів державного управління, принципів організації, принципів діяльності органів державної влади, органів публічної адміністрації, закріплення в них вимог щодо належного урядування та належної адміністрації, їх конкретизації в статусних (компетенційних) актах та підзаконних правових актах.

В адміністративно-правову доктрину України поступово впроваджуються доктринальні розробки зарубіжних вчених, у яких обґрунтовується необхідність всебічного дослідження нових для вітчизняної юридичної думки принципів, що визначаються як окремі підсистеми правових принципів актами європейських регіональних організацій (зокрема, матеріальні та процедурні принципи, визначені в Кодексі

належної адміністрації, схваленому Радою Європи тощо). Це диктує необхідність вирішити проблему вивчення змісту та системи принципів належної адміністрації, запроваджених у діяльності європейських органів публічної адміністрації та закріплених в актах національного законодавства країн-членів Європейського Союзу, можливості їх використання в кодифікаційній роботі, зокрема вітчизняного адміністративно-процедурного законодавства, а також визначення місця окремих означених принципів у системі принципів галузі адміністративного права України [5; с. 69].

Сучасні зарубіжні дослідники приділяють традиційно велику увагу вивченню змісту принципу верховенства права в національних правових системах. Закріплення принципу верховенства права на рівні конституцій багатьох європейських країн засвідчує важливе значення концепції та принципу верховенства права для розвитку демократичних засад державного управління.

Зокрема, як зазначає Ж. Зіллер, що концепції правової держави, законності та верховенства права розвивалися в різних країнах, проте, не будучи ідентичними, принцип законності, Rechtstaatlichkeit та ruleoflaw разом передбачають підкорення адміністративному праву, а отже, судовому контролю. У цьому, як зазначає згаданий автор, полягає основа адміністративного права у всіх країнах Західної Європи в XX ст.

Із середини XX ст. принцип верховенства права отримав широке міжнародно-правове застосування. Вимоги щодо його утвердження та дотримання були закріплені в багатьох міжнародних договорах, угодах, деклараціях та хартіях, статутах та документах провідних міжнародних (наприклад, ООН) та європейських регіональних організацій (ЄС, РЄ, ОБСЄ та ін.). З урахуванням цього набули розвитку євроінтеграційний та глобалізаційний аспекти розуміння концепції та принципу верховенства права, а в ЄС на основі останньої було запроваджено принцип верховенства права ЄС [2; с. 123].

Принцип верховенства права на сьогодні вже не обмежується рамками національної правової системи. Адже його зміст, поряд із традиційним розумінням змісту та ролі конституційного принципу верховенства, зазнав певних трансформацій, що проявилися у використанні базового змісту цієї категорії провідними європейськими регіональними організаціями в контексті євроінтеграційних процесів та заснування нових форм співробітництва (союзів, правових просторів та їх підвидів).

Також слід зазначити, що принцип верховенства права на сучасному етапі його розуміння в західній юридичній думці втрачає риси абстрактної моделі, що було особливо характерно античним філософським визначенням. Натомість простежується тенденція до деталізації, формалізації принципів та процедур, через які ідея верховенства права має отримати конкретні практичні напрямки запровадження та утвердження.

Уперше якісно новий підхід було використано Л. С. Явичем, який зазначив, що «панування права визначається

характером зв'язку міжправовими та виробничими відносинами, воно є специфічним соціальним феноменом, що обумовлений природно-історичним, невід'ємним правом людини та громадянина на свободу, рівність, справедливість, щастя та недоторканість, а також панування права підкоряє державу суспільству» [6; с. 34].

Одним із найважливіших аспектів застосування принципу верховенства права виступає проблема забезпечення верховенства права у сфері виконавчої влади. «І це цілком зрозуміло, адже, як зазначив у своїй доповіді професор В. Б. Авер'янов, саме виконавча гілка державної влади найбільш наближена до людини гілка влади, з якою в людини відбуваються найчастіші контакти з приводу задоволення різноманітних суб'єктивних прав і законних інтересів особи» [1; с. 268].

Також не можна не відмітити позицію зазначеного автора, що на сьогодні проблема запровадження принципу верховенства права зміщується в сторону взаємостосунків органів публічної адміністрації та людини. Особливої уваги потребує діяльність органів виконавчої влади з надання адміністративних послуг, а відповідно, і створення юридичних умов для реалізації прав і свобод людини.

Важливо зазначити, що принцип верховенства права окремими дослідниками ототожнюється з принципом законності, адже обидва принципи передбачають обов'язок держави виражати в законах право та підкорятися цим законам. Але така думка, на наше переконання, не може відповідати сучасним уявленням про принцип законності та принцип верховенства права, адже різниця між ними, розглянута нами вище, свідчить про не синонімічне співвідношення однопорядкових категорій, а про співвідношення фундаментального принципу та спеціального, який подекуди має конституційне закріплення [6; с. 35].

Концептуальний розрив у баченні системи принципів адміністративного права між вітчизняною та європейською адміністративно-правовою доктриною першочергово обумовлений різними підходами до визначення власне предмета адміністративного права, його визнання фундаментальною галуззю національного права, а також різністю адміністративних традицій, сформованих у конкретній національній правовій системі. Тому, важливу увагу слід приділити вирішенню проблеми забезпечення єдиного доктринального тлумачення принципів галузі адміністративного права, виходячи з єдності розуміння предмета адміністративного права та ціннісних пріоритетів розвитку держави, функціонування її апарату [5; с. 71].

Розвиток суспільних відносин та одночасно реформування викликають збільшення обсягів державного регулювання та зростання кількісно-якісних параметрів правового регулювання.

Динаміка правової системи, зміна підходів у розумінні доктринальних положень різних галузей права, запровадження нових державних інституцій, імплементація міжнародно-правових стандартів з актуальних правових питань у законодавство України є головними

напрямами подальшого розвитку науки та практики вітчизняного права. Це зумовлює необхідність теоретичного осмислення нових реалій, що склалися в сучасній правовій системі [4; с. 187–188].

Слід погодитися з думками вітчизняних і зарубіжних вчених у тому, що принцип верховенства права має велике значення для побудови й розвитку демократичної, правової держави.

Як уже зазначалося, у багатьох зарубіжних країнах принцип верховенства права закріплений на конституційному рівні, тому відіграють таке велике значення. В Україні цей принцип також задекларований у Конституції України, але, не зважаючи на це, не відіграє такого значення.

Хоча багато вчених і розглядають принцип верховенства права, як основоположний принцип, проте на законодавчому рівні він не має такого важливого значення.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зазначити, що в першу чергу потрібно вдосконалити застосування вище згаданого принципу в законодавстві України. Необхідне обов'язкове переосмислення стандартів принципу верховенства права, які існували в радянські часи, і запровадження нових стандартів його застосування як громадянами, так і державними органами.

Список використаних джерел:

1. Авер'янов В. Б. Українське адміністративне право на етапі реформування: питання нової доктрини // Українське право. — 2005, № 1 — С. 267–276.

2. Зілер Жак. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз // Пер. з фр. В. Ховхуна. — К.: Основи, 1996. — 420 с.

3. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

4. Мельник Р. С. Інститут принципів адміністративного права як один з напрямів реформування Загального адміністративного права України // Публічне право. — 2012. — № 3. — С. 51–60.

5. Правова доктрина України: у 5 т. — Х. Право, 2013. Т. 2: Публічно-правова доктрина України / Ю. П. Битяк, Ю. Г. Барабаш, М. П. Кучерявенко, та ін.; за заг. ред. Ю. П. Битяка. — 864 с.

6. Пухтецька А. А. Актуальні проблеми оновлення системи принципів адміністративного права України // Наукові записки. Т. 155, Юридичні науки / Національний університет «Києво-Могилянська академія». — 2014. — С. 67–72.

7. Пухтецька А. А. Еволюція доктринального тлумачення принципу верховенства права: від зарубіжної доктрини до вітчизняного праворозуміння // Юридичний журнал. — 2007. — № 4. — С. 30–37.

8. Харитонова О. І. Деякі питання визначення предмета науки та галузі адміністративного права // Актуальні проблеми держави і права: Зб. наук. праць / Одеська нац. юр. акад. — Одеса, 2003. — Вип. 19. — С. 73–77.

Яремчук Ж. В. Пересмотр доктринальных оснований науки и отрасли административного права Украины

В научной работе рассмотрены основные направления развития науки и отрасли административного права. Основными из них являются: предмет административного права, система источников, отношения, нормы

административного права. Особое внимание уделено принципам административного права. Исследован опыт европейских стран в развитии принципов административного права. Рассмотрены место и значение принципа верховенства права в развитии науки и отрасли административного права. Исследовано значение просмотра доктринальных основ науки и отрасли административного права.

Zhanna Yaremchuk. The review of doctrinal principles of science and the field of administrative law of Ukraine

The research paper covers the basic directions of the development of science and the field of administrative law. The main of them are: the subject of administrative law, the system of sources, relationships and rules of administrative law. Particular attention is paid to the principles of administrative law. The experience of European countries in the development of principles of administrative law is investigated. The place and importance of the rule of law in the field of science and administrative law is viewed. The importance of revision of doctrinal principles of science and the field of administrative law is examined.

Стаття надійшла до друку 10 квітня 2016 р.

УДК 342.922

ІСТОРІЯ ФОРМУВАННЯ ТА ОРГАНІЧНІ СКЛАДОВІ ПОНЯТТЯ «ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНІ ОСОБИ»

У статті розкрито історію становлення терміну «внутрішньо переміщена особа» в міжнародному праві. Аналізуючи феномен внутрішнього переміщення, встановлено обов'язкові елементи дефініції цієї категорії суб'єктів та їх еволюцію в міжнародно-правових актах, а також в українському законодавстві. Виявлено недоліки українського визначення та надано пропозиції щодо його вдосконалення.

Ключові слова: внутрішньо переміщені особи (ВПО), мігрант, місце проживання, переміщення, переселення, примус.

Фесенко Ольга Анатоліївна,

аспірант Класичного приватного університету

Офіційно термін «внутрішньо переміщена особа» (ВПО) було рецепійовано та закріплено законодавцями в національному праві ще 20 жовтня 2014 року. За останніми даними, на території України зареєстровано 1 734 958 ВПО [1], що становить більше чотирьох відсотків населення нашої країни.

Актуальність цього дослідження обумовлена тим, що поняття ВПО є досить новим для сучасного міграційного права і досі не отримало належної уваги з боку вітчизняних теоретиків. Однак встановлення ознак, яким повинен відповідати переселенець, є суттєвим моментом для виявлення наявності права на отримання відповідного статусу та реєстрації цієї вразливої категорії суб'єктів адміністративного права.

Цій проблематиці були присвячені наукові доробки таких зарубіжних та вітчизняних дослідників, як: Р. Голдмен, Ф. Денг, Р. Кохен, В. Кьолін, Е. Муні, Б. Старк, Є. С. Герасименко, І. Г. Козинець, М. І. Малиха, М. М. Сірант та деякі інші. Водночас, можна констатувати, що до цього часу відсутні комплексні дослідження тих питань, які є предметом цієї публікації.

Метою цієї статті є узагальнення історичного досвіду становлення поняття «внутрішньо переміщена особа», а також виявлення органічних елементів цього терміну за міжнародними актами та українським законодавством.

У літературі зустрічається одразу декілька синонімічних понять, які застосовуються до подібної категорії осіб: «внутрішній мігрант», «внутрішній біженець», «вимушений мігрант», «переселенець», «вимушений переселенець». Однак, у міжнародному праві єдиним загальновизнаним терміном, що застосовуються до них, є Internally displaced persons (IDP) — внутрішньо переміщені особи (ВПО). Слід зазначити, що він є складовим більш широкого терміну, що є загальновживаним у міжнародному праві — displaced persons (англ. переміщені особи), що є жертвами такого феномену, як вимушена міграція. Введення вказаного терміну в науковий обіг Е. Дж. Джаффе приписав відомому російсько-американському демографу Є. М. Кулішеру [2, с. 187], який вперше використав його у своїй праці «Переміщення населення в Європі» (1943 року) по відношенню до осіб, які в результаті Другої Світової війни змушені були змінити своє передвоєнне місце проживання. Сьогодні ж Рада ООН з прав людини поділяє «переміщених осіб» на дві підгрупи: біженців та шукачів притулку, а також ВПО. Тож термін «переміщені особи» розглядається як тотожний терміну «мігрант».

Явище «внутрішнього переміщення» почало широко досліджуватися не лише міграціологією, а й міжнародним правом лише в останнє десятиліття XX ст. Довгий період час виходу цієї проблеми на міжнародний рівень заважало традиційне уявлення про державний суверенітет (адже особи, переміщені всередині країни, як правило, є громадянами цієї держави, а отже залишаються під її юрисдикцією), допоки концепція відповідальності держави перед своїми громадянами та міжнародною спільнотою не стала більш пріоритетною. Існувало декілька факторів, які змусили міжнародне співтовариство звернути увагу на необхідність захисту ВПО: 1) їх чисельність почала перевищувати чисельність біженців, що було спричинено закриттям кордонів та запровадженням більш жорсткої політики прийняття біженців державами, так як вони потребували значних додаткових витрат із держбюджетів на своє утримання; 2) такі країни, як Ангола, Афганістан, Судан, Югославія, стали осередками гуманітарної кризи, яку уряди цих держав самостійно подолати були не в змозі. Слід також погодитися з думкою експертів з прав людини Ф. Денга та Р. Кохен, що визнання існування ВПО як окремого виду мігрантів на світовому рівні частково відбулося через корисливі інтереси держав, які шляхом забезпечення захисту цих громадян у межах держав їх походження намагались уникнути потенційного тягаря, який міг лягти на них у разі, якщо такі особи звернуться до них за отриманням притулку [3, с. 541].

Наявність конструктивної правової дефініції «внутрішньо переміщена особа» є необхідним для якісного компілювання даних щодо таких осіб, формування законів та політики, направленої на надання їм раціональної допомоги. Двома ключовими прикметами таких суб'єктів були, по-перше, недобровільна природа переміщення та, по-друге, факт того, що ця зміна дислокації повинна

проходити в межах національного кордону держави, де проживає така особа. Однак, усі інші параметри вказаного поняття ще потребували уточнення. Саме тому, конструювання цього визначення було ключовим завданням, яке було поставлене перед Представником Генерального секретаря ООН з питань внутрішньо переміщених осіб у 1992 році — доктором Франсісом М. Денгом, колишнім міністром закордонних справ Судану.

В Аналітичній доповіді представника Генерального секретаря з ВПО (UN Doc. E/CN.4/1992/23) було надане таке робоче визначення переселенців: «особи, які у великих кількостях раптово або несподівано були змушені покинути свої будинки, внаслідок збройних зовнішніх та внутрішніх конфліктів, систематичних порушень прав людини, екологічних або антропогенних катастроф, і які знаходяться на території країни свого походження» [4, с. 10].

Це визначення містило кількісні та темпоральні критерії, які викликали низку запитань. Така ознака, як переселення саме «у великих кількостях», ігнорувала факт того, що в реальності багато осіб переїжджають малими групами, або навіть індивідуально. Тож, встановлення мінімально необхідної кількості осіб для такого переміщення є фактично неможливим. Примітка про те, що рух повинен відбуватися «раптово або несподівано» ігнорує пересування народностей, що відбувається як результат організованої провладної політики, що може провадитися роками чи десятиліттями (Бірма, Ефіопія, Ірак, Сомалі). Суперечливими є також слова «були змушені», коли на практиці переселення може відбуватися без застосування до переселенців насилля, а через практичну неможливість для них надалі проживати у своїх домівках через їх руйнування або непоправну втрату майна (Боснія, Зімбабве, Україна).

Остаточне нормативне положення, надане в Керівних принципах УВКБ ООН з питання про переміщення осіб усередині країни 1998 року, врахувало ці недоліки прелімінарного визначення. Згідно з остаточним варіантом цього міжнародного документа, особи, переміщені всередині країни, визначаються як «людина або групи людей, які були змушені рятуватися втечею або покинути свої будинки або місця проживання, зокрема, як результат або для того, щоб уникнути наслідків збройного конфлікту, ситуації загального насильства, порушень прав людини або стихійних лих чи техногенних катастроф, і які не перетнули міжнародновизнаний державний кордон країни» [5]. Слід наголосити, що дефініція, надана в Керівних принципах, має описовий характер, а не являє собою законодавчий термін. Частково це випливає з характеру самих Керівних принципів, які не являють собою обов'язковий для виконання договір. Завдяки цій обставині правозахисні організації можуть адаптувати поняття ВПО до конкретних мандатів і цілей своєї інституції.

У цьому формулюванні враховано, що особи можуть не мати будинків, але мати постійне місцезнаходження на постраждалій території. Крім того, переміщення, згідно з ним, може відбутися не лише через втрати, які вже

завдані, але і для того, щоб уникнути загроз, які потенційно можуть виникнути. Прогресивною була також заміна слів «які знаходяться на території країни свого походження» на «які не перетнули міжнародно-визнаний державний кордон країни», адже це відображає можливість несподіваної зміни кордонів, зокрема таких, які мали місце при розпаді Югославії та розформуванні Радянського Союзу. Промовистим тут може бути і ситуація, що відбувається в Україні, адже за обставин невизнання міжнародним співтовариством «Референдуму про статус Криму» особи, що переїжджають до інших українських регіонів, не сприймаються як біженці і, відповідно, не можуть отримати подібного статусу за кордоном. Слід також звернути увагу, що перелік підстав для переміщення в 1998 році став невичерпним завдяки включенню слова «зокрема» з визначення.

В обговореннях, що передували прийняттю Керівних принципів, були ідеї обмежити ВПО особами, які повинні піддаватися переслідуванню чи бути жертвами конфлікту, тобто прирівняти їх до осіб, які були б визнані біженцями, якби вони перетнули державні кордони. Однак недержавні правозахисні організації зазначали, що обмеження цієї дефініції становитиме ризик для людей, що мігрують через природні лиха, аварії, проекти розвитку [6, с. 466].

Відсутність прямої вказівки в терміні ВПО такої підстави переселення, як реалізація інфраструктурних проектів, призводить до формування помилкового судження, що такі особи не підпадають під дію Керівних принципів. Незважаючи на відсутність прямої вказівки на це в дефініції, відповідна підстава може бути виведена зі змісту цього документа. Безпосередньо в принципі 6 указано, що заборона довільних переміщень осіб розповсюджується на переселення їх у випадках здійснення широкомасштабних проектів у сфері розвитку, які не виправдані з точки зору найважливіших і пріоритетних інтересів населення [5]. Яскравим прикладом такого проекту була побудова Китайської греблі «Три ущелини», яка призвела до міграції більше мільйона осіб. До того ж, уряди країн Економічного співтовариства Західної Африки на зустрічі в Дакарі 2002 року наполягали на необхідності включення такої підстави до глосарію Керівних принців.

На національному ж рівні в Україні існує нормативно закріплена дефініція для ВПО. Згідно з п. 1 ст. 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» внутрішньо переміщеною особою є громадянин України, іноземець або особа без громадянства, яка перебуває на території України на законних підставах та має право на постійне проживання в Україні, яку змусили залишити або покинути своє місце проживання в результаті або з метою уникнення негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, порушень прав людини та надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру [7].

Індивід набуває права бути взятим на облік як внутрішньо переміщена особа після того, як він почне відповідати певним критеріям. Хоча

надання статусу ВПО є стадійним і має характер адміністративної процедури, термін ВПО вже містить позитивні (включені) властивості, які повинна мати особа, як передумову для отримання такого статусу. Вищецитована дефініція містить такі основоположні ознаки (елементи) переміщеної особи:

1. Наявність громадянства України (статус надається індивідуально, а права, які закріплюються за індивідом, не відносяться до тих, які можуть бути реалізовані виключно колективно). Крім того, з 24.12.2015 року право на отримання цього статусу також закріплено за іноземцями та особами без громадянства, хоча ще в першому проекті закону (депутата Ю. Р. Мірошниченка) було враховано право іноземців на таке соціальне забезпечення.

2. Постійне проживання на території, яка постраждала від факторів, які переліченні у визначенні. Раніше реєстрація ВПО і можливість отримання в подальшому соціальних послуг були прив'язані до реєстрації місця проживання, що суперечило ст. 2 Закону «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні». Водночас визначення терміну «постійне місце проживання» в чинному законодавстві відсутнє, як і будь-які часові критерії для визначення факту постійності. Тобто це поняття є суто оціночним у нормативній дефініції ВПО та потребує уточнення.

3. Полишення місця попереднього проживання. Адресою покинутого місця проживання внутрішньо переміщеної особи, згідно з ч. 2 ст. 1 Закону, визнається адреса місця проживання особи на момент виникнення обставин, зазначених у частині першій цієї статті.

4. Залишення місця проживання в результаті застосування насильства чи вимушено. Цей фактор є одним із провідних, однак на практиці виникає питання: чи можна відносити до переселенців осіб, які покинули території свого проживання в час, коли вони ще були під контролем уряду, наприклад, у перші дні штурму міста Дебальцеве. Зазначимо, що під «вимушеністю», на думку В. І. Надраги, слід розуміти відсутність позитивної мотивації для переміщення, а також зміну умов проживання, за якої стає неможливим нормальна життєдіяльність чи виникає реальна загроза безпеці за відсутності перспективи нормалізації ситуації [8, с. 137].

Необхідно враховувати також наявність на постраждалій території осіб, які зазнають тих самих труднощів, але не в змозі евакуюватися через проблеми зі здоров'ям, загроз, що можуть виникнути при евакуації, тощо. Такі особи отримують певні гарантії для реалізації наданих їм прав, які закріплені іншими нормативно-правовими актами, наприклад, Законом «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Наказом Мінюсту «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17.06.2014 р.

5. Наявність мети при залишенні попереднього місця проживання — уникнути негативних наслідків збройного конфлікту, тимчасової окупації, повсюдних проявів насильства, масових порушень прав людини та

надзвичайних ситуацій природного чи техногенного характеру або потенційна можливість (ризик) їх виникнення. На відміну від Керівних принципів, перелік підстав, наданих у законодавчій дефініції, є виключним. Більше того, він не враховує можливість проведення в певних регіонах інфраструктурних проектів, що також є вагомою підставою для переселення. Враховуючи той факт, що однією з найбільших проблем української правової системи є постійні зміни, уточнення та доповнення, що вносяться до нормативно-правових актів, впровадження закритого переліку представляє собою фактор, який є загрозою для стабільності правозахисної нормативно-правової бази України в майбутньому.

Крім того, ця законодавча норма не включає суб'єктивних елементів (побоювання стати жертвою), а обмежується об'єктивними складовими — умовами, що склалися на певній території. Тобто небезпечність подальшого перебування в місці попереднього проживання розглядається в загальному контексті ситуації, а її оцінка не потребує наявності особистого негативного досвіду чи втрат (випливає з абз. 2 ч. 1 ст. 1 Закону).

Необхідно зазначити, що хоча сама дефініція не містить відповідних критеріїв, однак зі змісту Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» можна побачити наявність не лише позитивних, але й негативних критеріїв — умов, за яких особа перестає бути переміщеною особою. Так, стаття 12 Закону встановлює як підставу для скасування дії довідки ВПО скоєння особою одного із злочинів, перелік яких наданий у п. 2 цієї ж статті. Доречно зазначити, що скоєння такого злочину не є підставою для відмови у видачі довідки чи продовженні її дії за частиною 11 статті 4 Закону. Тож, ці дві норми певною мірою суперечать одна одній. Однак, відсутність такого критерію при наданні статусу ВПО повністю відповідає міжнародним стандартам та Керівним принципам 1998 року, адже переміщення є фактом об'єктивної дійсності, і не може бути пов'язане з будь-якою іншою поведінкою суб'єкта.

Наведені вище аргументи доводять особливу цінність аналізу елементів, які є істотними компонентами дефініції ВПО, бо саме вони визначають можливість отримання особою спеціальний статус суб'єкта адміністративного права.

Список використаних джерел:

1. Міжнародна організація з міграції. Представництво в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://iom.org.ua/ua/dopomoga-mom-vymushenym-pereselencyam-v-ukrayini

2. Jaffe A. J. Notes on the Population Theory of Eugene M. Kulischer, The Milbank Memorial Fund Quarterly. — 1962. — Vol. 40. — № 2.— pp. 187–206.

3. Stark Barbara, Reclaiming Social Rights: International and Comparative Perspectives. — Human Rights Quarterly, 1999 — 557 p.

4. Mooney E., The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern — Refugee Survey Quarterly, Vol. 24, Issue 3 — September, 2005 [Electronic resource]. — URL: http://www.brookings.edu/ ~/media/research/files/articles/2005/9/fall-humanright s-mooney/9.pdf.

5. Руководящие принципы по вопросу о перемещении лиц внутри страны от 22

июля 1988 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.un. org/ru/documents/decl_conv/conventions/internal_displacement_principles.shtml.

6. Cohen R., The Guiding Principles on Internal Displacement: An Innovation in International Standard — Setting Global Governance. — 2004. — Vol. 10. — pp. 459–480.

7. Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб: Закон від 20.10.2014 №1706-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1706-18.

8. Надрага В. І. Проблеми вимушеної внутрішньої міграції населення в контексті концепції «суспільства ризику» / В. І. Надрага // Укр. соціум. — 2015. — № 1. — С. 134–141.

Фесенко О. А. История формирования и органические составляющие понятия «внутренне перемещенные лица»

В статье раскрыто историю становления термина «внутренне перемещенное лицо» в международном праве. Анализируя феномен внутреннего перемещения, установлены обязательные элементы дефиниции данной категории субъектов, их эволюцию в международно-правовых актах и украинском законодательстве. Выявлены недостатки украинского определения и представлены предложения по его усовершенствованию.

Ключевые слова: внутренне перемещенные лица (ВПЛ), мигрант, место проживания, перемещение, переселение, вынужденность.

Fesenko O. A. The history of the formation and inherent features of the term «Internally Displaced Persons»

The article reveals historical development of the term "internally displaced person" in international law. Reasons for creation of the definition "IDPs" and identifying them as a category of international concern include: 1) in the mid-1990s IDPs outnumbered refugees; 2) humanitarian crisis in the countries affected by internal displacement; 3) economic interest of states in stopping flows of asylum seekers; 4) necessity of conducting statistical analyses, as well as of framing laws and policy to assist them.

The author also analyzes the phenomenon of internal displacement and the evolution of the definition of IDPs in international law and Ukrainian legislation with the aim of determining its benefits and drawbacks. Two core elements of the concept of internal displacement are: 1) movement of people within internationally recognized borders of their country; 2) involuntary nature of this movement. Among disputable features there are such as: 1) causes of displacement (conflicts, natural and human-made disasters, development projects and taking into account the possibility of economic problems); 2) number of people that should be affected by them and decided to flee; 3) existence of private losses; 4) the permanence of the movement.

In addition, the author detects flaws of Ukrainian legal definition, such as lack of definition "permanent place of residence" in legislation and a limited list of causes for displacement. As a result there were made some recommendations for the improvement of the Law "On ensuring of rights and freedoms of internally displaced persons" (dated 20.10.14). Special attention, at the same time, is paid to the importance of components of the "IDP" definition for their accurate registration.

Key words: internally displaced persons (IDPs), migrant, permanent place of residence, movement, relocation, involuntary.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.

UDS 342.9

LEGAL NATURE OF THE ADMINISTRATIVE TORT LAW OF UKRAINE

The article deals with the legal nature of the administrative tort law of Ukraine. To that end, studied the signs of the administrative tort. The author distinguishes between a posteriori and a priori signs of administrative tort. Posteriori signs are fixed by law. These features — the truth of facts. They are the same for any behavioral act. A priori characterize the individual behavioral act. They are the result of the analysis of a particular behavioral act. These features — the truth of logic. They allow to characterize behavioral act as an administrative tort. The article deals with their classification according to the degree of public danger; the nature of the damage caused; guilty subjects; structural features; regulation in the legislation. The author proves that a set of a priori evidence of individual behavioral act is a system.

Key words: legal nature, administrative tort, signs of a posteriori, the truth of facts, signs of a priori, the truth of logic, individual behavioral act, signs of administrative tort, guilty subjects, structural features, regulation in the legislation.

Valerii Kolpakov,

Doctor of Law, Professor, Zaporizhzhya National University, Department of Administrative and Economic Law

An understanding branch of law gives the knowledge of the characteristics of social relations, that the industry is regulated. The action legal norm transforms the social relations in the legal relationship. The totality of these relations constitutes the subject branch of law.

Present-day Ukrainian administrative law fundamentally requires definition of its subject-matter. Bringing it to correspondence with up-to-date realties will become an important step towards reformation of administrative-legal institutions and bringing white light to their role in evolution of the processes of formation of law-bound state and development of civil society.

For the modern Ukrainian administrative law correctness of the subject branch of law is of fundamental importance. Its establishment in line with modern realities is an important step towards the reconstruction of the administrative and legal institutions and objective coverage of their role in the evolution of the formation of the rule of law and civil society.

In the Soviet period the of the subject branch of administrative law officially recognized relationship in the field of public administration. The evolution of administrative law in Ukraine under the influence of the standards of the European administrative space formed the

subject of a new concept of administrative law [1].

Subject-matter of administrative law includes four types of relations. First, these are relations of public administration that involve the whole aggregate of administerial relations. Secondly, these are relations occurring in the process of delivery of justice in the form of administrative legal proceedings. These are relations of authority carriers' responsibility for wrong acts. Thirdly, these are relations of responsibility for violation of rules in effect, or relations of administrative responsibility (administrative-delict relations). Fourthly, these are relations occurring in the result of individual addresses to public administration bodies for the purpose of realization of individuals' rights (relations of administrative service). Fifth, it is relations of indirect authority (occurring in the result of mutual observance of administrative rules by subjects who are not bound by powers and authority) [2, p. 67].

This article examines the legal nature of the third kind of relationship: the relationship of administrative responsibility (administrative and tort relations).

The doctrine of administrative offense is a major component in the concept of an administrative tort law. Principal importance for determining the role of an administrative offense in aggregate of all the actions prohibited by law, determines the fact of fixation in the Constitution of Ukraine legal liability for such acts [3, c. 84–90]. Accordingly, the study of administrative offenses is an important task of science of administrative law. Fundamental theoretical research has differentiated attributes of administrative tort on a posteriori and a priori.

A posteriori signs are fixed by law. These features — the truth of facts. They are the same for any behavioral act. A priori characterize the individual behavioral act. They are the result of the analysis of a particular behavioral act. These features — the truth of logic. They allow to characterize behavioral act as an administrative tort.

The doctrine of the attributes of an administrative tort has important theoretical and practical significance. Firstly, it facilitates identification and classification of the most significant features of antisocial acts, helps in establishment of fair sanctions; secondly, it assists law enforcement authorities to properly qualify offenses, thus setting adequate influence measures; thirdly, makes possible to understand the law, support training of lawyers, and promotes legal culture of citizens [4].

Generally, the combination of elements is the description of act in the law. Description of an action not yet committed, but only possible or supposed. In practice, only legally significant features characterizing act as an offense, goes down for such a description. They have been named the structural features. The main source of this description is the Code of Ukraine on Administrative Offences (hereinafter the CAO) [5]. Elements features may be permanent and variable.

Permanent features received general recognition in legislation, legal theory, and social practice. For example, «age of administrative responsibility», «witness», «vehicle», «pedestrian», «firearm», «afforestation», «intellectual property», «building», «official» and so on.

Variable features can change their meaning quite often. By rule, these features are contained in regulations.

For example, the law established the responsibility for violation of infringement of sanitary rules (Art. 42) [6] Infringement of rules of trade by alcoholic drinks (Art. 156), public welfare (article. 152), holding dogs and cats (Art. 154), health facilities and lines of communication (Art. 147) and so on. These rules can be set, changed, canceled by the relevant authority, what results in changes of the respective compositions.

Assessment features are widely used in description of essential elements. The content of such features in statute is not clearly defined, thus the question of their presence or absence is under law enforcement officials consideration.

Therefore, theoretical studies play an important role in revealing of their content. Such features, as «gross violation» (Articles 85, 108), «Arbitrariness» (Article 186), «emergency situation» (Articles 127, 140), «provision of necessary conditions for living, training and education» (Article 184), «prodigal expenditure» (Articles 60, 98), «mismanagement maintenance» (Article 150), «mismanagement» (Art. 164-2), «devices similar to markings», «objects that contribute crowded birds hazardous to aircraft flight «(Art. 111), «insulting molestation to citizens», «similar actions» (Article 173) states that «offends human dignity and public morality «(Article 178), «persistent disobedience» (Article 185), «willful evasion» (Articles 185-3, 185-4), «reasonable excuses» (Article 210) and so on.

Features could be distinguished by the degree of generalization [3]. In this case, it is referred to the following features: a) general; b) generic or specific; d) specific or individual.

Common characteristics for all essential elements (illegality, sanity, fault etc.).

Generic (specific) are typical for the group of elements. For example, essential elements, that describe violations in the field of standardization, product quality, metrology and certification. Social relationships that develop in this area are the specific object of encreachments in this case.

Specific (individual) describes separate specific elements «expansion of inveracious hearings» (Art. 173), «stowaway travel» (Art. 135), «prostitution» (Art. 181-1), «silence in public places» (Art. 182), «narcotic substances in small sizes» (Art. 44), «organization of street procession» (Art. 185-1),» contempt of court» (Art. 185-3).

The Code of Ukraine on Administrative Offences: Official Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukrainian SSR, 1984, annex to No. 51, Article 1122 (Brought into force by Resolution of the Verkhovna Rada of Ukrainian RSR, 1984, annex to No. 51, Article 1122.

The source of these articles is the Code of Ukraine on Administrative Offences, unless otherwise is noted.

Essential elements of administrative offenses classifies depending on: 1) the degree of public danger — on basic and qualified; 2) the nature of damage — on material and formal; 3) the subject of an offense — on private and official (service); 4) the structure — on alternative and definite; 5) the design features — on descriptive and blanket (referential) [7].

Let's examine characteristics of each type of essential elements of administrative offenses [8].

1. Basic and qualifying elements

Recognizing this, or that act as an administrative offense and imposing sanctions for violation, the legislator considers that the degree of public danger of similar offences may be different.

Thus, infringement by drivers of vehicles of railway crossings rules characterized by greater public danger while providing services for passengers or dangerous cargo transportation (Art. 123).

Due to this fact in several cases legislator, considers several essential elements of administrative offenses, belong to the same type of actions. These elements vary the degree of public danger. Any additional features called qualifying are indicating a higher degree of danger.

Thus, features may be basic, such as occuring in every offence of commitment of offence and qualifying, such as supplements the basic features.

Basic features in their turn form the so-called general essential element of an offence. If necessary, legislator complements essential elements with qualifying features, thus an act can be qualified under another article that imposes stricter punishment. Essential elements, with such features are named qualifying.

In the Code may appear such a qualifying feature as replication (Articles 44-2, 95, 104), an emergency situation (Articles 122, 127, 140), the presence or possibility of harmful material consequences (Articles 128-1, 140), state of drunkenness (Art. 127), leaving of a place of road traffic accident (Art. 122-4), a gross violation of rules (Art. 85), act committed by official (Articles 93, 95-1, 107-1).

2. Material and formal elements

Material essential elements contain such features, as A) occurrence of harmful material consequences caused by committed act. For example, forest damage by sewage, caused its shrinkage (Art. 72), infringement of requirements of fire safety in woods (Art. 77), abduction of other's property (Art. 51); B) describes action that necessarily leads to harmful effects, despite they are not identified by the law: breach of law of a state ownership on bowels (Art. 47); excess of limits and specifications of use of natural resources (Art. 91-2); prodigal expenditure of fuel and energy resources (Art. 98); sale of products in violation of the requirements for health warnings on tobacco products (Article 168-2).

To the formal (conditional term) belongs such elements that have no features of harmful material consequences. For example, residing without registration of location (Art. 197), infringement of a frontier regime (Art. 202), illegal withdrawal of passports in mortgage (Art. 201).

Completing the description of material and formal essential elements of administrative offenses is important to note, that the criminal law concludes slightly different meaning in their concepts. Under the material elements herein understands those in which the end of crime is associated with the occurrence of socially dangerous consequences (a person can be attracted for murder only if in result of his actions someone's death occurred); formal elements are those, where the occurrence of socially dangerous

consequences is not a feature, i.e. recognition of crime with such essential elements requires only the establishment that the committed act is prohibited by the law. These crimes include, for example, illegal possession of firearms.

3. Service and private elements

Essential elements of administrative offenses are divided into private and service (civil), depending on the subject of the offense, whether is he/she a civilian citizen or an official (Articles 93, 96, 99). The main characteristic of service offence is that the unlawful act should be committed through the service action [9, p. 32–34]. According to the Article 14 of the CAO, officials are subject to administrative responsibility for noncompliance with established rules, resulting from the performance of his/her official duties. Thus, according to the Article 185-2 (Creation of conditions for the organization and conduct with infringement of the established order of assembly, meetings, street campaigns or demonstrations) establishes administrative liability for officials if they provide premises, transport, facilities for conduct with infringement of the established order of assembly, meetings, street campaigns or demonstrations.

4. Definite and alternative elements

Division of essential elements on definite and alternative has a great practical value. Definite elements describe features of one act within the frameworks of one article of a regulation. For example, finishing of a minor to a state of intoxication (Art. 180), minor hooliganism (Art. 173), prostitution (Art. 181-1), and trade from hands in unstated places (Art.160).

Alternative elements describe several actions within the frameworks of one Article of regulation. Herewith, an act considered as an offence if one, several (or even all) actions have been committed. For example, Art.189-1 of the CAO stipulates that a breach of earlier approved: — norms of extraction, — an established accounting procedure, as well as failure of proper storage conditions of extracted precious metals and precious stones, precious stones of organogenic origin and semi-precious stones, established account procedure as well as violation of all specified above by the extraction subject should be considered as an offence.

As a separate offence it should be considered separately a breach of the established account procedure, violation of the established order of registration, failure to provide proper storage conditions for extracted precious metals, and violation of all the specified procedures together. Additionally, in this article we find an alternative offence items: it refers to rules concerning precious metals, precious stones, stones of organogenic origin, semi-precious stones.

Alternative elements are contained in Articles 171 «Infringement of rules of manufacture, repair, sale and hire of means of technical equipment», 173-2 «violence over family default of the protective instruction» 177-2 «Manufacturing, purchase, storage or realization of the falsified alcoholic drinks or tobacco products», 186-3» Infringement of the order of representation or use of the given State statistical supervision» 189-2 «Infringement of rules of manufacturing and the order of the account and storage of seals and stamps, and as manufacturing, import,

realization and uses of self-type-setting press» and others.

Thus, in such cases essential elements are the commitment of various actions, named in the law. At the same time, for performance of essential elements it doesn't matter if one, two, or all actions together have been committed. It is important to note, that a person is not committing a new offense if he/she consistently performs all actions named in the law, for example, initially illegal purchase, than storage and transfer of narcotic substances (Art. 44 of the CAO). If a citizen drinks alcohol beverages in public place and after appears in public place in a state of intoxication, that offends human dignity and public morality, in this case he/she commits one, but not two offenses (Art. 178 of the CAO). Separate actions of the same person, both manufacturing and selling of the forbidden instruments of getting objects of animal or flora, compose essential elements of one offence (Art. 85-1 of the CAO).

Thus, if the definite essential elements name those common features they consist of, then instead the alternative elements have several features variants. Frequently this characteristic of features description is caused by the desire of legislator to avoid general formulation, as well as to reveal the content of these features and specify it. And in some cases, the design of the alternative features is linked to the desire of authorities to save normative material and, instead of several articles creation, to create a single, but broader in its scope.

5. Descriptive and blanket (referential) elements

Descriptive essential elements that reveal the content and nature of an act in the full scope are recognized as an administrative offense. For example, minor hooliganism (Art. 173), drinking beer, alcohol, alcoholic beverages on manufacturing (Art. 179), an inveracious call of special services (Art. 183), intentional damage of passport (Art. 198). Article with the descriptive essential elements contains all of the three elements of legal norms (hypothesis, disposition and sanction). In this case, the logical structure of standards of law coincides with structure of an article of a legal act. The main purpose of such a development of normative materials is to promote individuals that apply for a provision with the possibility to find in appropriate article all necessary structural elements.

Blanket (or referential) elements contain a reference to related regulatory act that is necessary for establishment, if there is a lack of corpus delicti in actions or not. There are three types of such references known.

First, it refers to a specific article of the same regulation, containing missing data of legal norms. For example, considering nature of committed offense and offender's personality to specified persons (except persons who committed an offense under Article 185 measures of influence defined by Article 13 of CAO can be applied; penalties for an offense covered by Article 164-14, could be imposed within three months, from the day it was first detected Art. 38; small-sized vessels in the first, third, fourth and fifth paragraphs of an Article 116, second paragraph of an Article 116-1, third paragraph of Article 116-2, first paragraph of an Article 117, third paragraph of Article 118, paragraph three of Article 129, paragraph five of Article 130 of this

Code should be understood as a self-propelled vessels with the main engines power less than 75 hp (Art.116); State inspectors of Agriculture sphere have the right to constitute reports on administrative violations, within the jurisdiction of the authorities referred to in Articles 222–244-19 (Art. 255); things and documents which are tools or direct object of an offense and items that were found during detention, personal inspection or required inspection, subject to withdrawal by officials specified in articles 234-1, 234-2, 244-4, 262 and 264 (Art. 265); in the circumstances referred to in paragraphs 5, 6 i 9 Art. 247, agency (official) that ordered the imposition of administrative penalties, terminates its execution (Art. 302).

Second, it refers to another regulation. For example, infringement of rules of protection of electric networks (Art. 99); excess by drivers of vehicles of speed of movement, default of signals of regulation of traffic, infringement of rules of transportation of people and other traffic rules (Art. 122); infringement of Rules of protection of the main pipelines (Art. 138); failure of chief and other officials of State authorities, institutions and organizations, including the branches of the National Bank of Ukraine, commercial banks and other financial and credit institutions, the legal requirements of officials of the income and charges referred to in sub-paragraphs 20.1.3, 20.1.24, 20.130, 1/20/31 of paragraph 20.1 of Art. 20 of the Tax Code of Ukraine (Art. 163-3); violation by individual of statutory restrictions on business or other paid activities (Art. 172-4); violation of the rules of administrative supervision (Art. 187).

Third, it refers to several different regulations. For instance, infringement of conditions and rules of realization of the international automobile transportation of passengers and cargo (Art. 133-2); infringement of rules, norms and standards at the maintenance of highways and roads (Art. 140); infringement of rules of an accomplishment of territories of cities and other settlements (Art. 152); infringement of the legislation of budgetary system of Ukraine, purchase in advance of the goods, works and services for public funds (Art. 164-12); release and realization of production which does not meet the requirements of standards, non-standard production, certificates of compliance, regulations and samples (standards) for safety, quality, completeness and packaging (Art. 167).

In such cases, essential elements are «collected» from several different independent offences. This is the violation of various acts, regulations and requirements. Using formal approach in this case it is not difficult to indicate several offenses. For example, the infringement of the established rules and mode of operation of installations and manufactures from processing and recycling of waste (Art. 82). Moreover, legislator considers all these acts, as one offense. The basis of this approach is the likeness of these acts, so they are identical and have one and the same legal features of an essential element.

It should be also noted, that in one blanket construction of an essential element of an offence, a number of different references types could be combined. As an example Article 125 «Other infringements of traffic rules», establishes violations of traffic rules, except foreseen by Articles 121-128, part first and part second

of Art. 129, Articles 139, 140 of the CAO. Article 212-10, establishes restrictions on campaigning: campaigning person, whose participation in the election campaign is prohibited by law, campaigning beyond the terms established by law, or in places prohibited by law, campaigning in ways and means that are contrary to the Constitution and Laws of Ukraine, or other breach of statutory restrictions on campaigning, except foreseen by Articles 212-9, 212-13 and 212-14 of the Code.

In addition to these, the classification base of essential elements of administrative offences could be amended with other criteria. According to this feature of the subjective side, as a form of fault, offenses can be divided into intentional and reckless, and on the basis of motives into acquisitive and altruistic etc.

The foregoing gives rise to the conclusion that the legal nature of administrative delicts (administrative tort, administrative offenses) in the administrative law of Ukraine is the criminal law.

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Роль конвергенції у формуванні стандартів європейського адміністративного простору / В. К. Колпаков // Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини : тези доп. та наук. повідомл. наук.-практ. конф. м. Харків 17–18 квіт. 2015 року — Х. : Право, 2015. — 13–17.

2. Kolpakov V. Subject matter of Ukrainian administrative law: the concept evolution / Valerii Kolpakov // Scientific Letters of Academic Society of Michal Baludansky. — Slovakia, Košice : Academic Society of Michal Baludansky, 2014. — No 2. — P. 66–68.

3. Адміністративно-правове регулювання публічного адміністрування в Україні : навч. посіб. / [О. Г. Бондар, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков та ін.] — Запоріжжя : ЗНУ, 2014. — 204 с.

4. Коломоєць Т. О. Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»: навч. лекція / Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков — К. : Ін Юре, 2014. — 240 с.

5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Введений в дію Постановою Верховної Ради Української РСР від 07.12.1984 // Відомості Верховної Ради Української РСР — 1984. — додаток до № 51. — Ст. 1122.

6. Колпаков В. К. Адміністративна деліктація поняття і критерії / В. К. Колпаков // Людина, суспільство, держава : правовий вимір в сучасному світі : Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції, м. Київ, Національний авіаційний університет, 27 лютого 2014 р. — С. 184–186.

7. Колпаков В. К. Теорія адміністративного проступку : Монографія / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. — Х. : Харків юридичний, 2016. — 344 с.

8. Kolpakov V. Essential elements of an administrative offense: concept and types [electronic resource] / Valery Kolpakov // Journal of High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, 2014. — Access mode : http://www.vkksu.gov.ua/ua/about/visnik-vishoi-kvalifikatsiynoi-komisii-suddiv-ukraini/essential-elements-of-an-administrative-offense-concept-and-types/

9. Kolpakov V. K. A priori determinants of administrative tort / V. K. Kolpakov // Вісник Запорізького національного університету: Збірник наукових статей. Юридичні науки. — Запоріжжя: Запорізький національний університет, 2014. — № 3. — С. 130–136.

Колпаков В. Правова природа делікту в адміністративному праві України

У статті розглянуто правову природу делікту в адміністративному праві України. З цією метою досліджено його ознаки. Автор розмежовує апостеріорні та апріорні ознаки адміністративного проступку. Апостеріорні ознаки (істина факту) єдині для будь-якого діяння і зафіксовані в законі. Апріорні ознаки (істина логіки) характеризують конкретне діяння і є результатом його аналізу. Їх сукупність знаходить вираз у категорії склад адміністративного проступку. Склад — це опис діяння в законі, для якого використовуються лише юридично значущі ознаки. Вони отримали назву конструктивних ознак. Різні властивості таких ознак дозволяють поділити склади на декілька видів. Залежно від ступеня суспільної небезпеки виділяють склади основні та кваліфіковані, залежно від характеру шкоди — матеріальні та формальні, від суб'єкта проступку — особисті та службові (посадові), від структури — однозначні й альтернативні. від особливості конструкції — описові та бланкетні (відсильні). За ступенем суспільної небезпеки детермінуються діяння одного типу, але різного рівня небезпечності. На вищий ступінь небезпеки вказують додаткові ознаки, які прийнято називати кваліфікуючими. Таким чином, ознаки можуть бути основними,тобто такими, що мають місце в кожному випадку вчинення проступку, і кваліфікуючими, тобто такими, що доповнюють основні. До матеріальних належать склади, у яких міститься така ознака, як настання шкідливих матеріальних наслідків діяння. До формальних належать склади, у яких немає ознаки настання шкідливих матеріальних наслідків. Поділ на особисті та службові (посадові) здійснюється залежно від того, хто є суб'єктом проступку — громадянин чи посадова особа. Однозначні склади описують ознаки одного діяння в межах однієї статті нормативного акта. Альтернативні склади описують кілька дій у межах однієї статті нормативного акта. Описові склади цілком розкривають зміст і сутність діяння. Бланкетні (або відсильні) склади містять відсилання до спорідненого нормативного матеріалу. Обґрунтовано системність сукупності апріорних ознак адміністративного проступку.

Ключові слова: правова природа, адміністративний проступок, апостеріорні ознаки, істина факту, апріорні ознаки, істина логіки, діяння, ознаки адміністративного проступку, винні суб'єкти, структурні особливості, регламентація законом.

Колпаков В. Правовая природа деликта в административном праве Украины

В статье рассмотрена правовая природа деликта в административном праве Украины. С этой целью исследованы его признаки. Автор разграничивает апостериорные и априорные признаки административного проступка. Апостериорные признаки (истина факта) едины для любого деяния и зафиксированы в законе. Априорные признаки (истина логики) характеризуют конкретное деяние и являются результатом его анализа. Именно они позволяют квалифицировать деяние как административный проступок. В статье представлена классификация априорных признаков по степени общественной опасности, характеру причиненного вреда, субъектам проступка, структурным особенностям, регламентации в законодательстве. Обоснована системность совокупности априорных признаков административного проступка.

Ключевые слова: правовая природа, административный проступок, апостериорные признаки, истина факта, априорные признаки, истина логики, деяние, признаки административного проступка, виновные субъекты, структурные особенности, регламентация законом.

Стаття надійшла до друку 4 березня 2016 р.

УДК 342. 922 (477)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДОСТАВЛЕННЯ ГРОМАДЯН У ПОЛІЦІЮ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

Бортник Надія Петрівна,
завідувач кафедри адміністративного та інформаційного права, доктор юридичних наук, професор Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Єсімов Сергій Сергійович,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права, кандидат юридичних наук, доцент Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

Крижановська Вікторія Анатоліївна,
асистент кафедри адміністративного та інформаційного права Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглядаються положення Закону України «Про Національну поліцію» та інших нормативних правових актів, що регламентують підстави та порядок здійснення поліцією доставлення громадян до службових приміщень. Аналізується закріплення в законодавстві норм щодо доставлення громадян у поліцію та їх затримання в контексті самостійних заходів державного примусу з позиції забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Зазначається, що асоціація України та ЄС передбачає гармонізацію національного законодавства з тим, у якому доставлення громадян у поліцію законодавчо врегульовано як складова, факультативна частина затримання, що дозволяє забезпечити юридичні гарантії дотримання поліцією конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність.

Ключові слова: поліція, доставлення громадян, примусове доставлення, затримання, поліцейське приміщення.

Асоціація України та Європейського Союзу вимагає гармонізації інститутів адміністративного права з врахуванням положень доктрини адміністративної юрисдикції, розробленої в західноєвропейських країнах, а також положень концепції «criminal matter», сформульованої Європейським Судом з прав людини. Адміністративне затримання має базуватися на ключових принципах дотримання прав і свобод людини визначених ст. 5 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. В іншому випадку правова система держави не може вважатися такою, що відповідає вимогам міжнародно-правових стандартів.

Проблематику доставлення громадян до приміщення органів внутрішніх справ (поліцію) розглядали вчені: О. Андрійко, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Васильєв, І. Голосніченко, С. Гончарук, Є. Додін, М. Дорогих, В. Заросило, В. Зуй, Р. Калюжний, Л. Коваль, В. Колпаков, В. Опришко, В. Ортинський, О. Остапенко, І. Пахомов, В. Пєтков та ін. У зв'язку з прийняттям

Закону України «Про Національну поліцію» на особливу увагу заслуговують питання розгляду проблем формування інституту доставлення до поліцейських приміщень у контексті адміністративного затримання, що обумовлено необхідністю адаптації національного законодавства до вимог Європейського Союзу.

Метою статті є аналіз нормативно-правового регулювання доставлення громадян у поліцію.

Адміністративні процедури регулюють порядок здійснення правозастосовної діяльності. Застосування права — це владна організуюча діяльність компетентних органів і осіб, що забезпечують у конкретних життєвих випадках реалізацію юридичних норм. Застосування права необхідне у випадку, коли закон повинен діяти з врахуванням тих або інших конкретних обставин, що вимагають встановлення та контролю. Застосування права — важлива сторона діяльності органів державної влади щодо виконання законів та інших правових актів, у процесі якої видаються інші акти, що мають насамперед організаційний характер. Адміністративні процедури, додаючи правової форми такій діяльності, закріплюють порядок дій і прийняття рішень компетентних органів і посадових осіб у зв'язку з застосуванням ними правових вимог до конкретного життєвого випадку. Нормативно закріплені адміністративні процедури, забезпечуючи проведення в життя вимог закону, стають критерієм правомірності поводження суб'єктів, і в цьому розумінні, виконують також правозабезпечувальну функцію. Правозастосування в розглянутому контексті повинне розвиватися в напрямі зведення ролі виконавчої влади до обслуговування процесу реалізації права приватною особою, тобто створення передбачених законом умов для доцільного й оптимального використання громадянином правових можливостей, що повністю узгоджується із сучасною ідеологією трансформації вітчизняного адміністративного права, надання йому публічно-сервісного призначення [1, с. 173].

Пункт 1 ст. 29 Закону України «Про Національну поліцію» розглядає поліцейський захід як дію або комплекс дій превентивного або примусового характеру, що обмежує певні права й свободи людини та застосовується поліцейськими відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень.

Доставлення громадян до службового приміщення поліції передбачено ст. 259 «Доставлення порушника» Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі — КУпАП), п. 9 ст. 23 «Основні повноваження поліції» Закону України «Про Національну поліцію», ч. 5 п. 1 Розділу III «Функції патрульної служби» Положення про патрульну службу МВС України. З огляду на вказане вище, поліцейський захід — доставлення громадян у поліцію — може і повинен розглядатися як адміністративна процедура реалізації адміністративної та кримінальної відповідальності [2; 3; 4]. Діючий з 1994 р. до 2015 р. Статут патрульно-постової служби міліції України (п. 134), забезпечуючи реалізацію положень КУпАП, практично розглядав доставлення як

адміністративну процедуру, регламентуючи порядок у контексті адміністративної дії, визначаючи порядок фіксації юридичного факту доставлення особи до приміщення органів внутрішніх справ [5].

Водночас доцільно підкреслити, що адміністративна процедура не стає такою лише з тієї причини, що вона знайшла своє закріплення у відомчому нормативно-правовому акті. Сьогодні деякі адміністративні процедури, що виконуються поліцією, регулюються постановами Кабінету Міністрів України, настановами, положеннями, інструкціями та іншими нормативно-правовими актами МВС України.

Натомість, розгляд доставлення громадян у поліцію як адміністративної процедури становить науковий і практичний інтерес, насамперед, з позиції забезпечення дотримання прав людини та громадянина, удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності поліції. Основним законодавчим актом, який визначає підстави і порядок доставлення громадян у поліцію, є Закон України «Про Національну поліцію».

Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію» відповідно до покладених на неї завдань поліція «доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, підозрюваних у вчиненні кримінального правопорушення, та осіб, які вчинили адміністративне правопорушення», тобто здійснює примусове доставлення до службового приміщення територіального підрозділу поліції або в інше службове приміщення.

Однак, Закон України «Про Національну поліцію» та чинні нині відомчі нормативно-правові акти не визначають мети доставлення. Така мета доставлення визначена в ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника» з метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

У силу своєї недостатньої визначеності мета доставлення потребує не тільки належного тлумачення, але й, певною мірою, вдосконалення.

Водночас, мета адміністративного затримання визначена в ст. 260 КУпАП: у випадках, прямо передбачених законами України, з метою припинення адміністративних правопорушень, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення [2].

Про адміністративне затримання складається протокол (ст. 261 КУпАП).

Реалізований у Законі України «Про Національну поліцію» підхід до трактування «доставлення» як примусової дії, що спрямована на доставлення громадянина до поліції, до підрозділу Військової служби правопорядку в Збройних силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського

формування з охорони громадського порядку й державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку (далі — до службового приміщення поліції), не новий.

Аналогічним змістом законодавець наділяє поняття «доставлення» як заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 260 КУпАП, а також як заходи забезпечення провадження за матеріалами про дисциплінарний проступок, про які йдеться в статтях 23, 24 Закону України від 24.03.1999 № 550-XIV «Про Статут гарнізонної та вартової службу Збройних сил України».

Примусовий характер доставлення полягає в тому, що в разі ухилення або відмови від проходження у вказане поліцейським місце громадянин може бути доставлений туди із застосуванням фізичної сили і згодом (залежно від характеру наданої протидії) притягнутий до адміністративної відповідальності за ст. 185 КУпАП або до кримінальної відповідальності за відповідною статтею Кримінального кодексу України.

Частина 1 статті 37 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що поліція уповноважена затримувати особу на підставах, у порядку та на строки, визначені Конституцією України, Кримінальним процесуальним кодексом України, КУпАП, а також іншими законами України.

КУпАП пов'язує змогу доставлення громадян у поліцію за наявності однієї з чотирьох правових підстав.

Перша — для вирішення питання про затримання громадянина, законодавець виділив таку мету (вона ж є підставою) доставлення громадян у поліцію. Йдеться про ті повноваження, коли громадяни доставляються в поліцію найчисленнішою категорією поліцейських — патрульною службою, які мають право самостійно приймати рішення про застосування лише адміністративного, але не кримінально-процесуального та інших видів затримання. Оскільки, рішення про затримання доставлених громадян відповідно до кримінально процесуального законодавства приймається іншими посадовими особами.

Очевидно, що доставлення громадянина в поліцію з метою вирішення питання про його затримання не відповідатиме вимогам закону при відсутності обставин, що можуть бути підставами такого затримання.

Ці обставини, як відомо, передбачені Кримінальним процесуальним кодексом України, КУпАП, Законом України «Про Національну поліцію» та низкою інших законів.

Іншими словами, поліцейський, який доставляє громадянина в поліцію для вирішення питання про його затримання, в обов'язковому порядку повинен мати у своєму розпорядженні фактичні дані, що дозволяють запідозрити особу у вчиненні злочину або адміністративного правопорушення, або передбачати необхідність забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ та виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення.

Доставлення громадян для вирішення питання про їх затримання допускається КУпАП тільки «при неможливості вирішення цього питання на місці». Таке формулювання,

якщо виходити з логіки закону, ставить поза законом цілком природну практику доставлення в поліцію громадян, питання про затримання яких з врахуванням ситуації, що склалася, позитивно вирішене поліцейським вже на місці події.

Незважаючи на це положення, КУпАП ч. 5 п. 1 Розділу III Положення про патрульну службу МВС України передбачає в якості однієї з підстав доставлення прийняття поліцейським рішенням про застосування інших заходів забезпечення провадження відповідно до законодавства [5].

Судячи з матеріалів, розміщених на веб-сайті Судова влада України, адміністративне затримання, про яке йдеться в статті 263 КУпАП, це обмеження права особи на свободу та особисту недоторканність, зокрема свободу пересування, утримання особи проти її волі в спеціально відведеному місці тощо, а тому підставою для його застосування повинна бути винна дія, визначена КУпАП як адміністративне правопорушення [6]. При цьому випадки застосування адміністративного затримання не судом, а вповноваженими на те законом особами повинні відповідати ст. 29 Конституції України, де визначено вичерпний перелік підстав, за яких уповноважені на те законом органи можуть застосувати тимчасовий запобіжний захід — тримання особи під вартою, обґрунтованість якого має бути перевірена судом. Строк адміністративного затримання особи обчислюється з моменту доставлення відповідно до ст. 263 КУпАП, що підтверджує необхідність доставлення особи в кожному випадку щодо прийняття рішення про затримання [7].

При вчиненні особою адміністративного правопорушення, визначеного ч. 1 ст. 262 КУпАП (дрібне хуліганство, вчинення насильства в сім'ї та ін.), поліцейським може бути прийнято рішення про адміністративне затримання такої особи, і в цьому випадку вона підлягає доставленню. Подібна аргументація виглядає непереконливою з врахуванням того, що ст. 259 КУпАП «Доставлення порушника» передбачає єдину підставу доставлення громадян: «з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим».

Звідси випливає, що, якщо на місці виявлення адміністративного правопорушення є змога скласти протокол про адміністративне правопорушення, доставляти громадянина в поліцію не можна.

Європейський суд з прав людини в рішенні від 18 лютого 2010 року в справі «Гарькавий проти України» зазначив, що особа не може бути позбавлена свободи, крім випадків, встановлених у п. 1 ст. 5 Конвенції. Цей перелік винятків є вичерпним і лише вузьке тлумачення відповідає цілям цього положення, а саме — гарантувати, що нікого не буде свавільно позбавлено свободи. За правовими позиціями Європейського суду з прав людини практика тримання під вартою без конкретного юридичного підґрунтя або за відсутності чітких правил, які б регулювали такі питання, внаслідок чого такі особи можуть бути позбавленими свободи

протягом тривалого строку без відповідного дозволу суду, несумісна з принципом юридичної визначеності та принципом захисту від свавілля, які «червоною ниткою» проходять через Конвенцію [7].

З огляду на викладене вище та Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень ст. 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання) та Закону України «Про Національну поліцію» випливає, що, якщо питання вирішене поліцейським на місці контакту з громадянином, здійснювати доставлення в поліцію не потрібно.

Подібна норма не суперечить загальним принципам права, визнаним цивілізованими націями, яку навряд чи доцільно визначати в порядку судової правотворчості. Намір законодавця повинен полягати в тому, щоб обмежити право поліцейських доставляти громадян до службового приміщення випадками, коли неможливо вирішити питання на місці, що вимагає поліцейського втручання, без затримання громадян. Аналогічне обмеження міститься в ст. 260 КУпАП, згідно з якою доставлення громадян здійснюється поліцейськими з метою складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості його складання на місці виявлення адміністративного правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим.

Отже, формулювання «при неможливості вирішення цього питання на місці» щодо права поліції доставляти громадян з метою вирішення питання про затримання, на нашу думку, зобов'язує поліцейського прийняти на місці всі можливі заходи (з урахуванням доступної інформації, наявних організаційно-технічних ресурсів, чисельності поліцейських, тимчасових обмежень, дотримання вимог до забезпечення особистої безпеки та безпеки оточуючих громадян тощо) для врегулювання ситуації, що вимагає поліцейського реагування, без доставлення громадянина в поліцію (наприклад, переконатися в правдивості усної заяви будь-якої особи про вчинення правопорушення конкретним громадянином; провести експрес-опитування особи, врахувати особливості зовнішнього вигляду, поведінки, вчинених дій, час і місце знаходження якої дають підстави підозрювати особу у вчиненні злочину, встановити особу шляхом перевірки документів або за допомогою свідків, що знаходяться поблизу; провести на місці особистий огляд громадянина при наявності даних про те, що він має при собі зброю; отримати пояснення особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, скласти на місці (у будь-якому придатному приміщенні, службовому транспортному засобі) протокол про таке правопорушення тощо.

Прийняті поліцейським заходи на місці контакту з громадянином можуть вичерпно врегулювати ситуацію та виключити необхідність

доставлення його в поліцію і подальше затримання. Якщо ж в ситуації, що склалася, поліцейському очевидно, що без затримання громадянина його службові обов'язки не будуть виконані належним чином (наприклад, на очах поліцейського здійснюють насильницький злочин) або вжиті заходи не усунули обґрунтовану підозру в тому, що ця особа підлягає затриманню, він доставляє зазначену особу в поліцію.

Повертаючись до ч. 1 ст. 262 КУпАП, доцільно звернути увагу ще на одну обставину. Відповідно до статті 260 КУпАП адміністративне затримання може бути застосоване у виняткових випадках, якщо це необхідно для забезпечення правильного та своєчасного розгляду справи про адміністративне правопорушення, виконання постанови у справі про адміністративне правопорушення. Отже, підстави доставлення громадян в поліцію в цьому випадку повинні збігатися з цілями адміністративного затримання. При цьому на відміну від Закону України «Про Національну поліцію» КУпАП цілком закономірно допускає доставлення та затримання громадян поліцейськими у зв'язку з вчиненням ними будь-яких адміністративних правопорушень.

На практиці зазначене положення може бути витлумачено як покладання на поліцейських обов'язку виконувати подібну адміністративну процедуру у всіх випадках, незалежно від ситуації.

Друга правова підстава доставлення, передбачена ст. 260 КУпАП, — для встановлення особи громадянина.

Слід підкреслити, що Закон України «Про Національну поліцію» не вимагає від поліцейських в обов'язковому порядку, перш ніж прийняти рішення про доставлення в поліцію громадянина для встановлення особи, встановити його особу за наявними інформаційними ресурсами (ст. 26 Закону). Однак, якщо існує така змога, поліцейський повинен її використовувати (з дотриманням необхідних запобіжних заходів). Подібна вимога випливає з принципу верховенства права, який застосовується з врахуванням практики Європейського суду з прав людини щодо обмеження прав і свобод громадян, а також духу Закону України «Про Національну поліцію».

Натомість, доцільно доповнити ч. 2 ст. 7 «Дотримання прав і свобод людини» Закону України «Про Національну поліцію» положенням про те, що поліція відповідно до закону обмежує права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, якщо без цього не можуть бути виконані обов'язки, покладені на поліцію.

Поліція повинна обирати такий спосіб дій, який найменшою мірою обмежує права, свободи і законні інтереси фізичних та юридичних осіб.

Третя правова підстава доставлення — для реалізації поліцейського піклування. Норма про цей вид поліцейської діяльності належить до Закону України «Про Національну поліцію». Однак до сьогодні відсутні нормативно-правові акти, які регламентують порядок застосування положень ст. 40 Закону.

Йдеться про доставлення неповнолітньої особи віком до 16 років, яка залишилася без догляду; особи, яка підозрюється у втечі з психіатричного

закладу чи спеціалізованого лікувального закладу, де вона утримувалася на підставі судового рішення; особи, яка має ознаки вираженого психічного розладу і створює реальну небезпеку оточуючим або собі; або яка перебуває в публічному місці і внаслідок сп'яніння втратила здатність самостійно пересуватися чи створює реальну небезпеку оточуючим або собі. Слід підкреслити, що доставлення до відповідних закладів подібної категорії громадян може бути здійснено, як і в інших передбачених законами ситуаціях, всупереч їх волі.

Четверта підстава доставлення громадян в поліцію передбачена КУпАП та іншими законодавчими актами. Згідно зі ст. 262 КУпАП поліцейські мають право здійснювати доставлення громадян при виявленні адміністративних правопорушень, справи про які відповідно до статті 222 КУпАП розглядають органи Національної поліції, або відповідно п. 1 ч. 1 ст. 255 КУпАП складають протоколи про адміністративні правопорушення. Крім того, при зверненні до поліцейських посадових осіб, уповноважених складати протоколи про виявлені адміністративні правопорушення, вони мають право доставляти громадян в поліцію у зв'язку з вчиненням будь-якого адміністративного правопорушення. Така допомога зазначеним посадовим особам може бути надана поліцією за допомогою застосування адміністративного затримання (ч. 2–7 ст. 259 КУпАП).

До числа інших законодавчих актів можна віднести зокрема, Закон України від 20.03.2003 № 638-IV «Про боротьбу з тероризмом». Пункти 2, 3 ч. 1 ст. 15 допускають у районі проведення антитерористичної операції затримання та доставлення до органів Національної поліції осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до антитерористичної операції, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район проведення антитерористичної операції та перешкоджання її проведенню; перевірку в громадян і посадових осіб документів, що посвідчують особу, а в разі відсутності документів — затримання їх для встановлення особи.

Особа вважається доставленою, а доставлення завершеним після того, як вона переступила поріг будинку, де розміщений орган або підрозділ поліції, розташоване приміщення виконавчого органу сільської, селищної, міської ради. Приміщенням поліції, про яке йдеться в КУпАП, можна вважати придатне для здійснення поліцейським процесуальних та інших службових дій місце, у якому він може перебувати на законних підставах, яке є на балансі Національної поліції, за винятком технічних приміщень.

Строк доставлення громадянина до службового приміщення поліції Законом України «Про Національну поліцію» не визначений, натомість, ст. 259 КУпАП передбачає, що доставлення проводиться в можливо короткий строк.

З урахуванням принципів діяльності поліції, втілених в Законі України «Про Національну поліцію», поліцейським необхідно керуватися зазначеними положеннями при здійсненні доставлення незалежно від його підстав.

Аналіз положень ст. 263 КУпАП дозволяє зробити висновок, що і максимальний строк доставлення, і максимальний строк затримання громадян до (без) судового рішення не може перевищувати трьох годин. Необхідно враховувати, що відповідно до ч. 2 ст. 37 Закону України «Про Національну поліцію» строк усіх видів затримання обчислюється з моменту фактичного затримання (обмеження свободи пересування особи).

Що ж стосується адміністративного затримання, то момент початку обчислення строку КУпАП не встановлено.

Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції вказує, що відомості стосовно осіб, які вчинили адміністративні правопорушення та яких доставлено до органу поліції, фіксуються в журналі обліку доставлених осіб, що вчинили адміністративні правопорушення, який за наявності технічної можливості ведеться в електронній формі.

Перебування доставленої особи в штабі громадського формування з охорони громадського порядку й державного кордону чи громадському пункті з охорони громадського порядку, приміщенні виконавчого органу сільської, селищної ради не може тривати більш як одну годину, якщо не встановлено інше. У цьому випадку доцільно розуміти, що строк адміністративного затримання обчислюється з моменту доставлення правопорушника до органу поліції [8].

Іншими словами, строк доставлення особи, яка затримується відповідно до КУпАП, у строк адміністративного затримання не входить. Подібне законодавче виключення важко пояснити з позиції гарантування прав і свобод людини. Необхідно зауважити, що таких поглядів дотримуються, В. Іванцов, Г. Токарєв [9, с. 23; 10].

Однак, на нашу думку, час, витрачений поліцейським на розгляд з особою, яка затримується на місці, до доставлення в поліцію, доцільно зараховувати в строк затримання. У цьому випадку в доставленої особи виникає право користуватися допомогою адвоката (захисника) з того моменту, коли обмеження його конституційних прав, передусім на свободу і особисту недоторканність, стає реальним.

Як вказує Конституційний Суд України: «Положення частини першої статті 59 Конституції України «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою змогу будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин із державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує. Реалізація зазначеного найшла вираження в Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою і поширюється на випадки затримання: щодо ухвали суду про дозвіл на затримання з метою приводу, застосування адміністративного затримання чи адміністративного арешту [11].

Окремі питання доставлення громадян в поліцію регламентовані тільки на відомчому рівні. У навчальних матеріалах щодо підготовки поліцейських з предмету «Основи організації патрульної служби поліції» визначено, що доставлення громадян в поліцію проводиться на спеціальному поліцейському автомобілі.

Поліцейський при доставленні особи повинен передбачити запобіжні заходи на випадок спроби з його боку або з боку інших осіб створити умови для втечі або насильницького звільнення, стежити, щоб доставлений не викинув або не передав кому-небудь речові докази і не прийняв від кого-небудь зброю або інші засоби нападу.

Поліцейська практика вимагає, щоб всі особи, які доставляються поліцейськими, та речі, які знаходяться при них, піддавалися поверхневій перевірці. Водночас, Закон України «Про Національну поліцію» визначає, що це можливо якщо існує достатньо підстав вважати, що особа має при собі річ, використання якої заборонено чи обмежено, або яка становить загрозу життю чи здоров'ю такої особи або інших осіб. Натомість слід зазначити, що про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або в протоколі про адміністративне затримання (ст. 264 КУпАП). Виходячи із зазначеного, у КУпАП відсутня норма, яка передбачає вказану процедуру під час доставлення. У цьому контексті, на нашу думку, доцільно Розділ IV «Провадження в справах про адміністративні правопорушення» КУпАП доповнити визначенням процедури щодо доставлених, адже КУпАП повинен допускати проведення таких оглядів.

У Законі України «Про Національну поліцію» та у КУпАП не вказано, який процесуальний документ складається у зв'язку з доставленням громадянина до поліцейського приміщення. Пункт 15 розділу II «Документування адміністративних правопорушень» Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції передбачає, що до протоколу про адміністративне правопорушення долучаються інші матеріали про адміністративне правопорушення, у тому числі рапорти посадових осіб [12]. Можна зробити висновок, що поліцейський, який доставив особу до приміщення поліції, доповідає про це рапортом керівнику, який уповноважений здійснювати контроль за діяльністю поліцейського.

Зміни, внесені до законодавчих актів у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» щодо доставлення громадян до органів поліції, свідчать про те, що законодавець намагався зробити цю адміністративну процедуру прозорішою [13].

Необхідно визнати, що корінного реформування самої системи заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, яке призвело б до принципової її зміни, з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію» не відбулося. Разом із тим, слід констатувати, що тепер доставлення, так само як

і адміністративне затримання, містяться в одній главі Закону і з погляду на КУпАП не повинно перевищувати 3 години.

Водночас, заслуговує на увагу та обставина, що законодавча регламентація діяльності щодо застосування адміністративного затримання та доставляння не повною мірою відповідає сучасним правовим вимогам правової захищеності особистості у сфері адміністративної юрисдикції. Незважаючи на те, що Закон України «Про Національну поліцію» уніфікував процедури застосування цих заходів, положення правових норм про їх реалізації далеко не досконалі.

У Законі України «Про Національну поліцію» підстави застосування доставляння й адміністративного затримання визначені в загальній формі разом із цілями застосування. Максимальні терміни здійснення доставлення не встановлені. Взаємні посилання Закону України «Про Національну поліцію» та Кодексу України про адміністративні правопорушення один на одного не сприяють ефективній реалізації цих заходів.

КУпАП, передбачаючи оформлення застосування цих заходів відповідними процесуальними актами, лише коротко описує сутнісну сторону останніх, у той час як у Кримінальному процесуальному кодексі України наведено зразки процесуальних документів здійснення кримінально процесуальних дій, що дуже важливо для однакового розуміння й використання правових норм у правозастосовній діяльності. Тим часом правове закріплення підстав і чіткої процедури здійснення адміністративного затримання, доставляння й приводу сприятиме їх цілеспрямованому й результативному застосуванню.

Як показує проведений аналіз, закріплення в законодавстві норм, згідно з якими доставлення громадян у поліцію і їх затримання постають як самостійні заходи державного примусу або адміністративних процедур, а не єдиної логічно відокремленої послідовності (сукупності) адміністративних дій, що загалом іменується терміном «затримання», не сприяє забезпеченню належної правової захищеності громадян від адміністративної (поліцейської) сваволі.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, можемо констатувати, що доставлення громадян у поліцію повинно бути законодавчо врегульовано як складова, причому факультативна, частина їх затримання. У зв'язку з цим доцільно внести зміни до пункту 13 Положення про Національну поліцію, виклавши його в такій редакції: «з метою припинення правопорушення, встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справи про адміністративне правопорушення та виконання прийнятої в справі постанови, участі в провадженні процесуальних дій, передачі відповідним органам або установам, вирішення питання про затримання за підозрою у вчиненні злочину або застосування інших заходів відповідно до закону має право затримувати, тобто обмежувати свободу, утримувати на місці і (або) в якнайкоротший

строк примусово доставляти в поліцію, відповідну установу або інше поліцейське приміщення, а також тримати під охороною в спеціально відведених для цього приміщеннях або спеціальних установах не більше трьох годин, якщо інший строк не встановлений законом».

Внесення доповнень до нормативно-правових актів у контексті запропонованого та розробка на його основі положень Стандартних операційних процедур робочих методик (для патрульної служби, кримінальної поліції) [14], присвячених адміністративним процедурам затримання (у тому числі доставлення) громадян у поліцейські приміщення, дозволить помітно посилити юридичні гарантії дотримання поліцією конституційного права людини на свободу та особисту недоторканність.

Список використаних джерел:

1. Галіцина Н. В. Адміністративна процедура як інститут адміністративного процесу / Н. В. Галіцина // Форум права. — 2010. — № 4. — С. 163–177.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : від 07.12.1984 № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР. — 1984, додаток до № 51. — Ст. 1122.

3. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // Відомості Верховної Ради України. — 2015. — № 40–41. — Ст. 379.

4. Про затвердження Статут патрульно-постової служби міліції України : Наказ МВС України від 28.07.1994 № 404 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0213-94/print1452017579101180.

5. Про затвердження Положення про патрульну службу МВС : Наказ МВС України від 02.07.2015 № 796 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15.

6. Що робити, якщо Вас затримали? / Судова Влада України. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0777-15.

7. Рішення Конституційного Суду України від 11 жовтня 2011 року № 10-рп/2011 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 263 Кодексу України про адміністративні правопорушення та пункту 5 частини першої статті 11 Закону України «Про міліцію» (справа про строки адміністративного затримання). Справа № 1-28/2011. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-11/print1454405809073231.

8. Про затвердження Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : Наказ МВС України від 06.11.2015 № 1376 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15/print1452017577906821.

9. Токарев Г. Практика захисту у кримінальних справах з незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів або прекурсорів: практ. посіб. / Г. Токарев; Українська фундація правової допомоги. — Харків : Права людини, 2012. — 254 с.

10. Іванцов В. О. Адміністративне затримання та доставлення порушника: прогалини правового регулювання продовжують зумовлювати проблеми правозастосування у діяльності Національної поліції. 2015. [Електронний ресурс]. —

Режим доступу : conference.nuos.edu.ua/catalog/files/lectures/35251.pdf.

11. Про затвердження Порядку інформування центрів з надання безоплатної вторинної правової допомоги про випадки затримання, адміністративного арешту або застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.12.2011 № 1363 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/go/1363-2011-п.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про Національну поліцію»: Закон України від 23.12.2015 № 901-VIII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/901-19.

13. Про затвердження Положення про Національну поліцію : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 р. № 877 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248607704.

14. Стандартні операційні процедури/робочі методики. Національна Рада Реформ. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reforms.in.ua/ua/reform/indicator/7568.

Бортник Н. П., Есимов С. С., Крыжановская В. А. Нормативно-правовое регулирование доставления граждан в полицию: теоретические аспекты.

В статье рассматриваются положения Закона Украины «О Национальной полиции» и других нормативных правовых актов, регламентирующих основания и порядок осуществления полицией доставки граждан в служебные помещения. Анализируется закрепление в законодательстве норм по доставке граждан в полицию и их задержанию в качестве самостоятельных мер государственного принуждения с позиции обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Отмечается, что ассоциация Украины и ЕС предусматривает гармонизацию национального законодательства с тем, в котором доставка граждан в полицию законодательно урегулирована как составляющая, факультативная часть задержания, что позволяет обеспечить юридические гарантии соблюдения полицией конституционного права человека на свободу и личную неприкосновенность.

Ключевые слова: полиция, доставка граждан, принудительное препровождение, задержание, полицейское помещение.

Bortnyk N. P., Esimov S. S., Kryzhanovska V. A. Normative legal regulation of bringing in citizen`s to the police offices: theoretical aspects.

In the article the provisions of the Law of Ukraine "On the national police" and other normative legal acts regulating the grounds and procedure of bringing in citizens to police offices. Analyzed the legislation fixing rules on bringing citizens and police detention in the context of their independent state enforcement actions from the perspective of ensuring the rights and freedoms of man and citizen. It is noted that the EU-Ukraine Association provides for the harmonization of national legislation in order, which is brought to the police citizens legally regulated as a component of the optional detention, which allows for legal guarantees of Police constitutional rights to liberty and security of person.

Key words: police, bringing citizens forced delivery, detention, Police premises.

Стаття надійшла до друку 21 березня 2016 р.

УДК 349.6 (477)

МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

Статтю присвячено дослідженню міжнародно-правового регулювання забезпечення екологічної безпеки. Встановлено, що екологічна безпека базується на принципах, закладених у Декларації щодо навколишнього середовища й розвитку, прийнятої на Конференції ООН з навколишнього середовища й розвитку від 14 червня 1992 року в Ріо-де-Жанейро, однак вперше як об'єкт правового регулювання з'являється в резолюціях Генеральної Асамблеї ООН від 5 грудня 1986 р. і 7 грудня 1987 р., присвячених питанням припинення перегонки у озброєнні і ядерного роззброєння. Доведено, що паралельно, на міжнародному рівні, формується й низка нормативно-правових документів, у яких термін «екологічна безпека» не згадується, проте на підставі положень, закріплених у Декларації Ріо-де-Жанейро, та наукових підходів щодо визначення сутності екологічної безпеки вважається, що такі документи закладають основи механізму забезпечення екологічної безпеки. У роботі підтримується наукова ідея про необхідність розробки на міжнародному рівні єдиного нормативного акту, присвяченого питанням забезпечення екологічної безпеки.

Ключові слова: екологічна безпека, забезпечення екологічної безпеки, міжнародно-правове регулювання, класифікація, нормативно-правові акти, Екологічна Конституція Землі.

Краснова Юлія Андріївна,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права ім. академіка В. З. Янчука, Національний університет біоресурсів і природокористування України

Екологічна криза призвела до становлення міжнародного права навколишнього середовища як нової галузі міжнародного публічного права. Це найбільша частина міжнародного права, що динамічно розвивається, під якою розуміється сукупність міжнародно-правових принципів і норм, які становлять особливу галузь міжнародного права і регулюють відносини між його суб'єктами щодо охорони навколишнього середовища від шкідливих впливів і раціонального використання її окремих елементів з метою забезпечення найкращих умов життя нинішнього і майбутнього покоління людей.

Однак, вирішення національних і міжнародних екологічних проблем у сучасному світі вимагає інтегрованих підходів для встановлення більш досконалої системи міжнародних екологічних відносин. Тому розвиток міжнародного права має відбуватися з врахуванням концептуальних ідей, наприклад, таких як сталий розвиток і справедливість між поколіннями

і всередині покоління (intergenerational and intragenerational equity). Можна припустити, що в майбутньому реалізація подібних концепцій матиме неабиякий вплив на міжнародне право.

Однією з таких концептуальних ідей є концепція екологічної безпеки, яка передбачає розгляд екологічних проблем у контексті національної або міжнародної безпеки. Незважаючи на всі зусилля, що робляться, при існуючому стані міжнародних відносин процес деградації навколишнього середовища не сповільнюється, а прогресує і стає реальною загрозою безпеці. Тому сьогодні, як ніколи раніше, необхідна перебудова міжнародних відносин із тією метою, щоб надати вирішенню екологічних проблем вищий пріоритет. Безпека високо цінується серед усіх проблем, з якими стикається людство. Розгляд екологічних проблем у контексті безпеки реально відображає серйозність екологічної кризи й передбачає встановлення нового світового порядку щодо використання природних ресурсів та захисту навколишнього середовища, взаємодії людини і природи. Так як все більш очевидною стає міжнародна взаємозалежність, то досягнення національної екологічної безпеки є неможливим за відсутності екологічної безпеки інших держав. Це диктує необхідність створення глобальної, міжнародної структури екологічної безпеки.

Слід зазначити, що питання правового забезпечення екологічної безпеки є дискусійним і виступає об'єктом не одного наукового дослідження, проте проблемам його визначення на міжнародному рівні присвячені лише окремі роботи, в основу яких покладені праці В. І. Андрейцева, Г. І. Балюк, Н. Р. Малишевої, Ю. С. Шемшученка тощо. Проте, ці роботи не містять комплексного підходу до дослідження визначеної проблематики. У зв'язку з цим, метою нашого наукового дослідження є аналіз міжнародно-правових норм, які за об'єктом правового регулювання спрямовані на забезпечення екологічної безпеки, що дасть можливість визначитися з їх межами та з формулюванням обґрунтованих пропозицій щодо вдосконалення вітчизняної політики в цьому напряму.

Вважається, що першим міжнародним нормативним документом, у якому було закріплено термін «екологічна безпека», є Декларація щодо навколишнього середовища й розвитку, прийнята на Конференції ООН з навколишнього середовища й розвитку, яка відбулася 14 червня 1992 року в Ріо-де-Жанейро. У Декларації проголошено 27 принципів, що широко застосовуються і сьогодні. Серед них у світлі досліджуваної теми слід зазначити такі: 1) світ, розвиток і охорона навколишнього середовища взаємопов'язані; 2) турбота про людину є центральною ланкою в діяльності щодо забезпечення сталого розвитку; 3) люди мають право жити в доброму здоров'ї та плідно трудитися в гармонії з природою; 4) держави приймають ефективні законодавчі акти в галузі охорони навколишнього середовища; 5) захист навколишнього середовища на благо нинішнього й майбутніх поколінь; 6) забезпечення екологічної безпеки; 7) контроль за дотриманням міжнародних договорів з охорони навколишнього середовища тощо.

Ці та інші принципи заклали основу для забезпечення світовою спільнотою і окремими державами сталого розвитку правовими та іншими засобами.

Спеціальним об'єктом правового регулювання на міжнародному рівні екологічна безпека стала у відповідних резолюціях Генеральної Асамблеї ООН від 5 грудня 1986 р. і 7 грудня 1987 р. Зі змісту вказаних документів випливає, що захист і поліпшення довкілля, раціональне використання природних ресурсів тісно пов'язані із забезпеченням міжнародної безпеки у всіх її аспектах, припиненням перегонів у озброєнні і роззброєнням, у першу чергу ядерним [1, с. 49–53].

У цей же час на нараді Постійного консультативного комітету країн-членів Організації Варшавського Договору (1987 р., травень) країнами Радянського Союзу пропонуються основні положення концепції міжнародної екологічної безпеки, як складової всеосяжної системи міжнародної безпеки, що були сформульовані в Комюніке Берлінської наради [1, с. 50]. Взаємозв'язок екологічної та міжнародної безпеки переконливо показано і в статті М. С. Горбачова «Реальність і гарантії безпечного миру» [2].

Позитивні тенденції у сфері міжнародної екологічної безпеки отримали закріплення і в Меморандумі соціалістичних країн, поширеному на 42-ій сесії Генеральної Асамблеї ООН, а також у проекті резолюції «Міжнародна екологічна безпека» (1987 р., 30 жовтня), представленому на сесії делегаціями Чехословаччини та УРСР [3].

Подальший розвиток концепція міжнародної екологічної безпеки отримала на Нараді Політичного консультативного комітету держав-учасниць Варшавського Договору (Варшава, 1988 р., червень). На цій нараді було прийнято важливий документ щодо питань забезпечення екологічної безпеки — «Наслідки гонки озброєнь для довкілля та інші аспекти екологічної безпеки» [4, с. 305]. У ньому визначено основи концепції міжнародної екологічної безпеки, покликаної сприяти стійкому й безпечному розвитку всіх держав і створенню сприятливих умов для життя кожного народу і кожної людини. Важливо відзначити і розроблену державами-учасницями Варшавського Договору програму термінових дій щодо забезпечення екологічної безпеки на основі відкритої міжнародної співпраці. Ця програма дій держав слугує прикладом нового екологічного мислення в міжнародній політиці.

У той же час на міжнародному рівні формується й низка нормативно-правових документів, у яких термін «екологічна безпека» не згадується, проте на підставі положень, закріплених у Декларації Ріо-де-Жанейро, та наукових підходів щодо визначення сутності екологічної безпеки вважається, що такі документи закладають основи механізму забезпечення екологічної безпеки.

Зважаючи на велику кількість і різнорідність договорів щодо забезпечення на міжнародному рівні екологічної безпеки, їх аналіз слід здійснювати, спираючись на класифікацію відповідних джерел за предметом регулювання. У літературі

з міжнародного права навколишнього середовища прийнято поділяти джерела цієї галузі права за типами природних ресурсів [5, с. 336; 6, с. 398–410]. Однак, для міжнародного права екологічної безпеки такий поділ вважаємо малопродуктивним. Найбільш прийнятною видається класифікація відповідних джерел за рівнем відносин, що підлягають міжнародно-правовому регулюванню, а саме поділ на:

а) акти щодо забезпечення глобальної екологічної безпеки, відвернення катастроф загальнопланетарного масштабу;

б) акти щодо попередження транскордонного впливу діяльності під юрисдикцією та контролем однієї держави на довкілля інших держав;

в) акти щодо забезпечення екологічної безпеки певних регіонів.

Окремим блоком слід розглядати джерела міжнародного права екологічної безпеки, якими запроваджуються механізми гарантування відповідного права шляхом встановлення: прав громадськості на інформацію, участь у прийнятті екологічно важливих рішень, доступ до правосуддя, міжнародної відповідальності та компенсації за екологічну шкоду; моніторингу стану навколишнього середовища та міжнародної оцінки впливу на нього тощо.

Розглянемо ці види джерел більш детально.

1. Акти щодо забезпечення глобальної екологічної безпеки, відвернення екологічних катастроф загальнопланетарного масштабу.

Такі проблеми, як зміна клімату (парниковий ефект і пов'язане з ним глобальне потепління), руйнування озонового шару, вичерпання природних ресурсів (у першу чергу, питної води, лісу) та біологічних ресурсів планети (зниження біорізноманіття, опустелювання тощо) мають глобальний характер. В їх успішному вирішенні зацікавлені всі держави і всі жителі планети Земля. Для попередження (призупинення, уповільнення) відповідних процесів світове співтовариство вдається до розроблення й ухвалення спільних стратегій, здатних поставити заслін поширенню небезпечних екологічних тенденцій або ж ліквідувати наслідки тих негативних процесів, які вже охопили нашу планету.

Міжнародні документи цієї групи (умовно «технократичного» змісту) мають на меті приборкати екологічні ефекти НТП, поставити в певні правові рамки процес економічного зростання.

Хотілося б підкреслити важливу особливість сучасних міжнародних договорів з питань глобальної екологічної безпеки, пов'язану зі зміною їх характеру. Вони все більш враховують різнопланові інтереси різних груп держав, у першу чергу тих, що розвиваються. Простежується чітка тенденція: від конфронтаційного характеру міжнародних документів 60-х – 70-х XX ст. — до спроб «слухати і чути один одного», шукати компроміси і зближувати позиції наприкінці 90-х років XX ст. – на початку XXI ст. Цільові настанови виживання людства народжують і нові підходи до міжнародних відносин держав у цій царині. З певною мірою умовності можна говорити навіть про те, що у сфері забезпечення глобальної

екологічної безпеки, як і в цілому в міжнародних екологічних відносинах, йдуть у минуле ще вчора непорушні ознаки міжнародних договорів: їх симетричність, рівність сторін договору і т. п. Розвинені країни все частіше вимушені йти на поступки країнам, що розвиваються (особливо у фінансово-економічному плані), для того, щоб отримати від останніх ухвалення ними міжнародних зобов'язань з питань забезпечення екологічної безпеки. Для ілюстрації цієї тези досить вивчити міжнародні документи, прийняті на саміті 1992 р. у Ріо-де-Жанейро (Декларація Ріо-де-Жанейро, Порядок денний на XXI ст., Конвенція про біорізноманіття, Рамкова конвенція про зміну клімату та інші), коли країни, що розвиваються, добилися від розвинутих країн значних фінансово-економічних поступок і преференцій, погодившись узяти на себе зобов'язання щодо забезпечення екологічної безпеки, зокрема, шляхом не винищення природних ресурсів, що знаходяться під їх суверенітетом.

До міжнародних нормативних актів цієї категорії належать:

а) Конвенція про охорону озонового шару (Відень, 1985 р.) та Монреальський протокол до неї про речовини, що руйнують озоновий шар (1987 р.);

б) Рамкова конвенція ООН про зміну клімату (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.) і Кіотський протокол до неї про обмеження і скорочення викидів парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом, а також інших речовин, що приводять або можуть привести до змін клімату (1997 р.);

в) Конвенція про біологічне різноманіття (Ріо-де-Жанейро, 5 червня 1992 р.) та протоколи до неї: Картахенський протокол про біобезпеку від 22 січня 2000 року; Нагойський протокол регулювання доступу до генетичних ресурсів та спільного використання на справедливій та рівній основі вигод від їх застосування від 29 жовтня 2010 р.; Нагойсько-Куала-Лумпурський Додатковий протокол про відповідальність і відшкодування за шкоду до Картахенського протоколу про біобезпеку від 15 жовтня 2010 р.;

г) Стокгольмська конвенція про стійкі органічні забруднювачі (Стокгольм, 22 травня 2001 р.,);

д) Міжнародна угода з тропічної деревини, укладена в ході Конференції ООН з питань торгівлі та розвитку (Женева, 27 січня 2006 р.);

е) Конвенція Організації Об'єднаних Націй про боротьбу з опустелюванням у тих країнах, що потерпають від серйозної посухи та / або опустелювання, особливо в Африці (Париж, 17 червня 1994 р.);

є) Конвенція про заборону військового чи будь-якого іншого ворожого використання засобів впливу на природне середовище від 10 грудня 1976 р.

2. Акти щодо попередження транскордонного впливу діяльності під юрисдикцією та контролем однієї держави на довкілля інших держав.

Слід зазначити, що більшість міжнародно-правових інструментів розроблялися під егідою Європейської Економічної Комісії ООН, хоча їх учасницями стали держави не лише регіону ЄЕК. Саме в надрах ЄЕК

були вперше напрацьовані й концептуальні засади транскордонних впливів на навколишнє середовище. Серед найважливіших багатосторонніх міжнародних договорів цієї групи слід проаналізувати такі:

а) Конвенція про транскордонне забруднення повітря на великі відстані (Женева, 13 листопада 1979 р.) і протоколи до неї: 1) Протокол, що стосується довгострокового фінансування Спільної програми спостереження й оцінки поширення забруднювачів повітря на великі відстані в Європі (ЄМЕП) (Женева, 28 вересня 1984 р.); 2) Протокол про скорочення викидів сірки або їх транскордонних потоків принаймні на 30 відсотків (Гельсінкі, 8 липня 1985 р.); 3) Протокол про обмеження викидів окислів азоту або їх транскордонних потоків (Софія, 31 жовтня 1988 р.); 4) Протокол стосовно подальшого скорочення викидів оксидів сірки (Осло, 14 червня 1994 р.); 5) Протокол про контроль за викидами стійких органічних сполук та їх транскордонними потоками (Женева,18 листопада 1991 р.); 6) Протокол про важкі метали (Орхус, 24 червня 1998 р.); 7) Протокол про стійкі органічні заруднювачі (Орхус, 24 червня 1998 р.); 8) Протокол про боротьбу з підкисленням, евтрофікацією та приземним озоном (Гетельборг, 30 листопада 1999 р.);

б) Базельська конвенція про контроль за транскордонним перевезенням небезпечних відходів та їх видаленням від 22 березня 1989 р.;

в) Конвенція про транскордонний вплив промислових аварій (Гельсінкі, 17 березня 1992 р.);

г) Конвенція про охорону та використання транскордонних водотоків та міжнародних озер (Гельсінкі, 17 березня 1992 р.);

д) Міжнародна конвенція щодо запобігання забрудненню моря нафтою (1954 р.);

е) Міжнародна конвенція щодо втручання у відкритому морі у випадку аварій, які призводять до забруднення нафтою (1969 р.);

є) Міжнародна конвенція щодо запобігання забрудненню із суден (1973 р.);

ж) Міжнародна конвенція щодо забезпечення готовності на випадок забруднення нафтою і боротьбі з нею (1990 р.);

з) Конвенція про запобігання забрудненню моря скидами відходів та інших матеріалів (1972 р.);

і) Женевська конвенція про відкрите море (1958 р.) та ін.

3. Акти щодо забезпечення регіональної екологічної безпеки.

Регіональна екологічна безпека є складовою частиною і неодмінним компонентом глобальної екологічної безпеки. Разом із локальними та національними заходами екологічного убезпечення, від заходів, які здійснюються на регіональному рівні, великою мірою залежить формування міжнародно-правового режиму екологічної безпеки. Політико-правові інструменти регіональної екологічної безпеки створюються та реалізуються на різних рівнях. Системоутворюючими при цьому можуть бути географічні, економічні регіони, басейни морів чи великих рік, гірські масиви тощо. Розглянемо кілька таких інструментів, що є важливими для України і в яких наша держава бере безпосередню участь.

а) Конвенція про захист Чорного моря від забруднення (Бухарест, 21

квітня 1992 р. та протоколи до неї: 1) Протокол про захист морського середовища Чорного моря від забруднення з наземних джерел (Бухарест, 21 квітня 1992 р.); 2) Протокол про співробітництво у боротьбі із забрудненням морського середовища Чорного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами у надзвичайних ситуаціях (Бухарест, 21 квітня 1992 р.); 3) Протокол про захист морського середовища Чорного моря від забруднень, викликаних похованням (Бухарест, 21 квітня 1992 р.); 4) Протокол про збереження біорізноманіття та ландшафтів Чорного моря (Софія, 14 червня 2002 р).

Стимулююче значення для подальшого розвитку регіонального співробітництва у цій сфері має прийнята в 1974 р. ЮНЕП Програма регіональних морів (NOWPAP) [7]. Вона охоплює 11 регіонів — Середземне, Чорне, Червоне, Карибське, Північне моря, Аденську Перську, Оманську та інші затоки тощо.

б) У рамках цієї програми в 1976 р. у Барселоні була підписана рамкова Конвенція про охорону Середземного моря від забруднення. Вона передбачає як загальні домовленості між сторонами, так і їх конкретизацію у відповідних протоколах до конвенції. Це, зокрема, протоколи: про захоронення (1976 р.); про співробітництво у боротьбі із забрудненням моря нафтою та іншими шкідливими речовинами в надзвичайних випадках (1976 р.); про запобігання забрудненню моря скидами із суден та літальних апаратів (1976 р.); про захист від забруднення моря з наземних джерел (1980 р.).

На необхідність розвитку регіонального морського співробітництва було вказано і в Міжнародній конвенції з морського права. Відповідно до ст. 197 держави співробітничають на глобальній, а коли це доцільно, і на регіональній основі безпосередньо або через компетентні міжнародні організації у формуванні чи розробці міжнародних норм, стандартів, рекомендованої практики і процедур з метою захисту і збереження морського середовища з урахуванням характерних регіональних особливостей.

Уже після прийняття Міжнародної конвенції з морського права були укладені: Боннська угода про співробітництво у боротьбі із забрудненням Північного моря нафтою та іншими шкідливими речовинами (1983 р.); Картахенська конвенція щодо захисту та розвитку морського середовища регіону Карибського моря (1983 р.); Найробійська конвенція про захист, раціональне використання й освоєння морського і прибережного середовища в регіоні Східної Африки (1985 р.); Нумеанська конвенція про охорону природних ресурсів і навколишнього середовища регіону південної частини Тихого океану (1986 р.), Гельсінська конвенція по захисту морського середовища району Балтійського моря (нова редакція, 1992 р.) тощо.

в) Рамкова конвенція про охорону та сталий розвиток Карпат (Київ, 22 травня 2003 р.) та протоколи до неї: 1) Протокол про збереження і стале використання біологічного та ландшафтного різноманіття (Бухарест, 19 червня 2008 р.); 2) Протокол про стале управління лісами (Братислава, 27 травня 2011 р.).

4. Акти міжнародного права, якими запроваджуються механізми гарантування екологічної безпеки.

Ця група міжнародно-правових інструментів передбачає встановлення різного роду механізмів для забезпечення екологічної безпеки на глобальному чи регіональному рівнях. Відповідні механізми включають міжнародну оцінку впливу на довкілля, гарантування участі громадськості на всіх стадіях прийняття екологічно важливих рішень, міжнародної відповідальності й відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок порушень міжнародних норм екологічної безпеки тощо.

Акти цієї групи є найбільш численними і різнохарактерними. Коротко розглянемо лише деякі з них, що є найбільш дієвими у відповідній сфері.

а) Конвенція про оцінку впливу на навколишнє середовище в транскордонному контексті (Еспо, 25 лютого 1991 р.) та Протокол щодо стратегічної екологічної оцінки до неї (Київ, 21 травня 2003 р.);

б) Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень і доступ до правосуддя з питань, що стосуються навколишнього середовища (Орхус, 25 червня 1998 р.);

в) Протокол про цивільну відповідальність та компенсацію за шкоду, заподіяну транскордонним впливом промислових аварій на транскордонні води до Конвенції 1992 року з охорони і використання транскордонних водотоків і міжнародних озер і до Конвенції 1992 року про транскордонний вплив промислових аварій від 01.05.2003 р.

Наведений протокол є далеко не поодиноким міжнародно-правовим інструментом, що передбачає встановлення суворої (абсолютної, об'єктивної) відповідальності оператора, а в деяких випадках — держави за шкоду, заподіяну під юрисдикцією однієї держави, навколишньому середовищу або суб'єктам на території (під юрисдикцією) іншої держави.

Насамперед йдеться про діяльність, пов'язану з використанням об'єктів підвищеної небезпеки (повітряних та морських суден, космічних апаратів, атомних станцій тощо). У низці таких договорів слід назвати: Міжнародну конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду від забруднення нафтою (1969 р.); Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду, спричинену при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом (1989 р.); Конвенцію про цивільну відповідальність за шкоду від діяльності, небезпечної для навколишнього природного середовища (1993 р.); Конвенцію про попередження забруднення моря викидами відходів та інших матеріалів (1972 р.); Брюссельську конвенцію про відповідальність операторів ядерних суден (1962 р.); Паризьку конвенцію про відповідальність перед третьою стороною в галузі атомної енергії (1960 р.); Віденську конвенцію про цивільну відповідальність за ядерну шкоду (1963 р.); Брюссельську конвенцію про цивільну відповідальність у галузі морських перевезень розщеплюваних матеріалів (1971 р.) та деякими іншими міжнародно-правовими актами.

У зв'язку зі значним обсягом міжнародно-правових норм, спрямованих на врегулювання питання забезпечення екологічної безпеки, Україна як член міжнародної спільноти виступила з ініціативою щодо розроблення єдиного міжнародного нормативного акту, який би комплексно визначав стратегію природоохоронної та антропоохоронної діяльності, т. з. «Екологічної Конституції Землі» [8; 9, с. 12–20]. Підтримуємо таку наукову позицію і вважаємо, що прийняття такого документу зможе подолати колізії та дефекти вітчизняного законодавства в частині визначення таких понять, як «раціональне природокористування», «охорона навколишнього природного середовища» та «екологічна безпека», а також припинити наукові суперечки щодо наявності (відсутності) забезпечення екологічної безпеки як окремого напряму правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Кириленко В. П. Принцип экологической безопасности в современном международном праве / В. П. Кириленко // Правоведение. — 1989. — № 3. — С. 49–53.

2. Горбачев М. С. Реальность и гарантии безопасного мира / М. С. Горбачев // Право. — 1987. — 17 сентября.

3. Міжнародна екологічна безпека: проект резолюції Генеральної Асамблеї ООН від 30 жовтня 1987 року // UN Doc. A/C.2/42/L.34. 1987. 30 oct.

4. Последствия гонки разоружения для окружающей среды и другие аспекты экологической безопасности // Ежегодный доклад директора-исполнителя ЮНЕП. Найроби, 1987. — 437 с.

5. Кравченко С. М., Андрусевич А. О., Бонайн Дж. Актуальні проблеми міжнародного права навколишнього середовища. — Львів : Вид. центр ЛНУ, 2002. — 336 с.;

6. Суєтнов Є. П. Міжнародно-правова охорона навколишнього природного середовища // Розділ XXI підручника Екологічне право. За ред. проф. Гетьмана А. П. — Харків, Право. — 2013. — С. 398–410.

7. NOWPAP.NorthwestPacificActionPlan // [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nowpap.org/document.php

8. Україна ініціює створення Екологічної Конституції Землі // Електронний ресурс. — Режим доступу : http://health.unian.ua/country/665607-ukrajina-initsiyue-stvorennya-ekologichnoji-konstitutsiji-zemli.html

9. Малишева Н. Р. Состояние и основные тенденции развития международного права окружающей среды // Міжнародне право навколишнього середовища: стан та перспективи розвитку. Матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — К. : ТОВ «Видавництво географічної літератури «Обрії», 2010. — С. 12–20.

Краснова Ю. А. Международно-правовое регулирование обеспечения экологической безопасности

Статья посвящена исследованию международно-правового регулирования обеспечения экологической безопасности. Установлено, что экологическая безопасность базируется на принципах, заложенных в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на Конференции ООН по окружающей среде и развитию от 14 июня 1992 года в Рио-де-Жанейро, однако

впервые в качестве объекта правового регулирования появляется в резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН от 5 декабря 1986 и 7 декабря 1987, посвященных вопросам прекращения гонки вооружений и ядерным разоружением. Доказано, что параллельно, на международном уровне, формируется и ряд нормативно-правовых документов, в которых термин «экологическая безопасность» не упоминается, однако, на основании положений, закрепленных в Декларации Рио-де-Жанейро, и научных подходов к определению сущности экологической безопасности считается, что такие документы закладывают основы механизма обеспечения экологической безопасности. В работе поддерживается научная идея о необходимости разработки на международном уровне единого нормативного акта, посвященного вопросам обеспечения экологической безопасности.

Ключевые слова: экологическая безопасность, обеспечение экологической безопасности, международно-правовое регулирование, классификация нормативно-правовых актов, Экологическая Конституция Земли.

Krasnova Y. A. International legal regulation of environmental security

This article is dedicated to international legal regulation of environmental security. It is stated that environmental security is based on the principles, which had been established at the declaration of the Environment & Development which had been adopted on the United Nations Conference on Environment & Development Rio de Janerio from 14 June, 1992. But firstly, as object of legal regulation, it appeared in UNO's General Assemblies resolutions from 5 December, 1986 and from 7 December, 1987, which had been dedicated to issues of armaments race finishing and nuclear disarmament. It is proved, that at the same time on international level some legal documents, where "environmental security" does not used had been formed. But according to the decisions which had been concluded on Rio de Janeiro' s Declaration and according to the scientific approaches it is suggested that such documents established basics of environmental security supplying mechanism. Because of such a big quantity which used in research work, they`ve been classified in accordance with subject of legal regulation: a) acts, which ensure global environmental security, disaster prevention of planetary scale; b) acts, which ensure to prevent cross-border impact of activity under the jurisdiction and control of one state on the environment of other States; c) acts, which ensure regional environmental security; d) international legal acts, which introduces the mechanism of environmental security guarantee. The research work is supported to develop on international level unified legal act, which would be dedicated to the issues of environmental security ensuring.

Key words: environmental security, international legal regulation, classification of legal acts, the Constitution of the Earth.

Стаття надійшла до друку 25 березня 2016 р.

УДК 342.721

ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ТА ЗАХИСТУ ПЕРСОНАЛЬНИХ ДАНИХ В УМОВАХ ЗАГРОЗИ ІНТЕРЕСАМ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті аналізується проблематика використання та захисту персональних даних в умовах загрози інтересам національної безпеки України. Звертається увага на певні законодавчі перешкоди щодо участі громадських формувань у відстоюванні інтересів національної безпеки країни. Пропонуються конкретні шляхи вирішення проблеми шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про захист персональних даних».

Ключові слова: персональні дані, захист персональних даних, конфіденційна інформація про особу, право на повагу до приватного та сімейного життя, до житла та кореспонденції, право на відступ від зобов'язань, дерогація, загроза інтересам національної безпеки.

Діхтієвський Петро Васильович,

д. ю. н., професор кафедри адміністративного права юридичного факультету КНУ імені Тараса Шевченка

Марченко Віктор Борисович,

к. ю. н., доцент кафедри правового регулювання економіки юридичного факультету КНЕУ імені Вадима Гетьмана

Актуальність тематики використання та правового захисту персональних даних обумовлюється тим, що права особи щодо персональних даних є складовою частиною права на повагу до приватного та сімейного життя, до житла та кореспонденції [13, с. 15]. Останнє ж закріплене в статті 8 Європейської Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод [4]. Водночас, утвердження й забезпечення прав і свобод людини, відповідно до статті 3 Конституції України [1], є головним обов'язком української держави. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави, держава відповідає перед людиною за свою діяльність.

Як відомо, вперше право особи на захист від втручання інших у приватне життя, зокрема, з боку держави, було зафіксовано в статті 12 (повага до приватного та сімейного життя) Загальної декларації прав людини Організації Об'єднаних Націй 1948 року. Згодом недопустимість свавільного чи незаконного втручання в особисте та сімейне життя людини була визнана міжнародною спільнотою в Міжнародному пакті про громадянські й політичні права ООН від 16.12.1966 (стаття 17).

Нагальним аспектом правової проблематики прав особи в Україні загалом та використання й захисту

персональних даних зокрема є триваюча збройна агресія проти України, яка супроводжується вчиненням воєнних злочинів і злочинів проти людяності збройними формуваннями, керованими, контрольованими й фінансованими Російською Федерацією, як це визначено в Заяві Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» [7].

Відповідно до пункту 3 вказаної Заяви агресія становить суспільну небезпеку, яка загрожує життю нації в розумінні пункту 1 статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, пункту 1 статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Це означає, що під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує життю нації, і про наявність якої офіційно оголошується, держава може здійснити тимчасовий відступ від зобов'язань (дерогацію) [17], тобто, вжити заходів, що відступають від її зобов'язань щодо захисту прав особи, однак виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища, і за умови, що такі заходи не суперечать іншим її зобов'язанням згідно з міжнародним правом. І, як випливає з пункту 9 вищезгаданої Заяви, Україна скористалась таким правом дерогації.

Таким чином, надзвичайні суспільні обставини особливо актуалізують проблематику правового регулювання використання та захисту прав особи щодо персональних даних та диктують необхідність відповідних правових досліджень цієї проблеми.

Дослідженню окремих питань правового захисту персональних даних присвятили свої праці окремі юристи та науковці, зокрема, А. Пазюк, В. Головченко, Л. Чернявський, П. Макушев, О. Оніщенко, І. Сенюта та ін. Однак на сьогодні практично немає публікацій, присвячених дослідженню особливостей правового регулювання використання та захисту персональних даних в умовах становища, у якому опинилася Україна внаслідок збройної агресії на сході країни.

Мета публікації полягає в тому, щоб на основі аналізу законодавчих, теоретичних і практичних матеріалів виявити особливості правового регулювання використання та захисту персональних даних в умовах спровокованої суспільної небезпеки в Україні, визначити відповідну проблематику та шляхи її вирішення.

Перш за все, слід зазначити, що право на захист персональних даних є частиною прав, що захищаються статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [4] та статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські й політичні права [3], які гарантують право на повагу до приватного та сімейного життя, житла та кореспонденції, а також визначає умови, за яких дозволяється обмежувати це право. При цьому органи державної влади не можуть втручатися в здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та

громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб. Так само в Конвенції про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних [5] дія закладених у ній обмежень щодо здійснення прав можлива лише за умови існування загрози для інтересів, які переважають (наприклад, інтереси безпеки та захисту держави) [13, с. 17]. Відповідно до п. 2 ст. 9 зазначеної Конвенції відхилення від положень статей 5, 6 та 8 цієї Конвенції дозволяється тоді, коли таке відхилення передбачене законодавством Сторони та є в демократичному суспільстві необхідним заходом, спрямованим на:

а) захист державної та громадської безпеки, фінансових інтересів Держави або на боротьбу з кримінальними правопорушеннями;

б) захист суб'єкта даних або прав і свобод інших людей. Отже, право на захист персональних даних не є абсолютним, у кожному випадку воно має бути приведене у відповідність з іншими правами [13, с. 23].

Водночас, слід зауважити, що опинившись фактично в стані війни, Україна, як правова держава, прагне діяти в правовому полі. І хоча в Україні і не введено правовий режим воєнного стану, однак можна говорити про запровадження певних окремих елементів надзвичайного правового режиму, відповідно до тих викликів, які сьогодні стоять перед нашою країною, — це питання загрози територіальної цілісності України. Тобто, йдеться про випадки, коли самі правові норми не скасовуються, але зупиняється чи призупиняється їх дія або змінюється режим їх застосування. Особливої актуальності ці випадки набувають, якщо стосуються захисту прав людини.

Одним із таких випадків є прийнята нещодавно Заява Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» [7]. Перш за все, Україна визначає підставу, що змушує її вдаватись до права дерогації. Це, відповідно до п. 3 Заяви, — триваюча збройна агресія Російської Федерації проти України, яка становить суспільну небезпеку, яка загрожує життю нації в розумінні пункту 1 статті 4 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, пункту 1 статті 15 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Відповідно до п. 9. Заяви [7] Україна користується своїм правом на відступ від зобов'язань, визначених пунктом 3 статті 2, статтями 9, 12, 14 та 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтями 5, 6, 8 та 13 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Отже, Україна заявила про можливість відступу від гарантування таких прав, як право на свободу та особисту недоторканність, право на справедливий суд, право на повагу до приватного і сімейного життя, право на ефективний засіб юридичного захисту, право на вільне пересування і свободу вибору місця проживання.

При цьому в Заяві [7] вказуються вже прийняті відповідними органами держави рішення, що спричинили необхідність певних відступів від міжнародних стандартів з прав людини. Це, зокрема, прийняті відповідними законами рішення:

а) щодо превентивного затримання осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години, але не більше ніж на 30 діб (п. 5);

б) щодо особливого режиму досудового розслідування (п. 6);

в) щодо зміни територіальної підсудності судових справ (п. 7);

г) щодо надання певних надзвичайних повноважень новоутвореним військово-цивільним адміністраціям у зоні АТО (ст. 5 Закону України «Про військово-цивільні адміністрації», зі змінами від 04.02.2016 р.), як тимчасовий вимушений захід з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції.

Таким чином, Україна відступила від зобов'язань, визначених статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, які гарантують право на повагу до свого приватного та сімейного життя, до свого житла та кореспонденції. Україна, практично, створила умови для відступу і від міжнародних зобов'язань щодо гарантування права на захист проти збору та використання персональних даних, оскільки останнє становить частину передбаченого статтею 8 права на повагу до приватного та сімейного життя, до житла та кореспонденції [13, с. 15].

Вищевказане не означає, що скасовується чи призупиняється дія норм законодавства України про захист персональних даних. Тут слід наголосити, що в цьому випадку йдеться лише про умову для відступу від зобов'язань щодо персональних даних, оскільки відповідної юридичної підстави у вигляді певного закону чи змін до чинних законів до сьогодні не прийнято. Конституційні та законодавчі гарантії щодо персональних даних залишаються чинними. Так, відповідно до ст. 32 Конституції України [1] не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Аналогічно відповідно до п. 6 ст. 6 Закону України «Про захист персональних даних» [6] не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. А відповідно до п. 2 ст. 14 вказаного закону поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або уповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Однак, слід зазначити, що проблема військової агресії та пов'язаної з нею загрози національній безпеці країни є багатоаспектною — політичною,

правовою, економічною, соціальною, соціологічною тощо. Її вирішення неминуче вимагає, у тому числі, відповідної цільової обробки значних обсягів персональної інформації. Адже значна частина громадян опинилася в зоні агресії. Інша частина стала учасником протиправних, у тому числі, терористичних діянь. Знехтувавши обов'язками щодо своєї країни, деякі з них продовжують користуватися правами та благами від української держави. Очевидно, що захист національної безпеки вимагає залучення не лише державних, але й громадських інституцій.

Чи дозволяє чинний на сьогодні правовий режим використання й захисту персональних даних вирішувати нагальні задачі щодо протидії військово-терористичній агресії?

Чи має право суспільство враховувати особливості використання захисту персональних даних в умовах загрози інтересам національної безпеки?

Ці питання, з нашої точки зору, мають право на окрему думку й певне пояснення.

По-перше, військова агресія змушує українську державу, суспільство, громадян і їх організації вдаватися до адекватних дій із метою захисту інтересів національної безпеки.

По-друге, саме через військову агресію, що триває більше двох років, вчинення воєнних злочинів і злочинів проти людяності виникли дії вимушеного виходу за рамки ординарного режиму захисту прав, свобод, передбаченого відповідними міжнародними зобов`язаннями України.

По-третє, є логічною, поруч з державними органами, поява громадських інституцій, що стають на захист національної безпеки України, використовуючи інформаційні засоби, саме таким є Центр «Миротворець» [15]. Як зазначається в офіційній довідці, Центр «Миротворець» та однойменний сайт (https://psb4ukr.org) створені групою вчених і фахівців з питань дослідження ознак злочинів проти національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, що займаються творчою науковою та журналістською діяльністю.

Діапазон висловлюваних поглядів на генезис і природу прав людини є досить широким, про що свідчать офіційні та інформаційні матеріали Центру «Миротворець» та об`єктивна оцінка вимагає погодитися з цим. Права людини становлять найважливіший соціальний політико-правовий інститут, який об'єктивно виступає мірилом демократичних досягнень суспільства, показником рівня його цивілізованості. Саме від рівня забезпеченості прав, найбільшою мірою, залежить рівень розвитку самої особистості, її життя й здоров'я, честь і гідність, недоторканість і безпека [11].

В інтересах збереження життя, здоров'я, свободи вільного пересування та інших прав і свобод громадян України колективом Центру «Миротворець» здійснюється фіксація та безпечне зберігання інформації щодо об'єктів дослідження, у діях яких присутні ознаки злочинів проти національної безпеки України, життя та здоров'я людини, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. Як зазначається, Центр «Миротворець» здійснює свою

діяльність у суворій відповідності до чинного законодавства України та міжнародних нормативно-правових актів, ратифікованих нашою державою. Інформаційне наповнення сайту «Миротворець» (https://psb4ukr.org) містить інформацію із загальновідомих і загальнодоступних відкритих джерел, яка використовується в науково-дослідних, творчих і журналістських цілях. Основними джерелами інформації, що використовуються Центром «Миротворець» для проведених наукових досліджень, є відкриті для загального доступу матеріали, які друкуються і розміщуються: у соціальних мережах, у веб-виданнях, на приватних веб-сторінках, у спеціалізованих форумах і блогах, транслюються на каналах телебачення та радіомовлення.

Слід зауважити, що зміст, який у офіційній Довідці названий об'єктом дослідження, більше відповідає загальноприйнятому в науці поняттю суб'єкта. Отже, фактично Центр збирає інформацію про осіб, щодо яких є підстави підозрювати у вчиненні певних злочинів. З посиланням на Кримінальний кодекс України Центр наводить перелік таких злочинів. Це, зокрема, дії, спрямовані на насильницьку зміну чи повалення конституційного ладу або на захоплення державної влади (ст. 109), посягання на територіальну цілісність і недоторканність України (ст. 110), державна зрада (ст. 111), диверсія (ст. 113), шпигунство (ст. 114), перешкоджання законній діяльності Збройних сил України та інших військових формувань (ст. 114-1), умисне вбивство (ст. 115), незаконне позбавлення волі або викрадення людини (ст. 146), захоплення заручників (ст. 147), створення злочинної організації (ст. 255), сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ст. 256), бандитизм (ст. 257), терористичний акт (ст. 258), наруга над державними символами (ст. 338), пропаганда війни (ст. 436), планування, підготовка, розв'язування та ведення агресивної війни (ст. 437), порушення законів та звичаїв війни (ст. 438), застосування зброї масового знищення (ст. 439), найманство (ст. 447) тощо. Центр «Миротворець» пропонує використання інформації та відомостей, що містяться на однойменному сайті співробітникам правоохоронних органів України та іноземних держав.

Цілком державницька й патріотична ініціатива Центру «Миротворець» несподівано наштовхнулась на критику і певну заборону з боку Уповноваженого Верховної Ради з прав людини щодо публікації персональних даних. Так, зокрема, повідомляється, що Уповноважений Верховної Ради з прав людини просить СБУ та МВС покарати осіб, причетних до публікації персональних даних на сайті «Миротворець» [14]. Загалом, Уповноважений має право на подібні втручання, оскільки відповідно до статті 22 Закону України «Про захист персональних даних» Уповноважений Верховної Ради з прав людини здійснює контроль за дотриманням законодавства про захист персональних даних у межах повноважень, передбачених законом.

Сайт «Миротворець» [15] не заперечує, що збирає і поширює

інформацію щодо осіб, підозрюваних у протиправних діяннях. Однак визначає себе як Центр досліджень ознак злочинів проти національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку та підкреслює, що діє виключно в інтересах національної безпеки.

Спробуємо проаналізувати ситуацію та надати їй правову оцінку. Чи виникає автоматично право поширення персональних даних без згоди суб'єкта таких даних внаслідок та у зв'язку із вищезгаданим відступом України від міжнародних зобов'язань щодо певних прав особи, у тому числі права на повагу до приватного життя? Схоже, що автоматично — ні.

За загальним правилом відповідно до Закону України «Про захист персональних даних» обробка персональних даних без згоди суб'єкта таких даних заборонена. Відповідно до п. 5 ст. 6 Закону обробка персональних даних здійснюється для конкретних і законних цілей, визначених за згодою суб'єкта персональних даних.

Однак передбачена можливість і винятків. Відповідно до п. 6 зазначеної статті не допускається обробка даних про фізичну особу, які є конфіденційною інформацією, без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Як бачимо, в останньому випадку відхід від загального правила можливий, але лише в окремих випадках і на підставі закону, що їх визначає. Аналогічно відхід від загального правила передбачений і п. 2 ст. 14 Закону, відповідно до якого поширення персональних даних без згоди суб'єкта персональних даних або вповноваженої ним особи дозволяється у випадках, визначених законом, і лише (якщо це необхідно) в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини. Подібним чином п. 1 ст. 24 Закону передбачає, що обмеження дії статей 6, 7 і 8 цього Закону може здійснюватися у випадках, передбачених законом, наскільки це необхідно в демократичному суспільстві в інтересах національної безпеки, економічного добробуту або захисту прав і свобод суб'єктів персональних даних чи інших осіб.

Таким чином, обробка, поширення персональних даних без згоди їх суб'єкта може здійснюватися, однак тільки:

— по-перше, у виняткових випадках, зокрема, в інтересах національної безпеки;

— по-друге, на підставі відповідної норми чи навіть окремого закону, що передбачає та врегульовує такі виняткові випадки.

З іншого боку, п. 2. ст. 25 Закону України «Про захист персональних даних» дозволяє обробку персональних даних і без застосування положень цього Закону, якщо така обробка здійснюється:

— по-перше, фізичною особою виключно для особистих чи побутових потреб;

— по-друге, виключно для журналістських та творчих цілей, за умови забезпечення балансу між правом на повагу до особистого життя та правом на свободу вираження поглядів.

Таким чином, щоб увести безпекову діяльність Центру Миротворець та

аналогічних інституцій в умовах військової агресії в цілком легітимне русло, видається доцільним не йти шляхом прийняття спеціального закону, а вивести таку діяльність за рамки обмежувального регулювання Закону України «Про захист персональних даних». Це можна зробити шляхом доповнення п. 2. ст. 25 Закону України «Про захист персональних даних ще одним підпунктом наступного змісту: «3) виключно з метою захисту національної безпеки України в умовах воєнного, надзвичайного стану або проведення антитерористичної операції».

Підсумовуючи розглянуті питання, слід зауважити наступне.

1. Право на захист персональних даних випливає з права на повагу до приватного та сімейного життя, до житла та кореспонденції, яке передбачене статтею 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та статтею 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Саме тому, право на захист персональних даних є не абсолютним, а відносним. У кожному випадку воно має бути приведене у відповідність з іншими правами особи.

2. Оцінюючи правомірність загалом обмежувальних з точки зору прав людини діянь в умовах іноземної агресії, слід відзначити, що українське та міжнародне законодавство не лише не забороняє певні обмеження прав особи, у тому числі й щодо захисту персональних даних в умовах загрози національним інтересам, але й прямо передбачає можливість їх застосування. Однак застосування таких обмежень має відповідати визначеній правовій процедурі.

3. Прийнявши Заяву про відступ від зобов'язань, визначених статтями 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права та ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, Україна створила умови і для відступу від міжнародних зобов'язань щодо гарантування права на захист проти збору та використання персональних даних, яке становить частину права на повагу до приватного та сімейного життя, до житла та кореспонденції

4. Прийняття Заяви про відступ створює умови, але не веде до автоматичного обмеження дії норм законодавства України щодо права на захист персональних даних. Підставою такого обмеження може бути лише прийняття відповідного закону, шляхом внесення змін або окремого правового акта.

5. Для створення правових засад широкого залучення громадськості до захисту національної безпеки в умовах воєнного, надзвичайного стану або проведення антитерористичної операції вбачається доцільним дозволити обробку персональних даних виключно з метою захисту національної безпеки України без застосування положень Закону України «Про захист персональних даних». Це можна запровадити шляхом внесення відповідних змін до статті 25 указаного Закону.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : від 28 червня 1996 р. // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/

show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80

2. Загальна декларація прав людини ООН: від 10.12.1948 // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права ООН: від 16.12.1966 // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_043

4. Про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція Ради Європи від 04.11.1950. // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

5. Про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних: Конвенція Ради Європи від 28.01.1981. // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_326

6. Про захист персональних даних: Закон України від 01.06.2010 // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2297-17

7. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» : постанова Верховної ради України від 21.05.2015 // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/462-19

8. Про внесення змін до Закону України «Про боротьбу з тероризмом» щодо превентивного затримання у районі проведення антитерористичної операції осіб, причетних до терористичної діяльності, на строк понад 72 години: Закон України від 12.08.2014 № 1630-VII // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1630-18

9. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України щодо особливого режиму досудового розслідування в умовах воєнного, надзвичайного стану або у районі проведення антитерористичної операції: Закон України від 12.08.2014 № 1631-VII // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1631-18

10. Про здійснення правосуддя та кримінального провадження у зв'язку з проведенням антитерористичної операції: Закон України від 12.08.2014 № 1632-VII // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1632-18

11. Права громадян у сфері виконавчої влади: адміністративно-правове забезпечення реалізації та захисту / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. — Київ, Науково-виробниче підприємство «Видавництво «Наукова думка» НАН України», 2007. — С. 11

12. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 03.02.2015 № 141-VIII // Офіційний портал Верховної Ради України. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/141-19

13. Посібник з європейського права у сфері захисту персональних даних. — К. : К.І.С., 2015. — 216 с.

14. Омбудсмен вимагає притягнути Геращенка до кримінальної відповідальності // Корреспондент. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ua.korrespondent.net/ukraine/3509044-ombudsmen-vymahaie-prytiahnuty-heraschenka-do-kryminalnoi-vidpovidalnosti

15. «Миротворець». Центр досліджень ознак злочинів проти національної безпеки України, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://psb4ukr.org/

16. Пазюк А. Міжнародно-правовий аналіз інформаційних прав людини в Конституції України // Інтернет-платформа для вчених «Academia.edu». — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://www.academia.edu/14102253/

17. Дерогація // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B3%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F

Дихтиевский П. В., Марченко В. Б. Проблемы использования и защиты персональных данных в условиях угрозы интересам национальной безопасности

В статье анализируется проблематика использования и защиты персональных данных в условиях угрозы интересам национальной безопасности Украины. Обращается внимание на определенные законодательные препятствия относительно участия общественных формирований в отстаивании интересов национальной безопасности страны. Предлагаются конкретные пути решения проблемы путем внесения соответствующих изменений в Закон Украины «О защите персональных данных».

Ключевые слова: персональные данные, защита персональных данных, конфиденциальная информация о лице, право на уважение к частной и семейной жизни, к жилью и корреспонденции, право на отступление от обязательств, дерогация, угроза интересам национальной безопасности.

Dikhtiyevsky P. V., Marchenko V. B. Issues of personal data usage and protection under conditions of the threat to the interests of national security

The article reveals issues of usage and protection for personal data under conditions of the threat to the interests of national security of Ukraine. Special attention is paid to the defined legislative drawbacks regarding participation of non-governmental organizations in providing national safety of the state. Here`ve been proposed the detailed proposals to solving the discussed issues by amending the Law of Ukraine "On personal data protection".

Key words: personal data, personal data protection, confidential information about a person, the right to respect of private and family life, to the place of living & correspondence, the right to withdraw obligations, threat to the interests of national security.

Стаття надійшла 14 березня 2016 р.

ЗАВДАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ ФАРМАЦЕВТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті розглянуто сучасні завдання вдосконалення вітчизняного державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності, проаналізовано ознаки фармацевтичної діяльності, особливості розвитку фармацевтичного ринку, державної політики у сфері створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів. Узагальнено актуальні проблеми вдосконалення адміністративних та економічних методів, що застосовуються у сфері фармацевтичної діяльності, проведено порівняння із законодавством країн Співдружності Незалежних Держав та Європейського Союзу.

Запропоновано авторське визначення поняття «фармацевтична діяльність» та «фармацевтичний ринок» для цілей удосконалення правового регулювання фармацевтичної діяльності в Україні, обґрунтовано необхідність окремого закону України: «Про фармацевтичну діяльність».

Ключові слова: фармацевтична діяльність, фармацевтичний ринок, державне регулювання, організаційно-правовий механізм здійснення фармацевтичної діяльності, фармацевтичний сектор, охорона здоров'я.

Ширшова Вікторія Михайлівна,

аспірантка кафедри адміністративного права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Актуальність удосконалення застосовуваних методів державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності обґрунтовується необхідністю встановлення ефективних засобів контролю якості, виробництва, системи реалізації, реєстрації лікарських засобів на території України. Це завдання, на наш погляд, є одним із пріоритетних, оскільки його результати можуть суттєво вплинути на захист публічного здоров'я, удосконалення фармацевтичного ринку, створення гарантій захисту прав національних виробників, а також підвищення стандартів якості лікарських засобів, що тісно пов'язано із захистом прав споживачів лікарських засобів.

Проблеми державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності не обмежуються власне правовими, важливе місце серед них займають економічні, соціальні, геополітичні фактори, що визначають специфіку фармацевтичного сектору, особливості розвитку фармацевтичного ринку, впливають на фармацевтичну практику та стандарти фармацевтичного обслуговування.

Проблемам державного регулювання та вдосконалення його методів присвячені праці таких вітчизняних вчених: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Ю. П. Битяк, А. С. Васильєв, Н. М. Тищенко, А. О. Селіванов, С. Г. Стеценко, В. М. Шаповал, А. М. Школик, М. К. Якимчук, Х. П. Ярмакі та багатьох інших. У сфері розвитку фармацевтичного сектору проблемами вдосконалення фармацевтичної діяльності займалися: С. В. Васильєв, Л. І. Кущ, А. С. Немченко, Б. Л. Парновський, Н. О. Гуторова, В. М. Пашков, О. О. Кропивний, І. Ю. Куделич, О. В. Приходько.

Метою цієї статті є формулювання пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності в Україні на основі розгляду становлення фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України, фармацевтичного ринку, правового регулювання фармацевтичної діяльності та змісту основних правових категорій у сфері фармацевтичної діяльності.

У 2011 році було прийнято «Концепцію розвитку фармацевтичного розвитку галузі охорони здоров'я України» (далі — Концепція) [1], у якій зазначено завдання фармацевтичної галузі, окреслено потребу створення відповідної нормативно-правової бази, що регулюватиме фармацевтичну діяльність. У запропонованій концепції розкривається нагальна потреба перевести всі відносини, що виникають при здійсненні фармацевтичної діяльності, у контрольований, адресний, із чітко визначеним суб'єктним складом та чітким розмежуванням прав, обов'язків і відповідальності учасників фармацевтичний ринок.

Окрім цього, Концепція визначає засади забезпечення дієвості та ефективності стандартів фармацевтичної діяльності, а також формуються вимоги до кожної ланки обігу лікарських засобів — хіміко-фармацевтичної, технологічної, випробування, допуску їх з метою застосування — та вимог їх забезпечення відтворюваності й незмінності визначених при створенні та випробуванні властивостей ліків під час зберігання та доставки їх до пацієнтів.

Основні завдання Концепції спрямовані на державне регулювання та розширення фармацевтичного сектору, оскільки цей сектор української економіки займає одну з головних ланок, завданням якого є забезпечення якості та ефективності фармакотерапії й профілактики захворювань населення, що в кінцевому результаті сприяє підвищенню здоров'я працездатного населення, збільшенню тривалості та якості життя населення України.

У багатьох країнах світу, у тому числі у республіках колишнього Радянського Союзу, було розроблено окремі акти законодавства, присвячені правовому регулюванню обігу лікарських засобів та фармацевтичній діяльності, контролю якості лікарських засобів, тощо. Стосовно ж України — у чинному правовому регулюванні спостерігаємо часткове закріплення на рівні Закону України «Про лікарські засоби» [2] основних засад контролю якості лікарських засобів та їх виробництва, реалізації споживачами на території України,

проте низка важливих положень щодо ефективних засобів (методів) державного регулювання у сфері фармацевтичної діяльності, наприклад, закріплені в окремих законах Республіки Туркменістану, Російської Федерації, присвячених правовому регулюванню фармацевтичної діяльності, потребують розробки та впровадження в українському законодавстві з метою забезпечення правових засад організаційно-правового механізму здійснення фармацевтичної діяльності.

Як зазначає О. Г. Алексєєв, «найбільш ефективним шляхом реалізації цього завдання є саме прийняття Закону України «Про фармацевтичну діяльність». До речі, у попередній редакції Концепції (2007 р.) її розробники прямо вказували на необхідність розробки такого закону» [3].

Поняття «фармацевтична діяльність» у чинному законодавстві України зазначено в кількох актах законодавства, наприклад: «Основи законодавства України про охорону здоров'я» (далі — Основи), розглянутій вище Концепції. Варто зазначити, що в «Основах законодавства України про охорону здоров'я» фармацевтичному сектору присвячено розділ X «Медична і фармацевтична діяльність», проте цей нормативно-правовий акт регулює відносини, що виникають у сфері охорони здоров'я. У зазначеному акті також визначається правовий статус медичних та фармацевтичних працівників, поняття «медична діяльність» розкрито в ст. 3 цього акта, проте не подано визначення дефініції «фармацевтична діяльність», що нівелює регулювання фармацевтичної галузі в Україні, та визначення понятійно-термінологічного апарату цієї галузі. У чинному українському законодавстві має місце ситуація, за якої в Основах визначено правові, організаційні, економічні та соціальні засади охорони здоров'я в Україні, розкрито понятійні категорії, що стосуються медичної діяльності тощо, однак лише опосередковано згадано про фармацевтичну діяльність [2].

У свою чергу, Закон України «Про лікарські засоби» № 123/96-ВР від 04.04.1996 р. регулює правовідносини, пов'язані зі створенням, реєстрацією, виробництвом, контролем якості та реалізацією лікарських засобів, визначає права та обов'язки підприємств, установ, організацій громадян, а також повноваження у цій сфері органів виконавчої влади і посадових осіб. Проте, визначення поняття «фармацевтичної діяльності» в цьому Законі також немає, зазначено лише слово «фармацевтичний» при визначенні поняття «активний фармацевтичний інгредієнт[3].

Поняття «фармацевтична діяльність» у Фармацевтичній енциклопедії розкривається, як сфера науково-практичної діяльності в галузі охорони здоров'я, яка охоплює маркетингові дослідження фармацевтичного ринку, визначення потреби в окремих препаратах, науковий пошук отримання лікарського препарату, дослідження щодо створення лікарського препарату, всебічне визначення їх властивостей, включаючи безпеку та специфічну дію, розроблення відповідної нормативно-технічної документації, аналіз препаратів,

стандартизацію, реєстрацію, виробництво, контроль якості, умови зберігання, інформацію з постачання, реалізації та застосування ліків, фармацевтичну опіку, підготовку та перепідготовку фармацевтичних кадрів, а також керівництво фармацевтичним підприємством та їх структурними підрозділами» [4].

На думку вченого С. В. Васильєва, фармацевтичну діяльність слід розуміти як «промислове виробництво лікарських засобів, виробництво лікарських засобів в умовах аптеки, оптову торгівлю лікарськими засобами, їх зберігання, перевезення, вивезення за кордон України, ввезення до України та/або роздрібну торгівлю лікарськими препаратами, зберігання, транспортування, виготовлення лікарських засобів» [5]. У свою чергу, вчений Л. І. Кущ у дисертаційному дослідженні обґрунтовує думку про те, що «фармацевтичною діяльністю є діяльність у сфері охорони здоров'я, що спрямована на розробку, державну реєстрацію, виробництво та торгівлю лікарськими засобами, а також інші дії, пов'язані з ними» [6]. У наведених визначеннях фармацевтичної діяльності зазначено основні ознаки фармацевтичної діяльності, проте їх перелік, на наш погляд, необхідно розширити з врахуванням вимог до суб'єктів, що займаються фармацевтичною діяльністю на території України, у т. ч. щодо їх реєстрації у встановленому законом порядку, ліцензування окремих видів фармацевтичної діяльності, встановлення на рівні закону високого рівня відповідальності, у т. ч. юридичної, перед суспільством та його громадянами за результати ведення означеної діяльності.

Підтримуючи в цілому точки зору вище наведених науковців, вважаємо, що в чинному законодавстві також потребує закріплення поняття «фармацевтичний ринок», що є одним із визначальних аспектів регулювання не тільки на території України, але й у світовому контексті, адже переважна більшість лікарських засобів, що реалізуються на внутрішньому українському ринку, виробляються глобальними фармацевтичними компаніями відповідно до стандартів, затверджених у країнах реєстрації відповідних фармацевтичних компаній, а зміст таких стандартів та можливості контролю якості за дотриманням рецептури лікарських засобів залишається, у переважній більшості випадків, поза межами впливу національних органів державного регулювання, поза межами ефективного президентського, внутрішнього адміністративного, парламентського та судового контролю.

Розглядаючи фармацевтичну галузь як сферу державного регулювання, необхідно надати визначення дефініції, що є «фармацевтичним ринком», які суб'єкти та об'єкти мають бути визначенні в правовому регулюванні цієї галузі.

Фармацевтичний ринок — це економічні взаємовідносини між суб'єктами та об'єктами, пов'язані з обміном фармацевтичних товарів та послуг, внаслідок чого формуються основні елементи ринку — попит, пропозиція та ціна.

Проаналізувавши сферу охорони здоров'я, в Україні назріла потреба

реформи у сфері охорони здоров'я, так як на сьогодні діє система охорони здоров'я, що функціонувала з радянських часів. Підготовлена урядом Національна стратегія реформування системи охорони здоров'я в Україні 2015–2020 (далі — Стратегія) є складовою Національного плану дій реформування, котрий був проголошений Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» та Урядом України.

У Стратегії розглядається фармацевтична реформа, метою якої є зробити ліки безпечними, доступними та ефективними. Виконання й контроль за дотриманням стандартів, правил і норм відповідно до принципів належних практик (GMP, GCP, GDP, GPP тощо) стає обов'язковим правилом ЄС. Підписання документу про асоціацію з ЄС, таким чином, означає запровадження ряду важливих змін, які будуть розпочаті або продовженні в Україні [7].

Відповідно до Стратегії, у країнах ЄС взаємне визнання та угоди про паралельний імпорт широко використовуються на фармацевтичному ринку. Ціни на ліки суттєво відрізняються в країнах ОЕСР, оптовики просто шукають для імпорту найдешевші ціни серед наявних.

Орган центральної влади, уповноважений здійснювати ліцензування суб'єктів фармацевтичної діяльності, сприятиме розширенню мережі роздрібних та оптових аптек, зменшенню кількості бюрократичних і законодавчих бар'єрів, що стримувало входження нових компаній на ринок. При цьому сертифікація GMP повинна бути спрощена, чому сприяє членство України в PIC/S.

У результаті лібералізації ринку, контроль за цінами на ліки виглядатиме як надлишковий політичний інструмент, беручи до уваги економічні проблеми і важливість вітчизняного виробництва (найбільшого в колишньому СРСР).

Національна політика щодо лікарських засобів буде ґрунтуватися на концепції життєво необхідних лікарських засобів.

Національні виробники лікарських засобів будуть заохочуватися до виробництва препаратів, які мають важливе державне значення та входять до оновленого Національного переліку основних лікарських засобів.

Варто зазначити, що колишній міністр охорони здоров'я України Олександр Квіташвілі наголосив, що сумарна цифра переданих МОЗ на міжнародні закіпувлі програм — понад 2 млрд. 197 млн. грн. «Це майже 60% державних закупівель. Наступного року, сподіваємося, за сприяння КМУ передача держзакупівель міжнародним організаціям буде стовідсотковою», — зазначив він [8].

Тобто, з одного боку, Стратегія зазначає про стимулювання національного виробника лікарських засобів, а з іншого, зазначені думки колишнього міністра охорони здоров'я України свідчать про те, що державні закупівлі, те, завдяки чому національний виробник тримається на плаву, — будуть передані стовідсотково до міжнародних корпорацій.

Висновки. Необхідність законодавчого закріплення визначення поняття «фармацевтична діяльність»

є актуальним та потребує прийняття відповідного нормативно-правового акта, Закону України «Про фармацевтичну діяльність», у якому має закріпитися дефініція «фармацевтична діяльність» як діяльність у сфері охорони здоров'я, яка охоплює маркетингові дослідження фармацевтичного ринку, визначення потреби в окремих препаратах, науковий пошук отримання лікарського препарату, дослідження щодо створення лікарського препарату, всебічне визначення їх властивостей, включаючи безпеку та специфічну дію, розроблення відповідної нормативно-технічної документації, аналіз препаратів, стандартизацію, реєстрацію, виробництво, контроль якості, умови зберігання, інформацію з постачання, реалізації та застосування ліків, фармацевтичну опіку, підготовку та перепідготовку фармацевтичних кадрів, а також керівництво фармацевтичним підприємством та їх структурними підрозділами, виробництво та торгівлю лікарськими засобами, їх зберігання, перевезення, вивезення за кордон України, ввезення до України та/або роздрібну торгівлю лікарськими препаратами, зберігання, транспортування, виготовлення лікарських засобів та інші дії, пов'язані з ними. Також у запропонованому законопроекті вважаємо за необхідне розкрити ознаки фармацевтичної діяльності — дослідження щодо створення лікарського препарату, всебічне визначення їх властивостей, розроблення відповідної нормативно-технічної документації, стандартизацію, реєстрацію, виробництво, контроль якості, умови зберігання лікарських засобів.

Вважаємо необхідним у контексті Національної стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні на період 2015–2020 років впровадження контролю якості лікарських засобів, доступності лікарських засобів населенню та стимулювання розвитку фармацевтичного сектору, включаючи позиції національних виробництв лікарських засобів. Методи державного регулювання фармацевтичної діяльності в Україні мають бути більш ефективними. Запропоновано звернути увагу на економічний метод державного регулювання фармацевтичної діяльності. Стимулюючий економічний метод державного регулювання фармацевтичної діяльності, завданням якого буде доступність дешевих лікарських засобів населення, порівняно з міжнародними дорогими лікарськими засобами для людини. Національні виробники повинні мати постійні державні замовлення відповідно до Національного переліку основних лікарських засобів.

До наступного напрямку розвитку слід віднести напрямки фармацевтичної діяльності, суб'єкти фармацевтичної діяльності, до яких належать Всесвітня Організація Охорони Здоров'я, Міністерство Охорони Здоров'я, Державна служба лікарських засобів України, фармацевтичні підприємства, аптеки, дистриб'ютори лікарських засобів, споживачі лікарських засобів та інші, та закріпити стандарти їх діяльності в окремому Законі України «Про фармацевтичну діяльність».

Список використаних джерел:

1. «Про затвердження Концепції розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 роки»: Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.09.2010 № 769 [Електродний ресурс]. — Режим доступу: http://moz.gov.ua

2. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-XXI // Відомості Верховної Ради України. — 1993. — № 4. — Ст. 4,5,7,8,80.

3. Про лікарські засоби: Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 22. — Ст. 3,13,14,17,19.

4. Фармацевтична Енциклопедія // Голова ред.. ради В. П. Черних. — К.: «МОРІОН», 2005. — 848с.

5. Васильєв С. В. Законодавче закріплення поняття «фармацевтична діяльність» як передумова підвищення ефективності державного управління в сфері обігу лікарських засобів / С. В. Васильєв // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. — 2011. — № 4. — С. 7–14.

6. Кущ Л. І. Господарсько-правове регулювання виробництва та торгівлі лікарськими засобами [Текст] : автореферат дис. канд. юрид. наук : 12.00.04 Господарське право, господарсько-процесуальне право / Л. І. Кущ. — Донецьк, 2004. — 20 с.

7. Національна стратегії реформування системи охорони здоров'я в Україні 2015-2020 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://melzdrav.mlt.gov.ua

8. Публікації Міністерства охорони здоров'я України : Міністерства охорони здоров'я України та британське закупівельне агентство CrownAgents підписали договір на закупівлю ліків та медичних препаратів на суму понад 750 млн грн [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://moz.gov.ua

Ширшова В. М. Задания усовершенствования государственного регулирования в сфере фармацевтической деятельности в Украине

В статье рассмотрены современные задания усовершенствования отечественного государственного регулирования в сфере фармацевтической деятельности, проанализированы признаки фармацевтической деятельности, особенности развития фармацевтического рынка, государственной политики в сфере создания, производства, контроля качества и реализации лечебных средств. Обобщены актуальные проблемы усовершенствования административных и экономических методов, применяемых в сфере фармацевтической деятельности, проведено сравнение с законодательством стран Содружества Независимых Государств и Европейского Союза.

Автором предложено определение понятия «фармацевтическая деятельность» и «фармацевтический рынок» для целей усовершенствования правового регулирования фармацевтической деятельности в Украине, обоснована необходимость принятия отдельного Закона Украины «О фармацевтической деятельности».

Ключевые слова: фармацевтическая деятельность, фармацевтический рынок, государственное регулирование, организационно-правовой механизм осуществления фармацевтической деятельности, фармацевтический сектор, охрана здоровья.

Shirshova V. M. Assignments for improvement of state regulation in the sphere of pharmaceutical activity in Ukraine

This article reveals modern assignments for further improvement of domestic state regulation in the sphere of pharmaceutical activity, as well as contains analysis of key features of pharmaceutical activity, peculiarities of domestic pharmaceutical market development, state policy in the field of production, quality control and realization of medicines. Author`s analyzed the key modern issues regarding improvement of administrative and economic methods, applied in the sphere of pharmaceutical activity, and compared legislation in the field with the one of the Commonwealth of Independent States, European Union.

Key words: pharmaceutical activity, pharmaceutical market, state regulation, institutional legal mechanism of pharmaceutical activity realization, pharmaceutical sector, public health protection.

Стаття надійшла до друку 5 квітня 2016 р.

УДК 342.951

ДЕЯКІ ПИТАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ МИТНИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЇХ РЕФОРМУВАННЯ

У статті досліджується адміністративно-правовий статус митних органів України з врахуванням змін до чинного законодавства у зв'язку з проведенням адміністративної реформи в Україні, наводиться авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу митних органів, визначаються нормативно-правові акти, що закріплюють адміністративно-правовий статус митних органів, і пропонується внести в них зміни з метою його вдосконалення.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, митні органи України, адміністративна реформа.

Комзюк Володимир Трохимович,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри державно-правових дисциплін Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького

Митні органи України є невід'ємною складовою системи органів виконавчої влади, апарату держави, від ефективної діяльності яких великою мірою залежить реалізація прав і свобод людини та громадянина, формування й реалізація державної митної політики, що потребує наділення їх відповідними повноваженнями, компетенцією, гарантіями діяльності, тобто закріплення нормами права їх відповідного правового статусу, насамперед адміністративно-правового, оскільки митні органи є органами державного управління й безпосередньо здійснюють державну митну справу та реалізують державну митну політику. Важливість завдань і функцій, які покладено на митні органи, обумовлюють необхідність постійного вдосконалення їх адміністративно-правового статусу, у тому числі й шляхом проведення реформ з метою приведення їх діяльності до вимог європейських і світових стандартів. Приведення норм чинного законодавства до міжнародно-правових вимог завжди пов'язане з певними змінами в діяльності державного органу, внесенням змін до законів, інших нормативно-правових актів, посадових інструкцій, тощо.

Питання адміністративно-правового статусу державних органів досліджувалися багатьма провідними вітчизняними і зарубіжними науковцями у галузі адміністративного права, серед яких слід назвати В. Б. Авер'янова, М. Г. Александрова, Г. В. Атаманчука,

О. М. Бандурку, Д. М. Бахраха, В. М. Бевзенка, А. І. Берлача, Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, І. С. Гриценка, Є. В. Додіна, Ф. Л. Жоріна, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпакова, А. Т. Комзюка, О. П. Коренєва, Б. М. Лазарєва, Р. С. Мельника, О. М. Музичука, В. Я. Настюка, Д. В. Приймаченка, В. К. Шкарупу, М. Г. Шульгу, та інших вчених. Але й сьогодні питання адміністративно-правового статусу митних органів, враховуючи проведення адміністративної реформи в Україні, постійні зміни, які вносяться до законодавства, що регулює їх статус, залишаються актуальними й потребують додаткових досліджень.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу митних органів України в умовах їх реформування, аналіз чинного законодавства, що регулює такий статус та внесення пропозицій щодо його вдосконалення.

Для досягнення мети дослідження необхідно визначитися з поняттям адміністративно-правового статусу митних органів України та проаналізувати чинні нормативно-правові акти, що його визначають і закріплюють. Щодо поняття адміністративно-правового статусу, його елементів, то різні науковці неоднаково підходять до їх розуміння і визначення. Так, В. Б. Авер'янов розуміє адміністративно-правовий статус як комплекс конкретно визначених суб'єктивних прав і обов'язків, які закріплені за відповідним суб'єктом нормами адміністративного права [1, с. 194]. С. Г. Стеценко визначає адміністративно-правовий статус як сукупність прав, обов'язків та гарантій їх реалізації, закріплених у нормах адміністративного права [2, с. 92]. О. О. Бандурка зазначає, що загалом адміністративно-правовий статус державного органу є певною сукупністю його повноважень юридично-владного характеру, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань [3, с. 23]. Можна наводити багато інших визначень поняття адміністративно-правового статусу, які запропоновані провідними вченими-адміністративістами, але у зв'язку з обмеженим обсягом статті, враховуючи наукові думки більшості вчених, вважаємо за необхідне навести власне визначення поняття адміністративно-правового статусу митних органів України, під яким ми розуміємо врегульовану нормами адміністративного права складну юридичну конструкцію, яка включає в себе сукупність взаємопов'язаних структурних елементів, а саме: правову основу їх діяльності, форми й методи її здійснення, завдання, функції та мету діяльності, їх повноваження, адміністративні права та обов'язки, якими наділені митні органи для безпосереднього здійснення державної митної справи, формування і реалізації державної митної політики, а також гарантії їх діяльності та їх відповідальність.

Щодо структури адміністративно-правового статусу, його основних елементів, то тут також думки науковців розходяться, ми ж вважаємо, що основними елементами адміністративно-правового статусу митних органів є правова основа їх діяльності, повноваження (права та обов'язки), гарантії

діяльності та їх юридична відповідальність, закріплені нормами адміністративного права. Правовою основою діяльності митних органів, яку становить адміністративне та митне законодавство, є широке коло правових актів різної юридичної сили, які визначають державно-владні повноваження цих органів, їх завдання, функції, гарантії діяльності, систему органів, основи взаємодії з іншими суб'єктами митних відносин, їх відповідальність тощо. Митне законодавство є надзвичайно динамічним і мінливим, про що говорить і той факт, що в Україні за часи незалежності прийнято вже третій Митний кодекс від 13.03.2012 р. [4], який є основою митного законодавства і який найбільшою мірою і визначає адміністративно-правовий статус митних органів України.

На сьогодні Україна живе в умовах адміністративної реформи, яка започаткована указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» від 22 липня 1998 р. [5] і яка передбачає реформування органів виконавчої влади, до яких належать і митні органи, що значно впливає на їх адміністративно-правовий статус. Адміністративна реформа повинна забезпечити вдосконалення чинного адміністративного законодавства, підвищення ефективності державного управління, надання адміністративних послуг, піднесення на новий рівень системи державної служби. Головною метою реформування митних органів є упорядкування їх функцій та повноважень, створення нової, оптимальної та ефективної їх системи, підвищення ефективності управління ними та їх діяльності, зниження державних витрат на їх функціонування, усунення дублювання функцій органами державної влади. Реформування може мати й негативні риси, адже процесом реформування порушується встановлений порядок діяльності державного органу, безперервність його роботи, виникає певна невизначеність адміністративно-правового статусу органу, що реформується, порушується налагоджена система взаємодії та координації між органами всередині певної системи та з іншими органами державної влади, органами місцевого самоврядування, посадовими та службовими особами, громадськими організаціями та окремими громадянами. Наслідком реформування державного органу може бути скорочення штату працівників, ліквідація відповідних посад, внаслідок чого звільняються працівники, що може призвести до певної соціальної напруги.

Варто зазначити, що митні органи України вже неодноразово зазнавали реформування, яке зумовлювало ліквідацію одних органів і утворення інших з відповідними завданнями, функціями, повноваженнями, компетенцією тощо, змінювалась і нормативно-правова база, що забезпечувала такі реформи. Але особливо актуальним питання реформування митних органів стало в останні роки. На сьогодні з внесенням змін до Митного кодексу України Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [6] почався новий етап реформування митних органів.

Із прийняттям цього та деяких інших законів суттєво змінився адміністративно-правовий статус митних органів України, відбулася їх трансформація в органи доходів і зборів, виникла значна плутанина й невизначеність у термінології, що стосується їх найменування, діяльності та статусу. Так, згідно із Законом України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» розділ 20 Митного кодексу України [6], який мав назву «Митна служба України», перейменовано на «Органи доходів і зборів», хоча під органами доходів і зборів, згідно з внесеними змінами законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [7] до більш ніж сотні інших законів, законодавець розуміє і податкові органи, які входили до внесення змін у законодавство до податкової служби, яка не відносилась до митної служби, але законодавець терміни «податкові органи», «органи державної податкової служби України» у відповідних законах замінив також на термін «органи доходів і зборів», і навіть терміни «органи Пенсійного фонду», «територіальні органи Пенсійного фонду» в законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 [8] замінено на термін «органи доходів і зборів», хоча закріплене в цьому законі визначення поняття цих органів не відповідає іншому нормативному визначенню поняття органів доходів і зборів, яке дається в Митному кодексі України (далі — МКУ). Отже, у зв'язку з внесеними змінами до законодавства, на сьогодні існує два різних нормативних визначення терміна «органи доходів і зборів». Так, згідно із Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», статтю 1 якого («Визначення термінів») доповнено пунктом 3-1, «органи доходів і зборів — центральний орган виконавчої влади, що формує податкову і митну політику (у частині адміністрування податків і зборів, митних платежів, єдиного внеску) та забезпечує її реалізацію (центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику), та його територіальні органи» [8]. Що ж до терміна «органи доходів і зборів», який вживається в МКУ, то згідно з пунктом 34-1 статті 4 МКУ дається таке його нормативне визначення: «органи доходів і зборів — центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, митниці та митні пости» [6]. Як бачимо, у наведених законодавчих актах даються різні нормативні визначення одного і того ж терміна — «органи доходів і зборів», хоча обидва цих нормативних визначення передбачають існування центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову й митну політику, і таким органом раніше було Міністерство доходів і зборів України (далі — Міндоходів), а на сьогодні ж, унаслідок внесення змін у чинне законодавство і ліквідації Міндоходів, такого єдиного центрального органу

виконавчої влади, який би і формував державну податкову та митну політику, і реалізував її, вже не існує, що значно послаблює адміністративно-правовий статус митних органів. На сьогодні центральним органом виконавчої влади, який очолює систему органів доходів і зборів, є Державна фіскальна служба України (ДФС), правовий статус якої визначається безпосередньо статтею 545 МКУ [4], Податковим кодексом України [9], постановами Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної фіскальної служби» від 21 травня 2014 р. [10], «Про Державну фіскальну службу України» від 21 травня 2014 р.[11], «Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» від 6 серпня 2014 р. [12], «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 10.09.2014 р. [13]. Особливістю адміністративно-правового статусу Державної фіскальної служби України як центрального органу виконавчої влади, на відміну від ліквідованого Міндоходів, є те, що вона лише реалізує державну податкову політику та державну політику у сфері державної митної справи згідно з Положенням про Державну фіскальну службу України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України «Про Державну фіскальну службу України» [11], а центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування єдиної державної податкової, митної політики, є Міністерство фінансів України відповідно до Положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів від 20.08.2014 р. № 379 «Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України» [14].

Як було сказано вище, адміністративна реформа, що триває в Україні, має значний вплив на термінологію, що стосується найменування, діяльності та статусу митних органів України. Нормами законів України «Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [6], «Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [15], «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи» [7] термін «митні органи» фактично вилучено з чинних законодавчих актів і замінено на термін «органи доходів і зборів», «контролюючі органи» (Податковий кодекс), при цьому в підзаконних правових актах і надалі застосовується термін «митні органи», подекуди цей термін залишився і в МКУ. Отже, внесеними змінами до законодавства спричинено значну плутанину в митній термінології щодо чіткого визначення й закріплення в законодавстві терміна, який позначає органи, які безпосередньо здійснюють державну митну справу й реалізують державну митну політику. На нашу думку, це недопустимо, оскільки термінологія в праві має надзвичайно важливе значення, терміни повинні відображати реалії історичного розвитку тих чи інших явищ, процесів, понять, фактів, суб'єктів тощо, їх зміст, сутність, враховувати положення міжнародних

правових актів і міжнародну практику. Яке ж підґрунтя має той чи інший термін, що позначає органи, які здійснюють державну митну справу і реалізують митну політику? Щодо терміна «контролюючі органи», то очевидно, що тут прив'язка зроблена до різних видів державного контролю — податкового, митного, які в діяльності цих органів мають дуже важливе, визначальне значення, обумовлені історично і знаходять своє закріплення в міжнародних правових актах. Що ж до терміна «органи доходів і зборів», то він є новим, раніше не вживаним і прив'язаний до податків, зборів, які справляються цими органами і така діяльність також є визначальною для цих органів.

Але, знову ж таки, ні контрольною діяльністю (контрольною функцією), ні справлянням податків і зборів (фіскальною функцією) не вичерпується зміст діяльності органів, які здійснюють державну митну справу, оскільки сама митна справа є надзвичайно багатогранною, багатоаспектною, включає в себе багато складових, що і обумовлює її зміст. Тому саме термін «митні органи» найбільше підходить для позначення тих органів, які здійснюють митну справу, реалізують митну політику держави, бо він безпосередньо від термінів «митна справа», «митна політика» і походить, а також має найширше закріплення в міжнародних правових актах, міжнародній митній практиці. Термін «митні органи» походить і від слова «мито», яке має глибоке історичне коріння, сягає в часи Київської Русі, тому, на наше переконання, абсолютно недоречно, неправильно в правотворчій і правозастосовчій діяльності відмовлятися від терміна «митні органи». Враховуючи вищевикладене, вважаємо правильним, обґрунтованим і доречним позначати органи, які здійснюють державну митну справу, формують і реалізують державну митну політику, саме терміном «митні органи». Причому, враховуючи зміни в чинному законодавстві, вважаємо за правильне при визначенні співвідношення між органами доходів і зборів та митними органами розуміти його як загальне і часткове, тобто всі митні органи є органами доходів і зборів, у той же час, виходячи з їх завдань, функцій і повноважень, далеко не всі органи доходів і зборів є митними органами, оскільки вони безпосередньо не здійснюють державну митну справу. Це підтверджується багатьма положеннями чинного законодавства. Так, згідно з ч. 2 ст. 318 МКУ [4], митний контроль здійснюється виключно органами доходів і зборів відповідно до цього Кодексу та інших законів України. Очевидно, що не всі органи доходів і зборів (територіальні органи ДФС, податкові інспекції тощо) наділені повноваженнями здійснювати митний контроль, а лише митниці, митні пости, сама ДФС, тобто лише митні органи. Так само згідно з ч. 1 ст. 522 МКУ, справи про порушення митних правил, передбачені статтями 468–470, 474, 475, 477–481, 485 цього Кодексу, розглядаються органами доходів і зборів [4]. Але, знову ж таки, розглядати справи про порушення митних правил, згідно з Кодексом, мають право не всі органи доходів і зборів, а тільки митниці і Державна

фіскальна служба, тобто тільки митні органи. Таких прикладів у законодавстві багато, а отже, на наше переконання, і в науковій літературі, і в нормативних актах та митній практиці правильне, доцільне й необхідне застосування терміна «митні органи». При цьому під митними органами пропонуємо розуміти спеціально вповноважені державні правоохоронні органи виконавчої влади, які наділені виконавчо-розпорядчими повноваженнями в галузі митної справи і, відповідно до чинного законодавства, здійснюють митний контроль, митне оформлення й пропуск через митний кордон України товарів, транспортних засобів, безпосередньо здійснюють державну митну справу та формують і реалізують державну митну політику.

Слід звернути увагу на ще одну особливість і абсурдність правового регулювання термінології щодо митних і податкових органів, які, згідно з внесеними змінами до Податкового кодексу України (який є надзвичайно важливим нормативно-правовим актом у правовому регулюванні діяльності і статусу цих органів), перейменовано на контролюючі органи, а не органи доходів і зборів, як у всіх інших законах і МКУ, що було б логічним з точки зору забезпечення єдиної термінології щодо цих органів. Отже, у зв'язку з проведенням адміністративної реформи й внесенням змін до численних нормативно-правових актів, так і не визначено єдиного терміна щодо податкових і митних органів, які в більше ніж сотні законів і в МКУ називаються органами доходів і зборів, а в Податковому кодексі контролюючими органами, у численних же чинних підзаконних правових актах вони і досі називаються митними і податковими органами, що найбільше і відповідає їх сутності, змісту діяльності та світовій практиці, тому очевидно, що є потреба внести зміни до відповідних нормативних актів задля забезпечення єдиної термінології щодо митних органів.

Визначаючи адміністративно-правовий статус митних органів України як органів доходів і зборів, ми також вважаємо, що в статті 544 Митного кодексу, яка має назву «Призначення та основні завдання органів доходів і зборів» не зовсім правильно, дуже звужено визначено призначення цих органів, яке зазначеною статтею закріплено так: «Призначенням органів доходів і зборів є створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України». Якщо ж проаналізувати Митний кодекс, інші нормативні акти в галузі митної справи, завдання, функції і повноваження митних органів, які і зумовлюють призначення цих органів і які закріплені відповідними нормативними актами, то стає очевидним, що основним їх призначенням є безпосереднє здійснення державної митної справи, формування та реалізація державної митної політики України, тому ми пропонуємо внести зміни до статті 544 МКУ в частині призначення органів доходів і зборів, виклавши її в такій редакції: «Призначенням органів доходів і зборів є безпосереднє здійснення державної митної справи,

формування та реалізація державної митної політики України, створення сприятливих умов для розвитку зовнішньоекономічної діяльності, забезпечення безпеки суспільства, захист митних інтересів України».

Таким чином, нами проаналізовано деякі аспекти адміністративно-правового статусу митних органів України в умовах їх реформування, наведено авторське визначення цього поняття, розглянуто основні нормативно-правові акти, що закріплюють статус указаних органів, констатовано негативний вплив новоприйнятих законодавчих актів, спрямованих на реформування митних органів, на усталену термінологію в митній сфері, яка стосується найменування, статусу, діяльності органів, які безпосередньо здійснюють державну митну справу, і запропоновано внести зміни до відповідних нормативно-правових актів із метою вдосконалення правового регулювання адміністративно-правового статусу митних органів України.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина \ Ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). — К. : Видавництво «Юридична думка», 2004. — 584 с.

2. Стеценко С. Г. Адміністративне право України: Навчальний посібник. — Вид. 2-ге, перероб. та доп. — К. : Атіка, 2009. — 640 с.

3. Бандурка О. О. Державна податкова служба в Україні: система, правовий статус, модернізація / О. О. Бандурка. — Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. — 234 с.

4. Митний кодекс України від 13.03.2012 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495%D0%B4-17/page4

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98

6. Про внесення змін до Митного кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Закон України від 04.07.2013 р. № 405 — VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/405-18

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Закон України від 04.07.2013 р. № 406 — VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/406-18

8. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Закон України від 08.07.2010 № 2464-VI / [Електронний ресурс] // Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2464-17

9. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755 – VI. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17

10. Про утворення Державної фіскальної служби. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 160 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF

11. Про Державну фіскальну службу України. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 / [Електронний ресурс]. — Режим досту-

пу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF

12. Про утворення територіальних органів Державної фіскальної служби та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 311 / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/311-2014-%D0%BF

13. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 10 вересня 2014 р. № 442. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF

14. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України. Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. / [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF

15. Про внесення змін до Податкового кодексу України у зв'язку з проведенням адміністративної реформи. Закон України від 04.07.2013 р. № 404 – VII. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/404-18

Комзюк В. Т. Некоторые вопросы административно-правового статуса таможенных органов Украины в условиях их реформирования

В статье исследуется административно-правовой статус таможенных органов Украины с учетом изменений, которые были внесены в действующее законодательство в связи с проведением административной реформы в Украине, приводится авторское определение понятия административно-правового статуса таможенных органов, определяются нормативно-правовые акты, закрепляющие административно-правовой статус таможенных органов, и предлагается внести в них изменения с целью его усовершенствования.

Ключевые слова: административно-правовой статус, таможенные органы Украины, административная реформа.

Komzjuk V. T. Some questions of administrative and legal status of customs bodies of Ukraine in terms of reform

The administrative-legal status of custom authorities of Ukraine including changes to current legislation in light of carrying out the administrative reform in Ukraine is investigated in the article, normative-legal acts that obtain the administrative-legal status of custom authorities are determined and changes for their improvement are suggested.

The author gives his own determination of the term of administrative-legal status of custom authorities of Ukraine based on analyzing of scientific ideas of leading scientists, the author understands it as adjusted by administrative regulations complex juridical construction, which includes totality of connected structural elements, to be exact: legal platform of their activity, forms and methods of its realization, tasks, functions and aim of activity, their proxy, administrative rights and duties, that custom authorities have for immediate realization of state custom work, forming and realization of state custom policy, and also guarantee of their activity and responsibility.

Stated, that in present Ukraine lives in circumstances of administrative reform, that provides reformation of executive power authorities, including custom authorities,

and that strongly influences on their administrative-legal status, especially, causes their transformation into income and tax authorities. Importance of tasks and functions, that are charged on custom authorities, cause the need of constant improvement of their administrative-legal status, including realization of reforms on purpose to make them suit to the European and world standards, and that's tied with changing laws, other normative-legal acts, official instructions and relations, etc.

In the article are cited basic normative-legal acts, which consolidate administrative-legal status of custom authorities of Ukraine, the most important of them is the Custom codex of Ukraine, author points out separate defects of administrative legal regulation of the status of custom authorities, it is proposed to make changes to paragraph 544 of Custom codex in the part of determination of appointment of income and tax authorities, which is very narrowly determinates their appointment, proven the negative effect of made changes in the custom legislation because of administrative reform of terminology in the custom sphere regarding to denomination, status of custom authorities, which are renamed to "income and tax authorities", which causes disorder in terminology, excludes the term "custom authorities" in normative acts, what is, on our opinion, unsuitable and inadmissible. Author also cites his own determination of the term "custom authorities", we understand them as specially authorized state law-enforcing executive power authorities, which are cited with executive power in sphere of custom affair, and according to valid legislation realize custom control, custom registration and passage through the custom border of Ukraine of wares, transports, directly realize states custom affair and form and realize states custom policy.

Key words: administrative and legal status, customs authorities of Ukraine, administrative reform.

Стаття надійшла до друку 14 березня 2016 р.

УДК

СУБ'ЄКТИ ПРАВОВІДНОСИН, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ТА БЕРУТЬ УЧАСТЬ У ПЕРЕМІЩЕННІ МЕТАЛОБРУХТУ ЧЕРЕЗ МИТНИЙ КОРДОН УКРАЇНИ

Статтю присвячено характеристиці суб'єктів, які забезпечують та беруть участь у переміщенні металобрухту через митний кордон України. Проведено класифікацію таких суб'єктів, в основу якої покладено критерій наділення суб'єкта державно-владними повноваженнями. Доведено, що роль кожного із суб'єктів у переміщенні металобрухту через митний кордон України різна. Хтось із них бере опосередковану участь у переміщенні цієї категорії товару, хтось безпосередню. Однак, органи доходів і зборів та суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності й фізичні особи, які переміщують металобрухт через митний кордон України, є постійними учасниками таких правовідносин.

Ключові слова: металобрухт, суб'єкт із державно-владними повноваженнями, спеціалізоване підприємство, спеціалізоване металургійне переробне підприємство, суб'єкт господарювання.

Прокопенко В. В.,

аспірант кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Залежно від конкретного товару, який переміщується через митний кордон України, у правовідносинах щодо забезпечення цього переміщення можуть брати участь різні суб'єкти як органів влади, так і зовнішньоекономічної діяльності. Так, при переміщенні товарів військового призначення та подвійного використання через митний кордон України обов'язкова участь Державної служби експортного контролю України, у випадку переміщення гуманітарної допомоги — Міністерства соціальної політики України, у випадку переміщення сільськогосподарської продукції — Міністерства аграрної політики та продовольства України. Крім того, законодавством України встановлено стосовно окремих категорій товару обмеження щодо суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, які мають намір переміщувати окремі товари. Так, наприклад, переміщення товарів військового призначення та подвійного використання через митний кордон України фізичним особам заборонено. Відповідно до ч. 1 ст. 378 Митного кодексу України (далі — МК України) пропуск на митну територію України товарів, що класифікуються в 1–24 групах

УКТ ЗЕД та ввозяться громадянами для вільного обігу, у будь-яких обсягах не дозволяється [1].

Не викликає сумнівів, що є особливості переміщення металобрухту через митний кордон України, які стосуються, у тому числі, і суб'єктного складу.

Слід зазначити, що на науковому рівні митні правовідносини як різновид правових відносин уже неодноразово досліджувалися такими українськими вченими, як І. О. Бондаренко, Є. В. Додін, В. Я. Настюк, О. Н. Ніканорова, І. О. Панов, Д. В. Приймаченко, В. В. Прокопенко, М. Г. Шульга. Інша група авторів, а саме: Н. О. Коваль, О. С. Крущук, І. В. Тулянцева, О. П. Федотов, В. М. Шевченко, О. М. Шевчук, досліджувала специфіку переміщення окремих категорій товару через митний кордон України. На жаль, поза увагою вчених і практиків залишилося дослідження порядку переміщення металобрухту через митний кордон України, кола суб'єктів, які забезпечують та беруть участь у такому переміщенні, особливостей застосування при цьому митних формальностей.

Метою статті є характеристика суб'єктів правовідносин, які забезпечують та беруть участь у переміщенні металобрухту через митний кордон України.

У юридичній літературі відсутній єдиний підхід щодо класифікації суб'єктів правовідносин, у тому числі і митних. Не акцентуючи уваги на різних варіантах та критеріях класифікації правовідносин, запропонованих науковцями-правниками, вважаємо найбільш сприятливою для розгляду суб'єктів правовідносин, які забезпечують та беруть участь у переміщенні металобрухту через митний кордон України, наступну класифікацію (в основу якої покладено критерій наділення суб'єкта державно-владними повноваженнями, тобто відносини цих суб'єктів з іншими учасниками правовідносин будуються за схемою «влада — підпорядкування»):

1) суб'єкти з державно-владними повноваженнями;

2) суб'єкти, не наділені державно-владними повноваженнями:

а) суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та фізичні особи, які переміщують металобрухт через митний кордон України;

б) суб'єкти, які надають послуги, пов'язані з переміщенням металобрухту через митний кордон України.

Вважаємо доцільним розглянути участь кожного із суб'єктів з державно-владними повноваженнями, які беруть участь у вирішенні питань, пов'язаних із переміщенням металобрухту через митний кордон України.

У першу чергу, це є Верховна Рада України — орган законодавчої влади, до повноважень якої відповідно до ст. 85 Конституції України належить прийняття законів [2]. У 1999 р. Верховна Рада України приймає Закон України «Про металобрухт», який «…регулює відносини, що виникають у процесі здійснення операцій з металобрухтом і спрямований на захист інтересів підприємств вітчизняної металургійної галузі та забезпечення екологічної безпеки довкілля…» [3]. Відповідно до ч. 2 ст. 272 МК України «встановлення нових та зміна діючих ставок ввізного

мита, визначених Митним тарифом України, здійснюються Верховною Радою України шляхом прийняття законів України», а відповідно до ст. 273 МК України «вивізне мито встановлюється законом на українські товари, що вивозяться за межі митної території України» [1]. Слід зазначити, що Законами України «Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів» [4], «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням» [5] встановлено вивізне мито на відходи та брухт чорних та кольорових металів.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» одним із основних повноважень Кабінету Міністрів України у сфері економіки та фінансів є організація та забезпечення здійснення митної справи [6]. Необхідно звернути увагу, що Кабінет Міністрів України бере активну участь у правовідносинах, пов'язаних із переміщенням металобрухту через митний кордон України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 9 Закону України «Про металобрухт» «контракти (договори, угоди) на експорт металобрухту підлягають реєстрації в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України» [3]. А відповідно до ч. 1 ст. 10 цього Закону «порядок імпорту (ввезення) та транзиту металобрухту територією України визначається Кабінетом Міністрів України» [3].

Слід звернути увагу і на деякі міжнародні договори між Урядом України та іншими державами, які стосуються зовнішньоекономічних операцій із металобрухтом. Так, наприклад, метою обох сторін Угоди між Урядом України та Європейським Співтовариством про торгівлю деякими сталеливарними виробами є повна лібералізація торгівлі будь-яким брухтом чорних металів та забезпечення скасування кількісних обмежень або інших заходів, які мають аналогічний вплив на експорт будь-якого брухту чорних металів, що класифікується за кодом Комбінованої номенклатури ЄС 7204, таких, як мита й збори.

Однак Україна не має можливості повністю впровадити визначену мету й запроваджує мито на експорт будь-якого металобрухту в розмірі 30 євро за тонну. В обсягах кількісних обмежень, установлених до цієї Угоди, ураховано зазначене експортне мито. Україна зобов'язується не збільшувати це мито. Якщо Україна зменшить або скасує це мито, кількісні обмеження будуть збільшені, відповідно, до 43%. Зростання кількісних обмежень повинно бути пропорційним зниженню експортного мита [7].

Наступний учасник — це Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Відповідно до п. 3 Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України основними завданнями цього Міністерства є, у тому числі, здійснення контролю за дотриманням суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності вимог національного законодавства та положень міжнародних договорів України, забезпечення реалізації єдиної митно-тарифної політики, підготовка пропозицій щодо

вдосконалення нормативно-правової бази з питань митно-тарифного регулювання, щодо забезпечення функціонування системи нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності, обліку (реєстрації) окремих видів зовнішньоекономічних договорів (контрактів), укладених суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності України всіх форм власності, та здійснення відповідних заходів [8].

Як вже зазначалося вище, контракти (договори, угоди) на експорт металобрухту підлягають реєстрації, а процедура реєстрації зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на здійснення експортних операцій із брухтом чорних металів, брухтом легованих чорних металів та брухтом кольорових металів провадиться Міністерством економічного розвитку і торгівлі України. Саме це Міністерство наказом «Про порядок реєстрації (обліку) зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на здійснення експортних операцій із металобрухтом» від 15.12.2005 р. № 505 затвердило: інструкцію про порядок заповнення інформаційної картки реєстрації зовнішньоекономічного договору (контракту); інструкцію про порядок заповнення картки реєстрації-обліку зовнішньоекономічного договору (контракту) [9].

Міністерство екології та природних ресурсів України відповідно до покладених на нього завдань забезпечує у сфері державного нагляду (контролю) за дотриманням природоохоронного законодавства нормативно-правове регулювання з питань щодо:

— проведення екологічного та радіологічного контролю транспортних засобів і вантажів, у тому числі товарів (предметів) гуманітарної допомоги, у пунктах пропуску через державний кордон та на митній території України;

— визначення переліків товарів, які підлягають радіологічному та екологічному контролю в пунктах пропуску через державний кордон та на митній території України [10].

У складі Міністерства екології та природних ресурсів України діє Державна екологічна інспекція України, яка входить до системи органів виконавчої влади та утворена для забезпечення реалізації державної політики із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення та охорони природних ресурсів. Саме ця інспекція здійснює екологічний та радіологічний контроль при переміщенні через митний кордон України відходів та брухту чорних та кольорових металів.

Згідно з покладеними завданнями вказана інспекція здійснює державний нагляд (контроль) за дотриманням центральними органами виконавчої влади та їх територіальними органами, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в частині здійснення делегованих їм повноважень органів виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форми власності та господарювання, громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, а також юридичними

особами-нерезидентами вимог законодавства про екологічну та радіаційну безпеку під час здійснення операцій із металобрухтом, проведення екологічного контролю експортних партій брухту чорних та кольорових металів [11].

Наступний учасник — це Міністерство фінансів України. Одним із основних завдань цього Міністерства є забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування митного законодавства, а також здійснення нормативно-правового регулювання і в митній сфері [12].

У складі Міністерства фінансів України діє Державна фіскальна служба України [13], на яку і покладено основний тягар щодо забезпечення неухильного дотримання вимог законодавства в разі переміщення металобрухту через митний кордон України.

Роль кожного з вищезазначених суб'єктів у переміщенні металобрухту через митний кордон України різна. Хтось із суб'єктів бере опосередковану участь у переміщенні цієї категорії товару, хтось безпосередню. Однак органи доходів і зборів є постійними учасниками таких правовідносин.

До другої групи суб'єктів, які не наділені державно-владними повноваженнями щодо переміщення металобрухту через митний кордон України, належать, у першу чергу, суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності та фізичні особи, які його переміщують.

Необхідно звернути увагу на Закон України «Про металобрухт», у якому чітко зазначається залежно від напрямку переміщення металобрухту (імпорт, експорт, транзит) через митний кордон України, хто має право здійснювати таке переміщення. Так, відповідно до ч. 4 ст. 9 цього Закону протягом 9 років із дня набрання чинності Законом України «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням» експорт (вивезення) металобрухту здійснюється тільки спеціалізованими металургійними переробними підприємствами, на яких виготовлений такий металобрухт, за наявності експортного сертифіката якості. Система управління якістю на цих підприємствах повинна відповідати вимогам стандартів ISO 9000-2001, підтвердженим сертифікатом відповідності [3].

Відповідно до ст. 1 цього Закону спеціалізовані металургійні переробні підприємства — це підприємства, які відповідають вимогам, що ставляться цим Законом до спеціалізованого підприємства, мають у власності виробниче обладнання, яке забезпечує технологію металургійної переробки металобрухту, пов'язану зі зміною структури металу, його хімічного складу відповідно до стандартів, та пройшли атестацію в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної промислової політики.

Як бачимо зі змісту цієї статті, спеціалізоване металургійне переробне підприємство повинно відповідати вимогам спеціалізованого підприємства. Знову звернемо увагу на ст. 1 Закону України «Про металобрухт»,

у якому зазначено, що спеціалізовані підприємства (суб'єкти господарювання всіх форм власності) — такі, які здійснюють операції з металобрухтом, мають у власності або закріплене за підприємствами на праві господарського відання вагове, брухтопереробне та вантажопідйомне обладнання, забезпечують згідно із законодавством пожежну, вибухову, екологічну й радіаційну безпеку [3].

Так у чому полягає різниця між спеціалізованим металургійним переробним підприємством та спеціалізованим підприємством?

По-перше, спеціалізоване металургійне переробне підприємство — це, перш за все, спеціалізоване підприємство, але з додатковими функціями щодо металургійної переробки металобрухту. Іншими словами, спеціалізоване підприємство не в змозі здійснювати переробку металобрухту, пов'язану зі зміною структури металу, його хімічного складу відповідно до стандартів. По-друге, обов'язковість проходження процедури атестації для отримання статусу спеціалізованого металургійного переробного підприємства.

До цього часу діє наказ Державного комітету промислової політики України від 08.02.2001 р. № 53, яким затверджено порядок атестації спеціалізованого підприємства [14], яке після проходження атестації отримує статус спеціалізованого металургійного переробного підприємства.

Повертаючись до зазначеної вище ч. 4 ст. 9 Закону України «Про металобрухт», необхідно звернути увагу на терміни обмеження експорту металобрухту, а саме «протягом 9 років із дня набрання чинності Законом України «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням» експорт (вивезення) металобрухту здійснюється тільки спеціалізованими металургійними переробними підприємствами…» [3]. Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням» цей Закон набирає чинності з дня вступу України до Світової організації торгівлі [15], тобто з 16 травня 2008 р. Таким чином, до 31 грудня 2016 р. експорт (вивезення) металобрухту здійснюється тільки спеціалізованими металургійними переробними підприємствами.

Відповідно до ст. 10 Закону України «Про металобрухт» порядок імпорту (ввезення) та транзиту металобрухту територією України визначається Кабінетом Міністрів України.

Суб'єкт господарювання, який здійснює операції з металобрухтом і є суб'єктом зовнішньоекономічної діяльності, що не має власних виробничих потужностей для екологічно безпечної переробки, металургійної переробки металобрухту, здійснює його імпорт (ввезення) на територію України після укладення контракту (договору, угоди) з відповідним підприємством на переробку, металургійну переробку металобрухту на території України [3].

Вважаємо за необхідне звернути увагу, що в цю статтю Верховна

Рада України внесла зміни Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про металобрухт» від 7 грудня 2011 р., яким спрощено порядок ввезення металобрухту в Україну [16]. Зокрема, вилучено зі ст. 10 Закону положення щодо необхідності погодження імпорту металобрухту з органом виконавчої влади в галузі охорони навколишнього природного середовища за місцем, де має проводитися переробка металобрухту. Але до цього часу відсутній нормативний акт Кабінету Міністрів України, який би регламентував порядок імпорту (ввезення) та транзиту металобрухту територією України, про що мова йде в ч. 1 цієї статті. Не зрозуміло, яким чином здійснюється протягом чотирьох років (2012–2015 рр.) імпорт та транзит металобрухту. Наведемо деякі статистичні дані, оприлюднені в ЗМІ. Так, у січні-березні 2013 р. країна збільшила імпорт металобрухту в натуральному вираженні на 84,5% порівняно із січнем-березнем 2012 р. — до 36,016 тис. т [17].

Згідно з митною статистикою, у січні-листопаді 2014 р. країна скоротила імпорт металобрухту в натуральному вираженні на 86% порівняно із січнем-листопадом 2013 р. — до 27,889 тис. т. У грошовому вираженні імпорт скоротився на 80,5% — до $14 717 000 [18].

У 2015 р. імпорт металобрухту в Україні в натуральному вираженні впав на 90,5% порівняно з 2014 р. — до 2,69 тис. т (за 2014 р. імпортовано 28,367 тис. т) [19].

Як бачимо з наведених вище прикладів, імпорт металобрухту в Україну здійснюється, хоча в останні роки (2014–2015 рр.) і суттєво зменшився. І це незважаючи на відсутність нормативного акту Кабінету Міністрів України, який і повинен установити порядок ввезення та транзиту металобрухту. Тому на виконання ч. 1 ст. 10 Закону України «Про металобрухт» рекомендуємо в найкоротший термін Кабінету Міністрів України розробити та затвердити такий порядок.

Необхідно звернути увагу на ч. 2 ст. 10 Закону України «Про металобрухт», у якій законодавець використовує поняття «суб'єкт господарювання, який здійснює операції з металобрухтом».

Згідно ст. 55 Господарського кодексу України суб'єктами господарювання визнаються учасники господарських відносин, які здійснюють господарську діяльність, реалізуючи господарську компетенцію (сукупність господарських прав та обов'язків), мають відокремлене майно та несуть відповідальність за своїми зобов'язаннями в межах цього майна, крім випадків, передбачених законодавством.

Суб'єктами господарювання є:

1) господарські організації — юридичні особи, створені відповідно до Цивільного кодексу України, державні, комунальні та інші підприємства, створені відповідно до Господарського кодексу України, а також інші юридичні особи, які здійснюють господарську діяльність та зареєстровані в установленому законом порядку;

2) громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які здійснюють господарську діяльність та

зареєстровані відповідно до Закону як підприємці [20].

Таким чином, відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про металобрухт» імпорт металобрухту може здійснювати як господарські організації, так і громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які зареєстровані як підприємці, за умови:

— наявності власних виробничих потужностей для екологічно безпечної переробки, металургійної переробки металобрухту;

— або укладення контракту (договору, угоди) з відповідним підприємством на переробку, металургійну переробку металобрухту на території України.

Щодо транзиту металобрухту територією України — у національному законодавстві відсутні обмеження щодо суб'єктів таких правовідносин і він здійснюється відповідно до норм Закону України «Про транзит вантажів». Про це свідчить ч. 2 ст. 2 цього Закону, у якій закріплено, що «Закон не поширюється на транзит пошти, багажу, зброї, наркотичних засобів, психотропних речовин, небезпечних відходів, продукції подвійного призначення, експорт та імпорт товарів, переміщення товарів з використанням трубопровідного транспорту та ліній електропередачі» [21].

До другої групи суб'єктів, які не наділені державно-владними повноваженнями, але надають послуги, пов'язані з переміщенням металобрухту через митний кордон України, необхідно віднести митного брокера, перевізника, утримувача складу тимчасового зберігання, утримувача вільної митної зони комерційного типу, утримувача вантажного митного комплексу.

Підсумовуючи, зазначимо, що суб'єктами правовідносин, які наділені державно-владними повноваженнями у вирішенні питань, пов'язаних із переміщенням металобрухту через митний кордон України, є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство екології та природних ресурсів України, Міністерство фінансів України, Державна екологічна інспекція України, Державна фіскальна служба України.

Суб'єктами правовідносин, які не наділені державно-владними повноваженнями та беруть безпосередню участь у переміщенні металобрухту через митний кордон України, є: при експорті металобрухту — виключно спеціалізовані металургійні переробні підприємства; при імпорті — суб'єкти господарювання (господарські організації та громадяни України, іноземці та особи без громадянства, які зареєстровані як підприємці за умови наявності власних виробничих потужностей для екологічно безпечної переробки, металургійної переробки металобрухту або укладення контракту з відповідним підприємством на переробку, металургійну переробку металобрухту на території України); при транзиті — юридичні та фізичні особи (обмеження не встановлені).

Суб'єктами правовідносин, які не наділені державно-владними повноваженнями, але надають послуги, пов'язані з переміщенням металобрухту через митний кордон України,

є: митний брокер (послуги з декларування); перевізник (послуги з перевезення); утримувач складу тимчасового зберігання, утримувач вільної митної зони комерційного типу, утримувач вантажного митного комплексу (послуги зі зберігання).

Пропонується Кабінету Міністрів України на виконання ч. 1 ст. 10 Закону України «Про металобрухт» розробити та прийняти нормативний акт, яким затвердити порядок імпорту та транзиту металобрухту територією України.

Список використаних джерел:

1. Митний кодекс України від 13 березня 2012 р. // Голос України від 21.04.2012. — № 73–74.

2. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

3. Про металобрухт: Закон України від 05 травня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 25. — Ст. 212.

4. Про вивізне (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів: Закон України від 24 жовтня 2002 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 1. — Ст. 1.

5. Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням: Закон України від 13 грудня 2006 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2007. — № 9. — Ст. 73.

6. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2014. — № 13. — Ст. 222.

7. Угода між Урядом України та Європейським Співтовариством про торгівлю деякими сталеливарними виробами від 18.06.2007 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_825

8. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 459// Офіційний вісник України. — 2014. — № 77. — Ст. 2183.

9. Про порядок реєстрації (обліку) зовнішньоекономічних контрактів (договорів) на здійснення експортних операцій з металобрухтом: наказ Міністерства економіки України від 15.12.2005 р. № 505 // Офіційний вісник України. — 2006. — № 1. — Ст. 61.

10. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32 // Офіційний вісник України. — 2015. — № 10. — Ст. 266.

11. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 // Офіційний вісник України. — 2011. — № 29. — Ст. 1260.

12. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 69. — Ст. 1936.

13. Про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 55. — Ст. 1507.

14. Порядок атестації спеціалізованого підприємства: наказ Державного комітету промислової політики України від 08.02.2001 р. № 53 // Офіційний вісник України. — 2001. — № 9. — Ст. 377.

15. Про внесення змін до Закону України «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням: Закон України від 31 травня 2007 р. // Відомості

Верховної Ради України. — 2007. — № 35. — Ст. 487.

16. Про внесення змін до Закону України «Про металобрухт»: Закон України від 7 грудня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2012. — № 27. — Ст. 282.

17. Україна нарощує імпорт металобрухту, повністю відмовившись від експорту. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/news/2013/04/11/370539/

18. Україна майже вдвічі скоротила експорт металобрухту. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukraina-pochti-vdvoe-sokratila-eksport-metalloloma-577957.html

19. Україна в 2015 році збільшила експорт металобрухту на третину. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.theinsider.ua/business/5698eb4d0048b/

20. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 18, № 19–20, № 21–22. — Ст. 144.

21. Про транзит вантажів: Закон України від 20 жовтня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1999. — № 51. — Ст. 446.

Прокопенко В. В. Субъекты правоотношений, которые обеспечивают и принимают участие в перемещении металлолома через таможенную границу Украины

Статья посвящена характеристике субъектов, обеспечивающих и принимающих участие в перемещении металлолома через таможенную границу Украины. Проведена классификация таких субъектов, в основу которой положен критерий наделения субъекта государственно-властными полномочиями. Доказано, что роль каждого из субъектов в перемещении металлолома через таможенную границу Украины различная. Кто-то из них принимает косвенное участие в перемещении этой категории товара, кто-то непосредственно. Однако, органы доходов и сборов, и субъекты внешнеэкономической деятельности, и физические лица, которые перемещают металлолом через таможенную границу Украины, являются постоянными участниками таких правоотношений.

Ключевые слова: металлолом, субъект с государственно-властными полномочиями, специализированное предприятие, специализированное металлургическое перерабатывающее предприятие, субъект хозяйствования.

Prokopenko V. V. Subjects that provide and participate in the movement of metal through the customs border of Ukraine

The article is devoted to the characteristic of the subjects that provide and participate in the movement of metal through the customs border of Ukraine. The classification of such subjects is given in the article and based on criteria of vesting the subject with state-powers. It is proved that the legal entities that are endowed with state authorities in matters related to the movement of metal through the customs border of Ukraine are: The Verkhovna Rada of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, Ministry of Ecology and Natural Resources of Ukraine, Ministry of Finance of Ukraine, State Environmental Inspectorate of Ukraine, State Fiscal Service of Ukraine.

The subjects of the relationships that do not have state authorities and take active part in the movement of metal through the customs border of Ukraine are: in a case

of export of scrap metal — extremely specialized metallurgical processing enterprises; in a case of import — entities (business organizations and citizens of Ukraine, foreigners and persons without any citizenship who are registered as entrepreneurs provided the availability of own capacities for environmentally safe processing, metallurgical processing of scrap metal or contracting with enterprises for processing, metallurgical processing of scrap metal on the territory of Ukraine); in a case of transit — legal entities and persons (restrictions are not set).

The subjects of the relationships that do not have state authorities, but provide services related to the movement of metal through the customs border of Ukraine are: customs broker (services of declaration); carrier (transportation); temporary storage holder, the holder of a free customs zone of commercial type, the holder of cargo customs complex (services of storage).

Key words: metal, subjects with state-powers, specialized enterprise, specialized metallurgical processing plant, a business entity

Стаття надійшла до друку 5 лютого 2016 р.

УДК 342.92

НАВЧАЛЬНО-МЕТОДИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПІДГОТОВКИ ТА ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ ЮРИДИЧНИХ КАДРІВ ДЛЯ НЕЗАЛЕЖНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

У статті обґрунтовується важливість належного кадрового забезпечення незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки та доцільність запровадження спеціальних навчальних дисциплін, спрямованих на підготовку та підвищення кваліфікації юридичних кадрів для регульованих галузей, зокрема для сфери енергетики.

Ключові слова: регуляторне право, регульовані галузі, незалежні органи державного регулювання, енергетичний регулятор, кадрове забезпечення незалежних регуляторів

Ващенко Юлія В'ячеславівна,

доктор юридичних наук, доцент кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

У системі публічної адміністрації України відбувається становлення особливої групи державних органів — національних комісій, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки. На сьогодні до них належать Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, Національна комісія, що здійснює державне регулювання в сфері зв'язку та інформатизації, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Ефективність роботи зазначених органів значною мірою залежить від рівня професійної підготовки кадрів.

Зауважимо, що належне кадрове забезпечення розглядається науковим співтовариством та практиками як невід'ємна умова незалежності органів державного регулювання в певних сферах економіки [1]. Більше того, законодавством ЄС передбачені спеціальні вимоги щодо кадрового забезпечення незалежних регуляторів у певних сферах. Зокрема, Електроенергетичною [2] та Газовою [3] Директивами Третього енергетичного пакета визначено обов'язок держав-членів забезпечити наявність адекватних людських ресурсів енергетичного регулятора.

Загальні засади кадрового забезпечення органу державного регулювання у сфері енергетики,

як національної комісії регулювання природних монополій, закріплено в Законі України «Про природні монополії». Згідно з абз. 4 ч. 1 ст. 11 цього Закону систему органів національної комісії регулювання природних монополій становлять комісія, її центральний апарат та її територіальні органи. Комісія складається з голови та шести членів комісії. Очолює систему органів Голова комісії.

Таким чином, кадрові ресурси органу державного регулювання у сфері енергетики можна поділити на дві групи:

1) голова та члени органу;

2) працівники центрального апарату органу та його територіальних органів (співробітники, які забезпечують діяльність органу державного регулювання) [4].

Безумовно, важливу роль у гарантуванні належної діяльності органів державного регулювання відіграють юридичні кадри. Саме від належного правового забезпечення регуляторних функцій, завдань та повноважень залежить дотримання принципів верховенства права, законності, ефективності, захисту прав споживачів, тощо в діяльності незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки. Зауважимо, що співробітники юридичних департаментів незалежних органів державного регулювання в Україні нерідко продовжують свою кар'єру на посадах членів зазначених органів, безпосередньо приймаючи регуляторні рішення. Як приклад, можна навести керівників юридичного департаменту енергетичного регулятора О. В. Гаврилюк та В. І. Морозову, яких у подальшому було призначено на посади членів зазначеного органу.

Професійний рівень юридичних кадрів, насамперед, залежить від належної освіти. З метою вирішення цього завдання, а саме підготовки юридичних кадрів для національних комісій, що здійснюють державне регулювання у певних сферах економіки, а також суб'єктів господарювання, які здійснюють діяльність на регульованих ринках, з ініціативи автора цієї публікації на юридичному факультеті Київського національного університету імені Тараса Шевченка з 2013/2014 навчального року для студентів освітнього рівня «магістр» викладається навчальна дисципліна «Правовий статус органів державного регулювання» (далі — навчальна дисципліна).

Хоча державне регулювання у різних сферах економіки має свої галузеві особливості, у той же час йому притаманні також і спільні риси, що дозволяє об'єднати висвітлення правових засад державного регулювання у певних сферах економіки в межах однієї навчальної дисципліни.

Навчальна дисципліна пов'язана, зокрема, з такими навчальними дисциплінами, як «Конституційне право України» (зокрема, у частині визначення місця незалежних органів державного регулювання в системі органів державної влади та участі вищих органів держави в процесі їх формування), «Адміністративне право України» (у частині надання поглиблених знань з інституційного та функціонального забезпечення державного регулювання в певних сферах економіки), «Фінансове право

України» (у частині надання поглиблених знань з питань забезпечення належного фінансування органів державного регулювання як необхідної умови незалежності зазначених органів у процесі здійснення регуляторних повноважень), «Господарське право України» (наприклад, у частині правового забезпечення розвитку та захисту економічної конкуренції в регульованих сферах економіки), «Трудове право України» (у частині правових засад кадрового забезпечення органів, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки).

Навчальна дисципліна спрямована на забезпечення оволодіння студентами поглибленими знаннями з правових аспектів діяльності незалежних органів державного регулювання на основі поєднання результатів наукових досліджень вітчизняних та зарубіжних представників науки адміністративного права, а також практики застосування норм адміністративного законодавства України щодо діяльності незалежних органів державного регулювання.

До основних завдань навчальної дисципліни, зокрема, належать:

— надання студентам ґрунтовних теоретичних знань із правових аспектів діяльності незалежних органів державного регулювання в Україні та зарубіжних країнах, базуючись на доробках українських та зарубіжних представників науки адміністративного права;

— формулювання в студентів навичок, необхідних для застосування отриманих теоретичних знань у сфері правотворчої, правозастосовної діяльності, а також у процесі наукових досліджень проблем правового забезпечення діяльності незалежних органів державного регулювання.

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен знати:

— теоретичні та історичні питання правового статусу незалежних органів державного регулювання (зокрема, економічні, політичні та правові передумови утворення зазначених органів, особливості їхньої правової природи, місце в системі інших державних органів та взаємозв'язки з ними, принципи їх діяльності, місце правових норм, що регламентують державне регулювання в певних сферах економіки, у системі права, основні функції, завдання та повноваження, способи забезпечення незалежності при здійсненні регуляторних повноважень та гарантування балансу незалежності та підзвітності зазначених органів тощо);

— основні вимоги законодавства ЄС щодо правового статусу незалежних органів державного регулювання, а також досвід держав-членів ЄС щодо їх імплементації в національне законодавство (зокрема, вимоги директив та регламентів Третього енергетичного пакета щодо інституційного забезпечення державного регулювання у сферах електроенергії та природного газу);

— законодавство України щодо правового статусу незалежних органів державного регулювання, а також практику їх застосування (зокрема, практику адміністративних судів щодо розгляду справ про оскарження рішень, дій чи бездіяльності національних комісій, що здійснюють

державне регулювання в певних сферах економіки).

У результаті вивчення навчальної дисципліни студент повинен вміти:

— правильно визначати правову природу незалежних органів державного регулювання, їх види та місце в системі державних органів;

— проводити порівняльно-правовий аналіз правового статусу незалежних органів державного регулювання в Україні та зарубіжних країнах, зокрема, у державах-членах ЄС;

— вільно орієнтуватися в основних функціях, завданнях та повноваженнях незалежних органів державного регулювання;

— правильно визначати сутність та застосовувати неоднозначні положення нормативно-правових актів, що становлять правову базу діяльності незалежних органів державного регулювання;

— обґрунтовувати власну позицію з правових питань діяльності незалежних органів державного регулювання з посиланням на нормативну базу та судову практику;

— аналізувати практику застосування норм законодавства в процесі здійснення державного регулювання незалежними органами державного регулювання;

— аналізувати та узагальнювати судову практику в справах про оскарження рішень, дій чи бездіяльності незалежних органів державного регулювання;

— складати юридичні документи, необхідні для реалізації прав, обов'язків та законних інтересів суб'єктів господарювання у взаємовідносинах із незалежними органами державного регулювання;

— розробляти проекти нормативно-правових актів, спрямованих на вдосконалення правового статусу незалежних органів державного регулювання в певних сферах економіки та супровідних документів до них тощо.

Курс складається з двох змістових модулів. Перший модуль присвячено теоретичним засадам та історичним аспектам інституційно-правового забезпечення державного регулювання у сфері економіки. У межах другого модуля висвітлюються особливості правового статусу незалежних органів державного регулювання в окремих сферах.

Викладенню основних питань навчальної дисципліни передує вступна лекція, у межах якої надається загальна інформація щодо навчальної дисципліни, методів викладання та навчання, форм поточного та заключного контролю, методів оцінювання, а також сфер застосування теоретичних знань, отриманих у межах навчальної дисципліни, у практичній діяльності правників (як в органах державного регулювання, так і в процесі представництва інтересів суб'єктів господарювання у взаємовідносинах з ними) та в процесі наукових досліджень.

У межах першого модуля висвітлюються, зокрема, історичні аспекти становлення регуляторної держави та її інституційного забезпечення в Україні та країнах світу (зокрема, у США, державах-членах ЄС), теоретичні засади правового статусу органів державного регулювання, а також досвід держав світу щодо його закріплення. Дається визначення

незалежних органів державного регулювання, визначаються їх ознаки, місце в системі органів державної влади, порядок утворення, реорганізації та ліквідації, порядок призначення та звільнення членів, питання кадрового та фінансового забезпечення тощо. Аналізуються підходи вчених до вирішення проблем легітимності невиборних незалежних органів державного регулювання, забезпечення незалежності при здійсненні регуляторної діяльності, проблеми поєднання незалежності та підзвітності зазначених органів.

Другий модуль присвячено викладенню галузевих особливостей незалежних органів державного регулювання. Зокрема, у межах цього модуля висвітлюються особливості правового статусу національних комісій, що здійснюють державне регулювання у сферах енергетики, комунальних, транспорту та зв'язку, фінансових та фондових ринків, аналізуються вимоги законодавства ЄС, досвід держав-членів ЄС щодо їх імплементації, практика інших зарубіжних країн щодо державного регулювання в зазначених сферах, а також особливості державного регулювання певних сфер економіки в Україні.

Досвід викладання зазначеної навчальної дисципліни дає підстави зробити висновок про важливість вивчення зазначених питань для ґрунтовної професійної підготовки правників для сфери публічної адміністрації, а також для суб'єктів господарювання регульованих сфер економіки, здатність студентів аналізувати складні правові проблеми організації та діяльності незалежних органів державного регулювання певних сфер економіки. Крім того, вважаємо за доцільне на основі зазначеної навчальної дисципліни ініціювати підготовку та впровадження спеціальних курсів підвищення кваліфікації кадрів національних комісій, що здійснюють державне регулювання в певних сферах економіки, а також суб'єктів господарювання на регульованих ринках, з правових питань державного регулювання певних сфер економіки. Цільовою аудиторією таких курсів із підвищення кваліфікації можуть бути не тільки юридичні кадри, але й інші співробітники зазначених суб'єктів (з урахуванням необхідності надання певних загальних засад правового регулювання інституційного забезпечення державного регулювання певних сфер економіки).

Список використаних джерел:

1. Musa A., Koprić I. What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions / A. Musa, I. Koprić // Transylvanian Review of Administrative Science. — Special Issue. – P. 33–53 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://rtsa.ro/en/files/TRAS-35E-SI-4-MUSA,%20KOPRIC.pdf.

2. Directive 2009/72/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC // OJ. — 2009. — L211/55.

3. Directive 2009/73/EC of the European Parliament and the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC // OJ. — 2009. — L211/94.

4. Ващенко Ю. В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. на здоб. наук. ступ. д-ра юрид. Наук : 12.00.07 / Ю. В. Ващенко. — К., 2015. — 488 с.

Vashchenko Y. V. Learning and teaching encouragement of training and advance training of legal personnel for the independent regulatory authorities

The article explores issues of learning and teaching encouragement of training and advance training of legal personnel for the independent regulatory authorities.
At the present moment there is a group of independent state bodies in the system of public administration in Ukraine — national commissions that conduct state regulation in certain fields of economy. There are National Energy and Communal Services Regulatory Commission, National Commission for the State Regulation of Communications and Informatization, the National Securities and Stock Market Commission, the National Commission for the Financial Markets Sphere State Regulation. Efficiency of their activity mostly depends on the level of professional training of their staff. Undoubtedly, the legal personnel play a significant role in encouraging the adequate activity of independent regulatory bodies. Professional level of legal personnel depends mostly on relevant education. The study discipline "Legal status of regulatory authorities" has been teaching for master students of the Faculty of Law of Taras Shevchenko National University of Kyiv since 2013/2014 academic year upon the initiative of the author of this article aims to perform the task of professional training of legal personnel for the national regulatory commissions, as well as for the market actors of regulatory industries. The study discipline consists of two content modules. The first one is devoted to the theoretical and historical aspects of institutionally-legal encouragement of state economic regulation. In particular, the notion, features of the independent regulatory authorities are defined, as well as their place in the system of public administration, approaches to the understanding of the independence and accountability of such bodies are analyzed etc.
The peculiarities of the legal status of independent regulatory authorities in certain economic fields are to be taught within the second module. In particular, the requirements of the EU legislation on institutional encouragement of state regulation in certain economic fields, as well as the EU Member States experience on its implementation are analyzed within this module.
It is concluded that the studies of issues mentioned above are of significant importance for the professional training of the legal personnel of public administration, as well as of market actors of the regulated industries. The students demonstrate ability to analyze difficult problems of the organization and functioning of the independent regulatory authorities. Besides, it is recommended to develop and organize the advance training for the personnel of national regulatory commissions and market players of regulatory industries devoted to legal issues of state economic regulation.

Key words: regulatory law, regulated industries, independent regulatory authorities, energy regulator, personnel encouragement of independent regulators

Ващенко Ю. В. Учебно-методическое обеспечение подготовки и повышения квалификации юридических кадров для независимых органов государственного регулирования

В статье обосновывается важность надлежащего кадрового обеспечения независимых органов государственного регулирования в некоторых сферах экономики и целесообразность внедрения специальных учебных дисциплин, направленных на подготовку и повышение квалификации юридических кадров для регулируемых отраслей, в частности для сферы энергетики.

Ключевые слова: регуляторное право, регулируемые отрасли, независимые органы государственного регулирования, энергетический регулятор, кадровое обеспечение независимых регуляторов.

УДК

АДМІНІСТРАТИВНА ПОЛІЦІЯ У ФРАНЦУЗЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

Статтю присвячено дослідженню питань організації адміністративної поліції в системі державних органів Французької Республіки, а також питань щодо забезпечення поліцейськими суб'єктами громадського порядку як основної мети діяльності адміністративної поліції. Розглянуто специфіку організації адміністративної поліції в рамках реалізації її основоположних функцій.

Ключові слова: адміністративне право, поліція, адміністративна поліція, громадський порядок, Французька Республіка.

Світлична Анастасія Едуардівна,

магістр другого року навчання заочної форми юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Кожна розвинута правова держава має потребу в дієвих та ефективних формуваннях поліції для забезпечення державної безпеки та громадського порядку. Саме адміністративна поліція має у своїй компетенції повноваження із забезпечення громадського порядку в усіх його проявах.

Дослідження міжнародного досвіду адміністративної діяльності поліції неодноразово привертали увагу науковців та були висвітлені в роботах таких вчених, як О. С. Юнін, О. С. Проневич, І. П. Антонов, А. В. Губанов та ін. Проте, до цього часу обрана проблематика не ставала предметом спеціального дослідження вітчизняних науковців.

Метою цієї статті є визначення мети діяльності адміністративної поліції в тому розумінні, у якому вона діє у Французькій Республіці, а також аналіз її структури та повноважень окремих її суб'єктів у розрізі забезпечення громадського порядку Французької Республіки.

Завданням держави є гарантування безпеки шляхом забезпечення єдності території Республіки через захист установ та державних інтересів, підтримання миру та громадського порядку, а також шляхом захисту громадян та їх власності [4] (*переклад автора* — А. Е. Світличної). Таке фундаментальне завдання держави визначається Кодексом внутрішньої безпеки Французької Республіки. Так, саме адміністративна поліція і є тим інститутом, який забезпечує реалізацію найважливішої функції держави із захисту громадського порядку.

Адміністративна поліція у Французькій Республіці, як діяльність, створена з метою забезпечення спокою в країні, підтримання громадського порядку, а також для забезпечення виконання законів публічної адміністрації. Зважаючи на те, що підтримання громадського порядку є основоположною функцією адміністративної поліції, вважаємо за необхідне визначити, що саме розуміється під громадським порядком у французькій правосвідомості.

Громадський порядок є станом суспільства, який характеризується поєднанням трьох нерозривних елементів, а саме публічного спокою (наприклад, надмірний шум, труднощі пересування), публічної безпеки та загальної безпеки життя, іншими словами, санітарної безпеки (наприклад, гігієна громадських місць, забруднення навколишнього середовища). Для визначення громадського порядку в розумінні діяльності поліції Моріс Оріу (фр. Maurice Hauriou), французький юрист, фахівець з адміністративного права та класик французької юридичної думки, використовував наступне формулювання: «Громадський порядок, в розумінні поліції, є матеріальним та зовнішнім публічним порядком» [1, с. 47].

Таким чином, мету діяльності адміністративної поліції Франції можна визначити як попередження та відновлення порушень громадського порядку. Таке визначення мети включає два основні елементи: поняття громадського порядку та попереджувальний характер діяльності поліції.

Важливо зазначити, що саме превентивний, або ж попереджувальний, характер діяльності адміністративної поліції відрізняє її від іншого виду поліцейської діяльності — судової поліції, яка відділилася від першої в 1795 році з прийняттям Кодексу про проступки і покарання. Незважаючи на те, що іноді їх повноваження пересікаються, сутність діяльності обох видів кардинально відрізняється. Судова поліція, на відміну від адміністративної, мета якої визначена вище, має своїм завданням та несе відповідальність за констатацію порушення кримінального закону, збір доказів щодо такого порушення та розшуку злочинців, які його порушили [5] (*переклад автора* — А. Е. Світличної).

З юридичної точки зору, відмінність між двома формами поліції має найбільше значення, оскільки воно проводить розмежувальну лінію між судовою службою та адміністрацією. Усе, що належить до судової поліції, залежить як щодо керівництва й командування операціями, так і щодо судового розгляду від судової влади; адміністративна поліція, навпаки, залежить як щодо здійснення керівництва, так і при оскарженні, від адміністративних органів або від адміністративного судді [2, с. 76].

Функції адміністративної поліції Французької Республіки бувають загальними та спеціальними. Саме від такого поділу за функціями адміністративна поліція поділяється на загальну адміністративну поліцію та спеціальну.

Загальна адміністративна поліція створена задля забезпечення громадського порядку в широкому сенсі, включаючи зазначені вище три його основні складові, а саме публічний

спокій, публічну безпеку та загальну безпеку життя. До того ж, дуже важливим є те, що адміністративна поліція не має жодного права виходити за рамки визначеної тріади, таке порушення є караним. Так, чудовий приклад приводить Жорж Ведель (фр. Georges Vedel), французький учений-правознавець, фахівець із конституційного та адміністративного права: «Поліцейський орган не повинен втручатися в іншу область, ніж та, яка йому вказана. Спроби, зроблені, наприклад, мером у цілях обмеження відвідувань кіно дітьми, не для того, щоб уникнути перегляду ними аморальних фільмів, а просто для того, щоб сприяти шкільним заняттям, були засуджені Державною радою, так як поліцейські повноваження надані меру не для забезпечення шкільної відвідуваності або добросовісного навчання школярів» [3, с. 467]. Іншими словами, загальна адміністративна поліція не може виходити за межі загального дотримання громадського порядку та втручатися у сферу діяльності спеціальної адміністративної поліції.

Що ж до спеціальної поліції, то вона у свою чергу поділяється на два підвиди. Перший підвид не відрізняється за своєю метою від згаданої раніше загальної поліції, проте підпорядковується особливому правовому режиму. Наприклад, поліція небезпечних, шкідливих для здоров'я закладів є спеціальною поліцейською діяльністю, її задачі щодо забезпечення публічної безпеки та загальної безпеки життя не мають жодних специфічних норм, проте, вона підпорядковується спеціальному юридичному режиму і, між іншим, повністю підзвітна префекту.

Другий же підвид визначає діяльність адміністративної поліції, що, зазвичай, не належить до загальної поліції, наприклад поліція естетики, мета якої охорона природи та пам'ятників, або ж поліція риболовлі, які не мають жодного відношення до тріади громадського порядку.

Окрім відмінного від загальної адміністративної поліції призначення, спеціальна поліція відрізняється також підпорядкованістю. Так, наприклад, поліція зі справ іноземців (фр. la police des étrangers) підпорядковується безпосередньо Міністру внутрішніх справ, а поліція кінотеатрів (фр. La police du cinéma), яка власне забезпечує видання ліцензій на трансляцію фільмів, підпорядковується напряму Міністру культури.

Таким чином, загальна адміністративна поліція являє собою сукупність різних видів адміністративної діяльності, метою яких є встановлення загальних правил та вживання заходів індивідуального порядку, необхідних для підтримки громадського порядку. Спеціальна адміністративна поліція — це діяльність, яка відрізняється від загальної адміністративної поліції або особливим режимом, або тим, що дозволяє втручання в інші сфери, ніж тріада громадського порядку.

На національному рівні суб'єктами повноважень адміністративної поліції є Президент Республіки та Прем'єр-міністр, які відповідно до постанови LABONNE Державної Ради від 08 серпня 1919 та статті 21

Конституції від 4 жовтня 1958 наділені повноваженнями загальної поліції на території всієї країни.

Говорячи про суб'єктів національного рівня, варто також звернути увагу на повноваження міністрів, які наділені повноваженнями загальної поліції, проте також і повноваженнями спеціальної поліції, але виключно в секторі їх діяльності. Для прикладу, це можуть бути як Міністр внутрішніх справ, якщо мова йде про поліцію зі справ іноземців, так і Міністр культури, для поліції кінотеатрів.

На департаментському рівні повноваженнями поліції наділений префект та Голова Генеральної Ради. Згідно зі статтею 34 Закону від 2 березня 1982 року префект є державним представником, який має виключні повноваження для застосування заходів щодо забезпечення доброго порядку, безпеки та загальної безпеки життя. Більше того, префект наділений також багатьма повноваженнями спеціальної поліції, наприклад, поліцейська діяльність із регулювання риболовлі та полювання. Голова Генеральної Ради наділений повноваженнями спеціальної поліції у сфері публічного управління департаментами та загальними повноваженнями з питань дорожнього руху [6].

Суб'єкти, відповідно до наділених повноважень, реалізують свої завдання, серед яких найважливішим є забезпечення публічного порядку, через окремі поліцейські заходи. Такими заходами є, у тому числі, регламентація, тобто видання указів, постанов як загального правила, так і в індивідуальному порядку. Так, Ж. Ведель виділяє декілька видів регламентації, а саме загальна заборона, попередній дозвіл, попереднє повідомлення та організація діяльності [3, с. 475].

Зважаючи на те, що регламентація є основним способом реалізації завдань адміністративної поліції з підтримання громадського порядку, вважаємо за необхідне приділити окрему увагу розумінню виділених Ж. Веделем видів регламентації:

1. Загальна заборона, тобто заборона, яка застосовується до всієї групи осіб та вбачає повну заборону окремих видів діяльності. Важливо, що така абсолютна заборона є допустимою лише у виключних випадках та за умови, що вона не зачіпає публічних свобод громадян, гарантованих законом чи конституцією.

2. Такий захід, як попередній дозвіл, є менш дієвим ніж абсолютна заборона, оскільки дозволяє здійснення окремої діяльності за умови отримання попереднього дозволу. Тим не менш, така регламентація, аналогічно загальній забороні, недопустима по відношенню до визначених публічних свобод. Для прикладу, суб'єкт адміністративної поліції не має права запровадити отримання спеціального дозволу для участі громадян у виборах, право яких передбачено Конституцією. Більше того, реалізуючи такий вид регламентації, важливим є дотримання рівності зацікавлених осіб в отриманні таких дозволів та у відмові в їх отриманні.

3. Під попереднім повідомленням розуміється сповіщення відповідних суб'єктів про ті чи інші дії, які відбудуться в майбутньому (наприклад,

попередження про проведення вуличної маніфестації).

4. Останнім і найбільш загальним видом регламентації є організація діяльності. Тобто, діяльність не забороняється та не потребує попереднього дозволу, проте вимагає слідування встановленим правилам (наприклад, паркування або створення шуму після визначеної години).

Таким чином, узагальнюючи вищезазначене, адміністративна поліція — інститут, який забезпечує реалізацію найважливішої функції держави із захисту громадського порядку, який визначається публічним спокоєм, публічною безпекою та загальною безпекою життя. За своїми функціями та структурою адміністративна поліція Французької Республіки поділяється на загальну та спеціальну, а її основним завданням залишається попередження всіх та будь-яких порушень громадського порядку. Відокремивши адміністративну поліцію від судової, можна з впевненістю сказати, що адміністративна поліція є тим базисом, превентивною основою побудови здорового суспільства та безпечної країни, без якої діяльність інших інститутів держави втрачає свій першочерговий сенс.

Що стосується можливості використання досвіду французької адміністративної поліції у вітчизняних умовах, видається, що немає явних та беззаперечних підстав розглядати досвід французької поліції як єдино правильний та беззаперечний зразок для запозичення, тим паче, що поліцейські формування Французької Республіки, які склалися завдяки досвіду багатьох століть, діють в інших, більш сприятливих соціально-політичних умовах.

Список використаних джерел:

1. Андреева И. А. «Административная полиция» — институт, понятие и конструкция административного права Франции [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://cyberleninka.ru/article/n/administrativnaya-politsiya-institut-ponyatie-i-konstruktsiya-administrativnogo-prava-frantsii

2. Болотина Е. В. Муниципальная полиция Франции: проблемы определения правового статуса и места в государственной полицейской системе [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://cyberleninka.ru/ article/n/munitsipalnaya-politsiya-frantsii-problemyopredeleniya-pravovogo-statusa-i-mesta-v-gosudarstvennoy-politseyskoy-sisteme

3. Ведель Ж. Административное право Франции. Перевод с французского; Под ред. : Крутоголов М. А.; Пер. : Энтин Л. М. — М. : Прогресс, 1973. — 512 с.

4. Code de la sécurité intérieure [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000025503132&dateTexte=20160324

5. Code de procédure pénale [Елек-= тронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?idArticle=LEGIARTI000006574849&idSectionTA=LEGISCTA000006167411&cidTexte=LEGITEXT000006071154&dateTexte=20160321

6. Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions [Електронний ресурс]. — Режим доступу : https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000880039#LEGIARTI000025544793

Светличная А. Э. Административная полиция во Французской Республике

Статья посвящена исследованию вопросов организации административной полиции в системе государственных органов Французской Республики, а также вопросам касательно обеспечения полицейскими субъектами общественного порядка как основной цели деятельности административной полиции. Рассмотрена специфика организации административной полиции в рамках реализации ее основных функций.

Ключевые слова: административное право, полиция, административная полиция, общественный порядок, Французская Республика.

Svitlychna A. Administrative Police in the French Republic

This article is devoted to the research of administrative police organization in the system of state authorities of the French Republic, and also to the research of issues concerning the provisions of public order, as the primary objective of administrative police activities. The specificity of the organization of the administrative police in the framework of its basic functions is also examines.

Key words: administrative law, police, administrative police, public order, the French Republic.

Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.

УДК 347.9

ВИМОГИ ДО СУДДІ В УКРАЇНІ

У статті автор сформував вимоги до професійного судді в Україні, основу яких становлять знання, навички та вміння особистості, що займає посаду судді в Україні. Визначено сфери діяльності судді та перераховано конкретні знання, навички та уміння, якими має володіти суддя. Запропоновано шляхи вдосконалення поведінки суддів.

Ключові слова: вимоги, довіра до суду, професійні та особистісні риси судді, психологія судді, етика судді.

Юшкевич Олена Геннадіївна,

к. ю. н., доцент кафедри загальноправових дисциплін, Факультет № 6 Харківського національного університету внутрішніх справ

Кожний, хто зустрічається сьогодні з правосуддям у судах України, відчуває на собі кризу судової гілки влади. Слід констатувати, що в суддівському корпусі є судді, яким не можна та не слід ні в якому разі бути суддями — страждає як правосуддя, так й суспільство. На жаль, більшість суддей в Україні забули або просто нехтують основоположними принципами існування судової гілки влади, серед яких: 1) довіра суспільства до судової системи, а також до авторитету судової системи в питаннях моралі, чесності та непідкупності судових органів відіграє першочергову роль у сучасному демократичному суспільстві; 2) судді, індивідуально й колективно, повинні ставитися до своєї посади як до шановної й почесної, розуміючи ступінь наданої їм суспільством довіри, і докладали всіх зусиль для підтримки та подальшого розвитку довіри до судової системи; 3) заохочення й підтримка високих стандартів поведінки суддів є безпосереднім обов'язком судових органів кожної держави [1].

У цьому контексті викликають інтерес положення Кодексу поведінки суддів Верховного Суду і Високих судів Пакистану, у яких наголошено, що основним обов'язком судді, як людини, є прояв перед суспільством образу справедливості нації. Для того, щоб бути живим втіленням цих повноважень, функцій і обов'язків, необхідно володіти високими характеристиками розуму й характеру. Це накладає модель поведінки, яка виділяє суддю серед звичайних людей [2]. Суддя повинен бути богобоязливим,

законослухняним, скромним, чесним у висловлюваннях, мудрим у судженнях, обережним і стриманим, недоторканим жадібністю. У ході відправлення правосуддя він повинен бути рішучим, але не грубим, ввічливим, але не слабким, його попередження повинні вселяти страх, він повинен бути чесним у висловлюваннях, завжди зберігати спокій, баланс і повну неупередженість для формування правильних висновків з усіх питань, які він розглядає (стаття 2 Кодексу поведінки суддів Верховного Суду і Високих судів Пакистану).

Дослідження фонду «Деміініціативи» та Київського міжнародного інституту соціології показали різке падіння довіри українців до владних інстанцій протягом 2015 року, зокрема до судової влади. Так, рівень соціальної довіри до суду у 2015 році становив «–72%», баланс довіри до Конституційного Суду України «–58%» [3]. Причиною такої ситуації є нездатність судової системи своєчасно дати задовільну відповідь на вимогу громадянина про правовий захист, що пов'язана з високим рівнем корупції за умови низького рівня правової захищеності громадян [4].

Питання поведінки суддів, вимог щодо зайняття посади судді не є новим і завжди має актуальність. Існує чимало наукових праць серед психологів, юристів, соціологів (Т. Аболіна, А. Бедрацька, В. Бойко, М. Будіянський, О. Велично, Т. Дубровская, В. Євдокимов, С. Іваницький, А. Коні, І. Марочкін, Л. Москвич, Л. Нестерчук, І. Русанова, О. Юлдашев, О. Киричук, В. Роменець, В. Шибіко, Т. Янковська), окремих думок самих суддів (В. Чорнобук), статей практикуючих юристів та висловлювань звичайних громадян [5], що намагаються знайти відповіді на питання: а хто такі судді? як має поводити себе суддя? яким вимогам має відповідати професійний суддя?

Чинне законодавство містить певні відповіді на поставлені запитання. Зокрема, закріплюються формальні вимоги кандидата на посаду судді, а саме громадянин України, не молодший двадцяти п'яти років, який має вищу юридичну освіту і стаж роботи в галузі права не менш як три роки, проживає в Україні не менш як десять років і володіє державною мовою, за результатами проходження кваліфікаційної атестації [6]. Професійні судді не можуть належати до політичних партій і профспілок, брати участь у політичній діяльності, мати представницький мандат, обіймати інші оплачувані посади чи виконувати якусь оплачувану роботу, крім наукової, викладацької та творчої.

Встановлюються також якісні показники щодо судді, якими він зобов'язаний володіти з метою допущення його до суддівської роботи з попереднім їх умовним розподілом на професійні (ділові) та особистісні риси — правосвідомість, компетентність, незалежність, неупередженість, відповідальність, прозорість, гуманність, почуття справедливості, об'єктивність, терплячість, розсудливість (обачність), особиста чесність та порядність, дотримання етичних норм, рівність тощо [5, 6, 7, 8].

Особливої уваги, на наш погляд, заслуговують розробки Національної школи суддів України, у яких виділено основні сфери застосування

професійними суддями відповідних знань, навичок й умінь [9]. Зокрема, основні засади виконання суддею своїх службових обов'язків: діловодство в судах першої інстанції (оформлення справи); організація роботи в суді з метою забезпечення надання якісних судових послуг; робота в команді; судові акти й документи; застосування аналогії права та аналогії закону; свобода суддівського розсуду; ведення судового засідання (особливості різних категорій справ); підготовка рішень із різних категорій цивільних, адміністративних і господарських справ; тлумачення нормативно-правових актів; судова статистика; комунікація; психологічні аспекти суддівської діяльності; конфліктні та стресові ситуації; судова риторика; інформаційні технології і бази даних; професійна етика судді.

Метою нашої статті є формування вимог до професійного судді в Україні крізь призму знань, навичок та вмінь, які повинен мати суддя як особистість, що є представником держави та займає посаду судді, виходячи з того, що професіоналізм судді — це сукупність знань, інтелекту, культури, морально-психологічних якостей, які йому необхідні для повноцінного виконання посадових обов'язків [10].

I. Основні вимоги до судді під час виконання ним своїх службових обов'язків та в буденному житті:

— знати та вміти застосовувати чинне законодавство;

— знати основні засади поведінкової діяльності судді під час відправлення правосуддя та виконання інших службових обов'язків;

— знати вимоги норм етики, естетики, моралі, культури, виховання та вміти оцінювати свою поведінку через їх призму;

— знати наслідки професійної діяльності судді для його (її) сім'ї;

— знати причини моральної деформації та особливості моральної відповідальності;

— знати вимоги щодо доброчесності судді;

— знати роль суддівського самоврядування в лобіюванні та захисті інтересів суддів;

— мати навички обрання правильної моделі поведінки як у професійній, так і в повсякденній діяльності (творча діяльності, при реалізації права на свободу думки й слова, права на об'єднання, у громадських місцях, зі знайомими, сусідами, родичами);

— уміти визначати межі допустимої поведінки судді в мережі Інтернет (створення персональних сторінок у соціальних мережах, блогів, коментарів, участь в обговоренні питань на форумах);

— уміти долати гендерні та інші стереотипи в діяльності судді;

— уміти поводитися так, щоб утверджувати авторитет суду;

— мати навички реагування на критику або на різні види впливів;

— уміти використовувати механізми суддівського самоврядування для захисту від зовнішніх і внутрішніх впливів та втручань.

II. Діловодство в судах України. Оформлення справи:

— знати особливості діловодства в Конституційному Суді України, Верховному Суді України, вищих спеціалізованих судах України, апеляційних та місцевих загальних судах;

— знати процес документообігу в суді, пов'язаний із проходженням процесуальних і непроцесуальних документів;

— знати основні вимоги та особливості оформлення справ у Конституційному Суді України, Верховному Суді України, вищих спеціалізованих судах України, апеляційних та місцевих загальних судах;

— знати особливості архівної справи в суді;

— уміти користуватися автоматизованою системою документообігу в суді та відповідним програмним забезпеченням;

— уміти оформлювати судову справу й контролювати правильність оформлення.

III. Організація роботи в суді з метою забезпечення надання якісних судових послуг:

— знати основи судового адміністрування та управління справами в суді (кейс-менеджменту);

— знати організаційну структуру суду та апарату суду;

— знати функціональні повноваження структурних підрозділів апарату суду та права й обов'язки працівників апарату суду;

— знати, як контролювати якість судового адміністрування з метою його покращення;

— уміти керувати своїм часом;

— уміти ввічливо й професійно спілкуватися з працівниками та відвідувачами суду.

IV. Робота в команді (взаємодія з іншими суддями, а також підлеглими працівниками з метою досягнення спільних цілей):

— знати основні правила роботи в команді (з помічником судді й секретарем судового, у колегії суддів, разом із народними засідателями й присяжними);

— уміти ефективно працювати в команді як член команди і як лідер у команді.

V. Судові акти та документи: види, особливості структури, змісту, оформлення. Ухвали суду й протоколи:

— знати юридичні та неюридичні вимоги, які необхідно враховувати для належної підготовки судових рішень та інших документів;

— знати види, особливості, структуру та зміст судових рішень і документів у всіх видах судочинства в Україні;

— знати критерії якісного судового рішення та вміти їх враховувати при написанні власних рішень;

— знати основних адресатів судового рішення та їх очікування;

— мати навички врахування очікувань ключових адресатів судових рішень;

— уміти правильно структурувати судове рішення;

— уміти уникати або виявляти та виправляти типові стилістичні помилки в судових документах.

VI. Призначення й оцінка висновків судових експертиз:

— знати основні види судових експертиз;

— знати, які питання мають вирішуються в рамках різних видів судових експертиз;

— уміти правильно формулювати питання судовому експерту;

— уміти давати оцінку висновкам експертів, виявляти в них недоліки та вирішувати питання щодо можливості усунення цих недоліків;

— уміти робити власні висновки на підставі висновків судових експертиз.

VII. Застосування аналогії права та аналогії закону:

— знати підстави для застосування аналогії закону та аналогії права та вміти їх розпізнавати;

— знати допустимість застосування аналогії в приватному й публічному праві, у матеріальних і процесуальних галузях;

— знати алгоритм застосування аналогії та вміти його застосовувати при розгляді різних категорій справ.

VIII. Застосування міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України:

— знати умови застосування міжнародних договорів;

— знати, як використовувати акти м'якого права при здійсненні правосуддя;

— знати приклади успішного застосування міжнародних договорів;

— уміти орієнтуватися серед різних актів міжнародного права, визначати їхню юридичну силу.

IX. Свобода суддівського розсуду:

— знати теоретичні та практичні питання суддівського розсуду;

— уміти визначати сферу та межі суддівського розсуду;

— уміти правильно застосовувати суддівський розсуд.

X. Ведення судового засідання (особливості різних категорій справ):

— знати особливості судових засідань у різних видах судочинства;

— уміти ефективно організовувати проведення судового засідання (різні манери проведення судового засідання, активність, темп, інтонація);

— уміти поводити себе зі «складними» учасниками судового засідання та забезпечувати порядок у судовому засіданні.

XI. Підготовка рішень із різних категорій справ:

— уміти правильно структурувати судові рішення;

— мати навички врахування очікувань ключових адресатів судових рішень;

— уміти враховувати критерії якісного судового рішення;

— уміти працювати з джерельною базою;

— уміти використовувати різні способи аргументації;

— уміти уникати або виявляти типові помилки в судових рішеннях.

XII. Тлумачення нормативно-правових актів:

— уміти використовувати різноманітні способи тлумачення нормативно-правових актів;

— уміти застосувати принципи права, норми Конституції України, міжнародні договори, практику Європейського суду з прав людини при тлумаченні положень законодавства.

XIII. Судова статистика:

— знати значення судової статистики в судовій діяльності;

— знати, як формувати та аналізувати статистичну інформацію (комп'ютерна програма «Судова статистика»);

XIV. Комунікація:

— знати поняття, мету, зміст, особливості, основні принципи комунікації в суді й поза судом;

— знати напрями, форми та засоби здійснення внутрішньої комунікації судової влади України;

— уміти «активно» слухати під час виконання своїх обов'язків;

— уміти спілкуватися в судовому засіданні та поза ним;

— уміти використовувати різноманітні форми комунікації.

XV. Психологічні аспекти суддівської діяльності:

— знати психологічні особливості професії судді;

— знати, як адаптуватися до професії судді та нового статусу;

— знати психологічні особливості судової діяльності при розгляді справ;

— знати психологічні особливості окремих видів діяльності (вирішення клопотань, судового допиту, дебатів, винесення рішення, промови і т. п.);

— знати психологію судової помилки;

— умити реагувати на судову помилку;

— уміти справлятися з труднощами, що властиві суддівській діяльності.

XVI. Конфліктні та стресові ситуації:

— знати стратегії поведінки в конфліктних ситуаціях;

— мати навички конфлікт-менеджменту;

— уміти розпізнати конфліктну ситуацію.

XVII. Судова риторика:

— знати предмет, засади, функції та види судових промов;

— знати методику та алгоритм підготовки судової промови;

— мати навички судової риторики.

XVIII. Інформаційні технології та бази даних:

— знати, у яких пошукових системах знайти необхідну інформацію;

— знати стратегії пошуку інформації;

— уміти користуватися інформаційно-пошуковими системами;

— уміти користуватися комп'ютерними системами, які забезпечують діяльність судової системи (автоматизований документообіг, Єдиний державний реєстр судових рішень та ін.).

XIX. Професійна етика судді:

— знати правила професійної етики: міжнародний, зарубіжний і український досвід;

— знати наслідки порушення вимог професійної етики;

— знати етичну (неетичну) поведінку;

— знати види й приклади несумісної зі званням судді діяльності чи поведінки;

— знати правила належної поведінки судді в різних сферах (у спілкуванні між суддями, з працівниками апарату суду чи учасниками процесу й відвідувачами суду та за межами суду) і вміти ними керуватися;

— уміти розмежовувати питання етики й питання дисциплінарної відповідальності;

— мати навички обрання правильної моделі поведінки, яка б відповідала вимогам професійної етики, у складних ситуаціях;

— уміти оцінювати поведінку під кутом зору етичних правил [9].

Підсумовуючи, слід сказати, що суддею повинна бути бездоганна людина з морально-етичними та професійними якостями. Кількість вимог до особистості, що займає посаду судді в Україні, надзвичайно велика. До судді не лише в Україні, а й в усіх демократичних державах висуваються підвищені вимоги,

у тому числі з точки зору дотримання загальноприйнятих норм моралі та правил поведінки. Ці підвищені вимоги прямопропорційно пов'язані з його правовим статусом у державі.

На нашу думку, для того, щоб зазначені вимоги перейшли від статусу «декларативні» в статус «дійсні», існують певні шляхи вдосконалення поведінки суддів та правильного використання суддями набутих знань, умінь та навичок при здійсненні правосуддя. До них слід віднести: самоконтроль судді за дотриманням разом із правовими нормами загальноприйнятих норм моралі й правил поведінки; розробка нормативно-правових актів, що спрямовані на зміцнення дисципліни в суді та порядку в судовій системі; наявність дисциплінарної відповідальності за порушення загальноприйнятих норм моралі і правил поведінки; постійний контроль за діяльністю суддів з боку громадськості та ЗМІ тощо.

Список використаних джерел:

1. Бангалорские принципы поведения судей : [Електронний ресурс]. — Режим доступу http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/bangalore_principles.shtml.

2. Кодекс судей высших судов Пакистана: уведомление Верховного Судебного Совета от 02.09.2009 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.worldislamlaw.ru/?p=1211

3. Довіра українців до влади різко погіршилася — дослідження [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ukr.segodnya.ua/ukraine/doverie-ukraincev-k-vlastyam-rezko-uhudshilos-issledovanie-679356.html

4. Москвич Л. М. Суспільна довіра до суду як показник ефективності судової влади / Л. М. Москвич // Вісник Верховного Суду України. — № 2. — 2011. — С. 25–30.

5. Перелік якостей, якими має володіти професійний суддя [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://miradvocat.blogspot.com/2014/11/blog-post_7.html

6. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 07.07.2010 № 2453-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17

7. Велика хартія суддів [Електронний ресурс]. — Режим доступу : vkksu.gov.ua/.../vel-har-suddiv-osnov-v.doc

8. Лавриненко І. Ідеальний суддя: компетентний, моральний і не дуже молодий / Інга Лавриненко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://ua.racurs.ua/699-idealnyy-suddya-kompetentnyy-moralnyy-i-ne-duje-molodyy.

9. Програми тренінгів (методичні рекомендації) для кандидатів на посаду судді при проходженні спеціальної підготовки : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.nsj.gov.ua/ua/training/management/metod-materialy-specialna-pidgotovka/

10. Нормы поведения судьи во внеслужебной обстановке : [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://studall.org/all3-35896.html

Юшкевич Е. Г. Требования к судье в Украине

В статье автор сформировал требования к профессиональному судье в Украине, основу которой составляют знания, навыки и способности личности, который занимает должность судьи в Украине. Определены сферы

деятельности судьи и перечислено конкретные знания, навыки и умения, которыми должен обладать судья. Предложены пути совершенствования поведения судей.

Ключевые слова: судья, поведение судьи, доверие к суду, профессиональные и личностные черты судьи, психология судьи, этика судьи.

Iushkevych O. G. Demands to a judge in Ukraine

In the article the author defined demands to professional judges in Ukraine, based on knowledge, skills and competences of the person, applying for a position of a Judge in Ukraine. Author stressed in the article, that most of the judges have forgotten or just disregard the main principles of the judicial branch. Among of them author underlined, that they should grant trust of the society to the judicial system and also to the image of the judicial system, that plays the main role in the present-day society; and that judges, as individuals have to hold their positions as the respected ones, providing necessary level of the trust to them by the society, as they have to work hard to support and further develop the trust to the judiciary.

Key words: judge, judge behavior, trust to the judge, the professional and personal features of a judge, psychology of a judge, ethics of a judge.

Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.

ХАРАКТЕРИСТИКА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮСТИЦІЇ В ПРАЦЯХ ПРОВІДНИХ ВІТЧИЗНЯНИХ ВЧЕНИХ

Статтю присвячено дослідженню та аналізу основних теоретичних питань інституту адміністративної юстиції в працях провідних вітчизняних вчених. Виокремлено основні наукові підходи щодо визначення дефініції «адміністративна юстиція», розкрито її ознаки та правовий зміст. Обґрунтовано необхідність подальшого вдосконалення функціонування адміністративної юстиції як одного з правових засобів реалізації захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері публічно-правових відносин.

Ключові слова: адміністративна юстиція, адміністративне судочинство, орган державного управління, публічно-правовий спір, управлінська діяльність.

Тарасюк Алла Юріївна,

студентка 2 курсу магістратури заочної форми навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Беззаперечним є той факт, що одним з основних завдань України як незалежної демократичної та правової держави є захист прав, свобод та інтересів людини і громадянина. Адміністративна юстиція як конституційна гарантія права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб у більшості країн світу почала формуватися в другій половині XX ст. У різних державах вона складалася індивідуально, з урахуванням пануючих теоретичних поглядів на відносини громадянина з органами державного управління. Саме це зумовило виникнення різноманітних, часто полярних поглядів щодо сутності вищезазначеного інституту.

Актуальність теми дослідження зумовлена тим, що термін «адміністративна юстиція» досить часто зустрічається в науковій літературі, але ще й досі не сформульовано єдиного підходу щодо визначення його поняття. Досить часто під адміністративною юстицією розуміють лише діяльність адміністративних судів, що, на наше переконання, є неприйнятним. Тому для дослідження правової природи та механізму реалізації того чи іншого явища з'ясування розуміння його дефініції в працях вітчизняних вчених є просто необхідним.

Метою статті є розгляд поняття «адміністративна юстиція» на основі аналізу наукових досліджень вітчизняних учених-адміністративістів.

Так, вагомий внесок у розвиток теоретичних основ адміністративної юстиції зробили такі вітчизняні вчені, як: В. Авер'янов, Ю. Битяк, Ю. Георгієвський, І. Голосніченко, Є. Додін, Ю. Іщенко, В. Кампо, І. Коліушко, А. Колодій, В. Колпаков, А. Комзюк, О. Кузьменко, Р. Куйбіда, Ю. Педько, В. Стефанюк, В. Тимощук, Ю. Шемшученко, В. Шкарупа та ін.

У «Юридичній енциклопедії» запропоновано визначення адміністративної юстиції як «особливого порядку вирішення адміністративно-правових спорів судами та іншими уповноваженими на те державними органами» [1, с. 47].

Слід зазначити, що сам по собі термін «адміністративна юстиція «внутрішньо суперечливий, тому що поєднує різні за своєю суттю поняття «адміністрація» та «юстиція». Адміністрація в розумінні діяльності — це управління, допомога (з огляду на характер діяльності), а в організаційному плані — це виконавчо-розпорядницькі органи державного управління та їх посадові особи. Юстиція — це законність, справедливість, правосуддя, що здійснюється системою судових установ. Між управлінням і правосуддям існують розбіжності як у самому змісті діяльності, так і у зовнішніх формах її прояву [2, с. 16].

Системі органів публічної влади притаманна централізація, підпорядкованість нижчого органу вищому. Органи цієї системи наділені широким комплексом повноважень, у тому числі вирішення питань про право (юрисдикційна діяльність) складає не основну частину. Не всі дії адміністративних органів можуть і повинні відбуватися в процесуальній формі.

Правосуддя, у свою чергу, полягає в застосуванні права до встановлених у судовому процесі юридичних фактів. Здійснюючи застосування права, органи правосуддя забезпечують захист права. Це їх головне завдання. Діяльність органів правосуддя в силу особливого характеру завдань, що стоять перед ними, виділена в особливу галузь державної діяльності; органи правосуддя формуються в особливому порядку окремо від інших державних органів і займають стосовно всіх цих органів особливе положення. При розгляді конкретних справ судді незалежні й підкоряються тільки закону. Уся діяльність із розгляду правосуддя провадиться тільки в детально регламентованій законом процесуальній формі.

З огляду на ці особливості правосуддя та управління термін «адміністративна юстиція» О. Пасенюк пропонує тлумачити як розгляд та вирішення спорів стосовно управління (адміністрація) органами, що здійснюють правосуддя (юстиція) [2, с. 17].

Досліджуючи теоретичні засади адміністративної юстиції, О. В. Кузьменко наголошує на необхідності налагодження такої системи, яка гарантувала б захист суб'єктивних прав громадян, та створення спеціального судового органу з розгляду справ, що випливають з адміністративних відносин. Аналізуючи основні сучасні підходи до розуміння цього

поняття, автор зосереджується на інституційному підході й розглядає адміністративну юстицію через призму організаційної основи правосуддя в контексті системи судових органів, до компетенції яких належить розгляд спорів, що виникають у сфері публічної діяльності.

Так, О. В. Кузьменко розглядає адміністративну юстицію як систему спеціалізованих судових органів, створених для розгляду і вирішення суперечок про право у визначеній законодавством процесуальній формі, що виникають щодо діяльності публічної адміністрації між громадянами чи юридичними особами, з одного боку, і органами публічної адміністрації, їхніми посадовими особами — з іншого, у результаті чого може бути прийнято рішення про визнання недійсності і (чи) скасування незаконного акта чи інше відновлення порушеного суб'єктивного права зацікавленої особи [3, с. 78].

Необхідно підкреслити, що одним із перших дисертаційних досліджень в Україні, у якому здійснено характеристику теоретичних основ адміністративної юстиції, була дисертація на тему «Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні», виконана першим заступником Голови Верховного Суду України, Заслуженим юристом України В. С. Стефанюком.

В. С. Стефанюк вважав, що «адміністративна юстиція — система судових органів, які контролюють додержання законності у сфері державного управління шляхом вирішення в окремому процесуальному порядку справ, що виникають із публічно-правових спорів за зверненням фізичних чи юридичних осіб до органів державного управління чи їх посадових чи службових осіб. В. С. Стефанюк акцентував увагу на тому, що адміністративна юстиція має бути представлена судовими органами, однак, як свідчить світовий досвід адміністративної юстиції, не лише судові органи покликані вирішувати публічно-правові спори у сфері державного управління. Такими органами можуть бути й квазісудові органи (трибунали), адміністративні комісії, спеціально створені органи виконавчої влади тощо. Необхідно також підкреслити, що правові засади вирішення публічно-правових спорів у межах адміністративної юстиції можуть бути врегульовані не лише процесуальним законом, але й матеріальними нормами адміністративного права у вигляді окремого нормативно-правового акта (закону, положення тощо) [4, с. 13].

Слід наголосити, що в цьому визначенні на перший план віднесена контрольна функція адміністративної юстиції. На наш погляд, контроль не є основним у змісті адміністративної юстиції.

Таким чином, В. С. Стефанюк зосередив увагу саме на суб'єктному, інституційному підході до визначення поняття та сутності адміністративної юстиції, тобто на організаційній основі правосуддя, підкреслюючи необхідність створення спеціалізованих адміністративних судів на всіх рівнях судової організації країни.

Ю. В. Георгієвський пропонує таке бачення змісту та сутності адміністративної юстиції, відповідно до

якого вона визначається як інститут спеціалізованих адміністративних судів, що відокремлені від судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також як форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади [5].

При дослідженні адміністративної юстиції автор використав інституційний таструктурно-функціональний підхід. У ході висвітлення цієї проблематики автором акцентується увага на питанні місця інституту адміністративної юстиції в системі державноправових інститутів України. У цьому підході вбачається схожість із позиціями В. С. Стефанюка, який також зосередив увагу на організаційній основі правосуддя.

І. Б. Коліушко і Р. О. Куйбіда наголошують, що принцип розподілу влади на законодавчу, виконавчу та судову в сучасних демократичних державах характеризується наявністю механізму стримування й противаг, який запобігає узурпації влади та концентрації її в одній із трьох гілок. Одним із елементів цього механізму є судовий контроль за діяльністю виконавчої влади. Його завданням, виходячи із завдань правової держави, є захист прав громадян та організацій від зловживань з боку влади. Такий судовий контроль полягає у вирішенні судом спорів, які виникають у сфері реалізації виконавчої влади та місцевого самоврядування, і одержав назву «адміністративна юстиція» [6, с. 9].

Можна дійти висновку, що, пропонуючи таке визначення, автори використали функціональний підхід до розуміння адміністративної юстиції. Проте, аналізуючи основні положення їхньої праці, очевидним стає той факт, що основну увагу приділено саме організаційній побудові адміністративної юстиції (створення системи адміністративних судів в Україні, їх місце у системі судів загальної юрисдикції, організація адміністративної юстиції у державах романо-германського та англо-американського типу правових систем).

Ю. М. Старілов зазначає, що інститут адміністративної юстиції є важливою ознакою сучасної правової держави, тобто держави, що законодавчо та практично забезпечує судовий захист прав та свобод як громадян, так і юридичних осіб. Це судова влада, правосуддя у сфері адміністративної влади (виконавчої влади), тобто адміністративна юстиція — адміністративна влада правосуддя [7, с. 111].

Погоджуючись із думкою Ю. М. Старілова про правозахисний характер адміністративної юстиції, Ю. С. Педько запропонував власне бачення адміністративної юстиції. На думку Ю. С. Педька, адміністративна юстиція — це провідна форма судового захисту прав і свобод громадян у сфері державного управління, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів державного управління та їх посадових осіб відповідно до правил адміністративного судочинства [8, с. 374–375].

Так, з формально-логічного погляду поняття «адміністративна юстиція» (буквально «правосуддя у сфері

управління») Ю. С. Педько припускає наступні теоретичні ознаки цього державно-правового явища:

1) суспільні відносини, які регулюються інститутом адміністративної юстиції, є спірними і виходять із конфліктних управлінських ситуацій, що виникають у сфері державного управління між громадянами й відповідними органами або посадовими особами;

2) адміністративна юстиція є формою судового захисту прав і свобод громадян, завдяки якій останні в змозі реалізувати своє право на судове оскарження неправомірних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади, що тягне за собою можливість певного втручання адміністративної юстиції в процес державного управління на різних його стадіях з метою попередження або усунення проявів порушення законності;

3) адміністративна юстиція є гарантією реалізації публічних прав громадян (на судовий захист та оскарження) і водночас гарантією захисту всіх інших прав, незалежно від їхньої юридичної природи — публічних і приватних;

4) адміністративна юстиція передбачає, що адміністративні спори вирішуються в судовому порядку згідно з правилами судового адміністративного процесу (адміністративного судочинства) у відокремленому від організаційної структури державного управління органі — адміністративному суді;

5) адміністративно-юстиційний захист майже завжди повинен супроводжуватися перевіркою законності нормативного матеріалу, який створює правове забезпечення управлінської діяльності, що може призвести до відміни або зміни відповідного правового акта управління (нормативного чи індивідуального);

6) об'єкт адміністративно-юстиційного нагляду — результати управлінської діяльності, при цьому об'єкт правопорушення, що розглядається, має публічно-правовий характер.

У результаті такого наукового підходу Ю. С. Педько запропонував розглядати адміністративну юстицію як особливий різновид правосуддя, що передбачає діяльність адміністративних судів щодо розгляду та вирішення адміністративного спору, який ініціюється шляхом оскарження протиправних дій чи бездіяльності органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб, у відповідності з правилами адміністративного судочинства [9, с. 43].

Таким чином, автор розглядає адміністративну юстицію саме через призму здійснення правосуддя як однієї з основних функцій держави.

Аналогічну наукову позицію займає Ю. О. Кравцова, яка характеризує адміністративну юстицію як особливий вид правосуддя, метою якого є здійснення розгляду скарг громадян, їхніх об'єднань, інших фізичних і юридичних осіб на незаконні дії чи бездіяльність органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування (адміністративних органів), їх посадових і службових осіб, які завдають позивачам матеріальних чи (та) моральних збитків [10].

У своєму монографічному дослідженні «Адміністративна юстиція

в Україні: стан та перспективи розвитку» О. В. Муза пропонує таке визначення «адміністративна юстиція — це гарантований державою специфічний правовий спосіб (інструмент) захисту прав та свобод людини й громадянина, прав та інтересів юридичних осіб з боку їх порушень органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їхніми посадовими й службовими особами, органами, що здійснюють делеговані повноваження або інші управлінські функції, у визначеному законодавством процесуальному чи процедурному порядку» [11, с. 68].

До основних ознак адміністративної юстиції О. В. Муза пропонує віднести:

1) діяльність органів адміністративної юстиції, спрямована на захист прав та свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб від їх порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб;

2) поєднання в адміністративній юстиції адміністративних та судових елементів;

3) сфера застосування законодавства про адміністративну юстицію — державне управління;

4) обов'язкова відокремленість органів адміністративної юстиції від органів публічної адміністрації або їх незалежність від вищих органів публічної адміністрації (у випадку створення органів адміністративної юстиції в межах системи органів виконавчої влади);

5) органи адміністративної юстиції наділені дискреційними повноваженнями;

6) позивачем (заявником) в адміністративній справі може бути лише та особа, чиї права порушено або якщо існує загроза такому порушенню;

7) одним із обов'язкових учасників публічно-правового спору, що розглядається адміністративним судом, є орган державної влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа;

8) як правило, представник публічної адміністрації є відповідачем при розгляді адміністративних справ;

9) порядок розгляду публічно-правових спорів врегульований нормами спеціального законодавства;

10) правовим наслідком вирішення публічно-правового спору органами адміністративної юстиції є визнання недійсними, скасування або зупинення актів управлінського характеру, зобов'язання вчинити дії правового характеру [11, с. 69–70].

Отже, сьогодні ще не існує єдиного підходу до визначення поняття адміністративної юстиції. На наш погляд, можна виокремити основні тенденції, відповідно до яких вона розуміється як:

1. Судовий контроль, що здійснює суд при вирішенні спорів у сфері публічно-правових відносин. Таке розуміння, що підкреслює контрольну функцію адміністративної юстиції, не містить вказівки на її головне завдання — розгляд спорів та захист прав громадян від порушень з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування (Ю. В. Георгієвський, В. С. Стефанюк, І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда).

2. Судовий механізм захисту прав та свобод людини. Адміністративна

юстиція виступає як форма судового захисту, різновид правосуддя. Нині має місце тенденція нарощування на законодавчому рівні процесуальних гарантій, при якій адміністративне правосуддя від повноважень адміністративного органу йде до адміністративного судочинства (Ю. М. Старілов, Ю. С. Педько).

3. Система судових органів, спеціалізованих судів (О. В. Кузьменко).

4. Інститут судового оскарження актів управління (О. М. Пасенюк).

Зазначені підходи до тлумачення терміна «адміністративна юстиція» відповідають трьом критеріям, що використовуються вченими-адміністративістами для розкриття сутності цього правового інституту:

1) матеріальному, пов'язаному з природою спору (такий критерій дозволяє виявити особливий публічно-правовий характер спорів у сфері державного управління й відокремити їх від приватноправових відносин, що регулюються цивільним правом);

2) організаційному, обумовленому наявністю спеціальних органів, що здійснюють розгляд спорів;

3) формальному, що відповідає особливому порядку розгляду спорів.

Визначаючи поняття «адміністративна юстиція», яке найбільш повно відображало б сучасні умови та вимоги суспільства, слід врахувати наступне. У сфері публічних відносин має місце порушення прав людини та громадянина з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб при здійсненні ними владних повноважень. Особа, чиї права порушено чи не визнаються, заявляє про це, тобто заперечує проти прийнятих рішень, вчинених дій, бездіяльності. Інша сторона не визнає свої дії протиправними. Як наслідок, маємо спір про право. Характеризуючи такий спір, Ю. Педько називає такі його характерні ознаки:

– це спір про права та обов'язки суб'єктів адміністративно-правових відносин типу «громадянин — орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування (посадова особа), що «виникає у зв'язку з реалізацією управлінських функцій органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, а отже, обов'язковим суб'єктом у такому спорі повинен бути орган, наділений владними повноваженнями»;

– виникнення такого спору зумовлено наявністю адміністративного конфлікту, а підставою його ініціювання є факт оскарження громадянином дій чи бездіяльності вказаних органів [9, с. 37].

Отже, дослідивши наукові підходи до визначення поняття, ознак, мети адміністративної юстиції, ми можемо зазначити, що кожен із них є певною мірою вдалим у розкритті того чи іншого аспекту правової природи адміністративної юстиції. Однак, на наше переконання, не слід ототожнювати адміністративну юстицію із судом. Адміністративна юстиція є більш широким поняттям та включає в себе не лише суд, а й інші публічні органи, що здійснюють захист осіб, розглядаючи окремі справи. Враховуючи вищезазначене, ми можемо сформулювати власне визначення цього інституту. Так, адміністративна юстиція — це комплексний інститут

адміністративного права, норми якого регулюють діяльність судових та інших уповноважених органів з розгляду та вирішення спорів публічно-правового характеру між фізичними та юридичними особами, з одного боку, та суб'єктами владних повноважень, з іншого, щодо порушення останніми прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб.

Таке визначення, на нашу думку, відображає найсуттєвіші матеріальні, організаційні та процесуальні аспекти адміністративної юстиції, а також допомагає визначити її місце та роль у сучасній правовій системі України. Адже адміністративна юстиція по праву відноситься до фундаментальних гарантій дотримання законності у сфері публічного управління, що ґрунтується на принципі поділу влад і спрямована на забезпечення обов'язку органів публічного управління діяти виключно в рамках правового поля.

Список використаних джерел:

1. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — К. : Українська енциклопедія, 1998. — Т. 1: А-Г. — 1998. — 578 с.

2. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / За загальною редакцією О. М. Пасенюка. — К. : Істина, 2007. — 608 с.

3. Кузьменко О. В. Адміністративно-процесуальне право України: підручник / О. В. Кузьменко, Т. О. Гуржій; за заг. ред. О. В. Кузьменко. — К. : Атіка, 2007. — 416 с.

4. Стефанюк В. С. Правова обумовленість запровадження адміністративної юстиції в Україні: дис. … кандидата юрид. Наук: спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. С. Стефанюк. — К., 2000. — 185 с.

5. Георгієвський Ю. В. Адміністративна юс тиція: Дис. … к. ю. н.: 12.00.07 / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. — Х., 2004. — 218 с.

6. Адміністративна юстиція: європейський досвід і пропозиції для України / Автори упор. І. Б. Коліушко, Р. О. Куйбіда. — К. : Факт, 2003. — 536 с.

7. Старилов Ю. Н. К вопросу о новом понимании административной юстиции // Правоведение. — 2000. — № 2. — С. 101–114.

8. Педько Ю.С. Природа адміністративної юстиції як провідної форми судового захисту прав громадян у державному управлінні // Правова держава. — 2005. — Вип. 16. — С. 366–376.

9. Педько Ю. С. Становлення та правове регулювання адміністративної юстиції в Україні: Дис. … к. ю. н.: 12.00.07 / НАН України; Інт держави і права ім. В. М. Корецького. — К., 2004. — 232 с.

10. Кравцова Ю. О. Адміністративна юстиція в Україні — становлення та розвиток // Юридичний вісник.

11. Муза О. В. Адміністративна юстиція в Україні: стан та перспективи розвитку: монографія / О. В. Муза; Ін-т законодавства Верховної Ради України; за заг. ред. Нижник Н. Р. — К. : Четверта хвиля, 2011. — 136 с.

Тарасюк А. Ю. Характеристика административной юстиции в трудах ведущих отечественных ученых

Статья посвящена исследованию и анализу основных теоретических вопросов института административной юстиции в трудах ведущих отечественных ученых. Выделены основные научные подходы к определению дефиниции «административная юстиция», раскрыты ее признаки и правовое содержание. Обоснована необходимость дальнейшего совершенствования функционирования административной юстиции как одного из правовых средств реализации защиты прав и свобод человека и гражданина в сфере публично-правовых отношений.

Ключевые слова: административная юстиция, административное судопроизводство, орган государственного управления, публично-правовой спор, управленческая деятельность.

Tarasyuk A. Characteristics of administrative justice in the works of leading domestic scientists

The article investigates and analyzes the basic theoretical questions of administrative justice institution in the works of leading domestic scientists. Thesis there is determined basic scientific approaches to determine the definition of "administrative justice", reveals its features and legal content. The necessity of further improving the functioning of administrative justice as one of the legal means to implement the rights and freedoms of man and citizen in the field of public relations.

Key words: administrative justice, administrative law, public administration, public dispute, management activities.

Стаття надійшла до друку 24 березня 2016 р.

УДК 342.9

ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПОЗОВУ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено виокремленню основних проблемних питань застосування інституту забезпечення адміністративного позову в Україні. Проаналізовано ухвали про забезпечення адміністративного позову, а також надано оцінку декільком ухвалам з точки зору правильності (неправильності) застосування інституту забезпечення адміністративного позову. Вказано на важливість застосування інституту забезпечення адміністративного позову в Україні на основі прикладу застосування цього інституту в Польщі. Запропоновано шляхи вирішення виокремлених проблем застосування забезпечення адміністративного позову.

Ключові слова: адміністративний позов, адміністративний суд, забезпечення адміністративного позову, мотивування, позивач, ухвала суду.

Медвідчук Ганна Василівна,

студентка ОКР «Магістр» 2 року навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

З розвитком публічно-правових відносин все більшою стає необхідність удосконалення окремих інститутів адміністративного процесу в Україні. Інститут забезпечення адміністративного позову повинен бути ефективним засобом захисту прав позивача. Цей інститут спрямований на реалізацію завдання адміністративного судочинства. Актуальність запропонованої теми полягає в недостатньому дослідженні інституту забезпечення адміністративного позову в Україні та нечастим застосуванням адміністративними судами цього інституту. Питаннями дослідження інституту забезпечення адміністративного позову займалися Ю. О. Гаврилюк, І. В. Діордіца, В. А. Сьоміна, О. О. Пащенко, С. А. Кузнєцов.

Забезпечення адміністративного позову — це процесуальна дія судді, спрямована на тимчасовий захист позивача в адміністративному процесі шляхом зупинення дії рішення суб'єкта владних повноважень чи його окремих положень, що оскаржуються, або забороною вчиняти певні дії.

Інститут забезпечення позову в адміністративному процесі повинен бути однією з умов реалізації завдання адміністративного судочинства, спрямованого на захист прав, свобод особи в публічно-правових відносинах.

У країнах Європейського Союзу питання забезпечення адміністративного позову є важливою умовою реалізації справедливого адміністративного судочинства.

Наприклад, рішення Верховного адміністративного суду Польщі від 1 квітня 2015 року, у якому особа оскаржувала рішення адміністративного органу про залишення території Польщі у визначений термін (30 днів) і просила зупинити дію оскарженого рішення на час судового розгляду справи.

Спочатку особа звернулася до голови Управління в справах іноземців та Ради з питань біженців Польщі, де їй відмовили в задоволенні клопотання.

Пізніше вона звернулася до Регіонального адміністративного суду Варшави та просила призупинити виконання оскарженого рішення, оскільки його виконання призведе до непоправних наслідків для заявника, відповідно до яких він не зможе брати участь у судовому розгляді його справи. Регіональний суд відмовив у клопотанні.

Особа звернулася до Верховного адміністративного суду, який задовольнив клопотання, мотивуючи своє рішення таким: Верховний адміністративний суд постановив, що рішення про відмову заявнику в тимчасовому зупиненні дії рішення адміністративного органу являє собою пряму загрозу непоправних наслідків для нього. Надання тимчасового захисту шляхом призупинення дії рішення, відповідно до якого заявник зобов'язаний покинути територію, гарантує право на справедливий судовий розгляд, право на судовий захист і право бути присутнім під час судового розгляду справи [3].

Така позиція Верховного адміністративного суду Польщі підтверджує важливість інституту забезпечення позову й визначає цей інститут як складову права на справедливий судовий захист. Для вдосконалення інституту забезпечення адміністративного позову в Україні можна скористатися застосуванням цього інституту в Польщі.

Багато науковців вважають, що інститут забезпечення адміністративного позову в Україні супроводжується проблемами та потребує вдосконалення, зокрема:

1) суд, забезпечуючи адміністративний позов шляхом зупинення дії адміністративного акта, фактично вирішує спір по суті, оскільки визнає протиправність такого акта;

2) можливі зловживання позивачами своїм правом на забезпечення адміністративного позову;

3) недостатність способів забезпечення адміністративного позову;

4) немотивування ухвал про забезпечення адміністративного позову;

5) поширені відмови в забезпеченні адміністративного позову є наслідком страху суддів бути притягненими до дисциплінарної відповідальності.

Проаналізувавши 100 ухвал адміністративних судів України про забезпечення позову, серед яких 18 були про задоволення клопотання позивача про забезпечення позову, пропоную розглянути декілька прикладів.

Прикладом помилкового застосування забезпечення адміністративного позову є справа, коли Маневицька РССТ подала заяву про вжиття заходів

забезпечення адміністративного позову, відповідно до якої просила зупинити дію рішення Департаменту соціального захисту Волинської обласної державної адміністрації про визначення переможця відкритих торгів за предметом державної закупівлі послуги щодо забезпечення харчуванням за контрактом, а також заборонити відповідачу укладати з ТОВ «Транс Логістик Центр» договір про державну закупівлю відповідно до вимог документації конкурсних торгів.

Заява вмотивована тим, що обставини справи підтверджують очевидну протиправність оскаржуваних дій і рішень відповідача у справі, прийнятих у ході процедури державної закупівлі. Крім того, у разі укладення відповідачем договору про державну закупівлю з ТОВ «Транс Логістик Центр», це призведе до завдання значних збитків позивачу, оскільки для надання послуг, що становили предмет закупівлі, було зарезервовано основні засоби, робочу силу, кредитні кошти тощо, відповідно для відновлення порушених прав позивача йому доведеться прикласти значних, додаткових та економічно невиправданих зусиль звернення до суду щодо оскарження договорів про державну закупівлю [6].

Суд задовольнив заяву про забезпечення позову, проте, вважаємо, що в цьому випадку потрібно було відмовити в клопотанні з огляду на таке.

По-перше, предметом спору було визнання незаконним рішення Департаменту соціального захисту Волинської обласної державної адміністрації про визначення переможця відкритих торгів за предметом державної закупівлі послуги щодо забезпечення харчуванням за контрактом і, застосувавши забезпечення позову, суд вирішив «наперед», що рішення є незаконним.

По-друге, суд не врахував те, що переможець конкурсних торгів при зупиненні рішення та забороні укладання з ним контракту може також понести значних збитків, що суперечить правилам застосування інституту забезпечення адміністративного позову. В іншому випадку — суд мав би визначити, яка сторона, можливо, понесе більше збитків.

По-третє, що в цьому випадку було порушено права третіх осіб, зокрема дітей, оскільки відповідач мав укласти договір з ТОВ щодо надання послуги з харчування дітей, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи в навчальних закладах, розташованих на територіях радіоактивного забруднення Волинської області, а забезпечення позову в цьому випадку вплине на термін укладення такого контракту. Цей пункт також суперечить застосуванню забезпечення адміністративного позову, оскільки при застосуванні зазначеного інституту суд повинен враховувати можливе порушення прав позивача, відповідача, а також третіх осіб.

Тобто, суд своєю ухвалою не врахував декілька важливих положень, які вказують на те, що необхідно було б відмовити в клопотанні позивача про забезпечення адміністративного позову. Зазначений приклад вказує на те, що, хоча суд застосував інститут забезпечення адміністративного позову, він це зробив без врахування важливих положень, які потрібно

було проаналізувати, вирішити правильність можливого застосування вказаного засобу, визначити баланс між застосуванням і незастосуванням інституту забезпечення адміністративного позову, і, відповідно, прийняти правильне рішення.

Прикладом незастосування судом інституту забезпечення адміністративного позову при існуванні реальної загрози правам позивача є випадок, коли позивач заявив клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову шляхом заборони будь-яким особам проводити будь-які будівельні роботи, роботи з реконструкції будівлі Гостинного двору.

Клопотання обґрунтовано тим, що зміна правового статусу будівлі Гостинного двору КМУ дозволила Публічному акціонерному товариству без додаткових погоджень, зокрема з Українським товариством охорони пам'яток історії та культури, тобто без врахування думки фахівців у цій сфері, здійснювати реконструкцію (перебудову) цієї споруди. У зв'язку з цим це може призвести до втрати автентичності будівлі Гостинного двору, що у свою чергу зведе нанівець архітектурну привабливість та історичну цінність Контрактової площі в м. Києві.

Суд вважає подану заяву необґрунтованою, оскільки в заявленому клопотанні та наданих до неї матеріалах не вбачається причинного зв'язку між прийнятою постановою Кабінету Міністрів України та будівельними роботами щодо реконструкції (перебудови) будівлі Гостинного двору під торгівельно-розважальний центр [7].

Вважаємо, що відмова суду в задоволенні клопотання позивача є необґрунтованою. У цій справі існує реальна загроза, тому що будівельні роботи, які ведуться, знищують автентичність і культурну цінність будівлі Гостинного двору, яку відновити буде просто неможливо. Аргумент суду про те, що він не вбачає причинного зв'язку між прийнятою постановою Кабінету Міністрів України та будівельними роботами щодо реконструкції (перебудови) будівлі Гостинного двору під торгівельно-розважальний центр, є некоректним. Будівельні роботи ведуться, тому що постановою Кабінету Міністрів України було виключено будівлю Гостинного двору зі списку пам'ятників архітектури. У цій справі наявний очевидний зв'язок між постановою Кабінету Міністрів України та здійснюваними будівельними роботами.

При вирішенні питання застосування / незастосування забезпечення адміністративного позову суд повинен розглядати передумови можливого порушення прав позивача третіми особами, що, зокрема, призвело до спору. У зазначеному прикладі якраз яскраво відображається така ситуація, коли суд не реалізує завдання адміністративного судочинства, а просто шляхом нормативістського підходу до розуміння права не розглядає передумов порушення прав позивача.

Цей приклад також вказує на певну залежність судів від інших органів державної влади. Взаємозв'язок осіб з суб'єктами владних повноважень і є особливістю адміністративного судочинства, яке покликане, насамперед,

захищати права особи від неправомірних посягань на її права такими суб'єктами. Переважна більшість адміністративних спорів ініційована особами стосовно певних порушень їх прав суб'єктами владних повноважень.

Інститут забезпечення адміністративного позову покликаний захистити позивача, чим і реалізується завдання адміністративного судочинства, яке полягає в захисті 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, у тому числі на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [1].

Тому зазначений приклад вказує на існування очевидного порушення прав позивача, яке суд не бере до уваги та не захищає.

Також варто навести приклад, де суд правильно застосував інститут забезпечення позову: позивач подав до суду клопотання про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову, у якому просить суд зупинити дію наказу Департаменту містобудування та архітектури ЛМР про видачу містобудівних умов та обмежень для забудови земельної ділянки, а також заборонити ОСОБА_1 та будь-яким іншим особам здійснювати будівельні роботи на земельній ділянці за вказаною адресою.

Клопотання обґрунтоване тим, що спорудження невиробничого корпусу та реконструкції з розширення гаража під СТО унеможливить будівництво діагностичного центру, оскільки вказані споруди заплановано будувати межа в межу, що є прямим порушенням п. п. «ж» п. 2.12 ДБН В.2.2-10-2001, яким визначено мінімальну відстань у розмірі 15 метрів між будь-якою громадською забудовою та медичними закладами.

Суд взяв до уваги доводи позивача про те, що продовження будівництва створює очевидну небезпеку заподіяння шкоди правам позивача, оскільки унеможливлює спорудження ТОВ «Медична клініка «Обласний діагностичний центр» запланованого діагностичного центру на правах диспансера [8].

Аналізуючи цю ухвалу, можна відразу побачити ознаки протиправності рішення суб'єкта владних повноважень, тому прийняте рішення про забезпечення адміністративного позову є зрозумілим та обґрунтованим, а також суд дає оцінку всім фактичним обставинам, що склалися в зазначеній справі.

Проте нечасто в клопотаннях про забезпечення адміністративного позову існує така очевидна протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень. Саме тому часто суди неправильно приймають рішення про застосування / незастосування інституту забезпечення адміністративного позову.

Отже, проаналізувавши ухвали про забезпечення адміністративного позову, можна зазначити, що 18 ухвал про задоволення клопотання

щодо забезпечення адміністративного позову зі 100 — достатньо невелика кількість. До того ж, забезпечуючи адміністративні позови, суди часто допускають помилки, що можна побачити в прикладі, зазначеному вище. Тому інститут забезпечення адміністративного позову є важливим інститутом для дослідження, оскільки саме на практичному його застосуванні можна прослідкувати те, чи є він ефективним засобом захисту прав позивача, чи ні.

Важливою проблемою інституту забезпечення адміністративного позову є мотивування ухвал про забезпечення або відмову в забезпеченні адміністративного позову.

У разі задоволення клопотання про забезпечення позову, суди зазначають таке: «перевіривши матеріали справи, оскільки захист прав, свобод та інтересів позивача стане неможливим без вжиття заходів забезпечення позову і для їх відновлення необхідно буде докласти значних зусиль та витрат, суд приходить до висновку, що заяву про забезпечення адміністративного позову слід задовольнити» [4]. Універсальною тезою адміністративних судів у разі відмови в забезпеченні позову є: «суд приходить до висновку про відсутність підстав для вжиття заходів забезпечення позову, а тому відмовляє в задоволенні клопотання позивача про вжиття заходів забезпечення адміністративного позову» [5]. Такі тези можна прослідкувати в багатьох ухвалах, де не зазначається мотивація суду, що є недопустимим для нормального функціонування адміністративного судочинства в Україні.

Вважаємо, що основним критерієм визначення правильності забезпечення / незабезпечення адміністративного позову має бути вмотивована ухвала суду. У будь-якому випадку ухвала повинна містити мотивацію судового рішення. На перший погляд, багато судових рішень містять мотиви їх винесення, але насправді являють собою певну видозміну позицій сторін або складені із цитат нормативних актів. Усі аргументи сторони, які є ґрунтовними, важливими та доречними, не мають залишатися поза увагою судів. Звичайно, є ухвали, у яких суд мотивує своє рішення про забезпечення / незабезпечення адміністративного позову, але таких ухвал небагато.

Мотивування судових рішень є механізмом контролю за здійсненням судочинства. Судове рішення має показувати стороні, що її почули. А коли ж суд використовує при прийнятті ухвали про забезпечення / відмову в забезпеченні адміністративного позову тези, що були зазначені вище, сторона не зможе належним чином оцінити мотивацію судового рішення. При прийнятті рішення про забезпечення адміністративного позову відповідач повинен зрозуміти, на підставі чого суд вирішив саме так. Так само і при прийнятті ухвали про відмову в забезпеченні позову, позивач повинен побачити, що його аргументи та клопотання були враховані та оцінені судом.

Судді адміністративних судів повинні розглядати клопотання про забезпечення адміністративного позову ретельно та постановляти ухвали обґрунтовано. Саме від цього буде

залежати достатній рівень захисту прав позивача.

Тому чинники, що впливають на рішення судді при вирішенні питання задоволення клопотання про забезпечення адміністративного позову, мають бути в межах «правового поля», а не з мотивів убезпечення себе від подальших невдоволень з боку учасників процесу. Аргументація позивача в клопотанні про забезпечення адміністративного позову суддею має бути належним чином оцінена. Суддя має визначити баланс між такою процесуальною дією (забезпечення позову) та наслідками цієї дії, а також чи не буде застосування забезпечення позову порушувати права інших осіб.

Підпункт «б» пункту 1 частини першої статті 92 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» передбачає, що суддю може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності в порядку дисциплінарного провадження за незазначення в судовому рішенні мотивів прийняття або відхилення аргументів сторін щодо суті спору [2].

Думка суддів про те, що, відмовляючи позивачу в забезпеченні адміністративного позову, вони убезпечать себе від дисциплінарної відповідальності, є хибною, оскільки невмотивоване рішення про відмову в забезпеченні адміністративного позову є також підставою притягнення судді до дисциплінарної відповідальності.

Проте, виникає питання: чому судді продовжують приймати невмотивовані ухвали, якщо є підстава притягнення їх до дисциплінарної відповідальності?

Питання застосування забезпечення позову пов'язане з розсудом суду, оскільки часто складно визначити баланс між застосуванням / незастосуванням забезпечення позову й наслідками, які можуть з'явитися у зв'язку з таким застосуванням / незастосуванням. Суддя, вирішуючи питання про забезпечення позову, повинен зважувати позицію позивача та відповідача, враховуючи те, чи допоможе така процесуальна дія кращому захисту прав та свобод людини і чи не буде вона суперечити правам та свободам інших. Вище було зазначено про випадки, коли суд, враховуючи можливе настання збитків позивачу, не враховує настання таких збитків відповідачем або третіми особами. Тому суд завжди повинен враховувати всі переваги та недоліки застосування інституту забезпечення адміністративного позову.

Дисциплінарне провадження щодо суддів місцевих та апеляційних судів здійснює Вища кваліфікаційна комісія суддів України, а щодо суддів вищих спеціалізованих судів та суддів Верховного Суду України — Вища рада юстиції. У застереженнях щодо застосування дисциплінарної відповідальності на офіційному сайті Вищої кваліфікаційної комісії суддів України вказано: Вища кваліфікаційна комісія суддів України не вправі надавати правову оцінку законності судових рішень, оскільки згідно з частиною першою статті 124 Конституції України правосуддя в Україні здійснюється виключно судами.

Виходячи з такого застереження, який тоді сенс віддавати повноваження притягати суддів до дисциплінарної відповідальності за невмотивовані

судові рішення, не маючи повноважень перевіряти вмотивованість таких рішень.

Виникає питання: чи може Вища кваліфікаційна комісія суддів України оцінити достатність / недостатність мотивування ухвали про забезпечення адміністративного позову.

Проблема вирішення спору, по суті, у разі задоволення клопотання про забезпечення адміністративного позову також є чинником, що впливає на ефективність інституту забезпечення позову, оскільки в цьому випадку суддя виглядає упередженим стосовно спору і, таким чином, порушується процедура розгляду справи. Проте розглядати відмову від такого способу забезпечення адміністративного позову в адміністративному процесі не можна.

Стосовно розширення способів забезпечення позову, при аналізі ухвал про забезпечення позову, нами не знайдено ухвал, які б передбачали застосування такого способу забезпечення адміністративного позову як зупинення виконання адміністративного договору. Проте часто зустрічали ухвали, де було виявлено клопотання про застосування арешту на майно як спосіб забезпечення адміністративного позову. І в декількох ухвалах судді задовольняли такі клопотання.

Вирішення питання застосування такого способу забезпечення позову, як зупинення дії адміністративного договору, можна вирішити таким чином: варто зобов'язувати суб'єкта утриматися від вчинення дій, спрямованих на виконання адміністративного договору.

Пропонуємо вдосконалити механізм притягнення суддів до дисциплінарної відповідальності шляхом створення органу, який би був уповноважений здійснювати дисциплінарні провадження стосовно суддів, оскільки підстава притягнення до дисциплінарної відповідальності за невмотивовані судові рішення є досить абстрактною і такою, що потребує в кожному випадку детального вивчення. Такий орган міг би аналізувати судові рішення та визначати, чи є підстави притягнення судді до дисциплінарної відповідальності, чи ні.

Отже, забезпечення адміністративного позову — важливий інститут адміністративного судочинства, який потребує ґрунтовного дослідження та певного вдосконалення для того, щоб він міг бути засобом захисту прав позивача. Для вдосконалення інституту забезпечення адміністративного позову можна скористатися дослідженнями в інших галузях права, а також зарубіжною практикою, де загалом адміністративне право більш досліджене, ніж в Україні. Інститут забезпечення адміністративного позову застосовується судами досить рідко, тому чинники, які на це впливають, повинні бути досліджені, а також запропоновані шляхи вдосконалення зазначеного інституту.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV (ред. від 01.01.2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15

2. Закон України «Про судоустрій і статус суддів» від 07.07.2010 № 2453-VI

(ред. від 01.01.2016) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2453-17

3. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.asylumlawdatabase.eu/en/case-law/poland-supreme-administrative-court-1-april-2015-no-ii-oz-21815

4. Ухвала Галицького районного суд м. Львова від 06 листопада 2013 року, справа № 461/13363/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/34655047

5. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 01 жовтня 2013 року, справа № 826/15445/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/34079143

6. Ухвала Волинського окружного адміністративного суду від 28 серпня 2015 року, справа № 803/2328/15 / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/49643852

7. Ухвала Окружного адміністративного суду міста Києва від 26 вересня 2012 року, справа № 2а-7460/12/2670 / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/26282125

8. Ухвала Львівського окружного адміністративного суду від 31 грудня 2013 року, справа № 813/9681/13-а / Єдиний державний реєстр судових рішень [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/36474558

Медвидчук А. В. Проблемы применения института обеспечения административного иска в Украине

Статья посвящена выделению основных проблемных вопросов применения института обеспечения административного иска в Украине. Проанализированы постановления об обеспечении административного иска, а также дана оценка нескольким постановлениям с точки зрения правильности (неправильности) применения института обеспечения административного иска. Отмечена важность применения института обеспечения административного иска в Украине на основе примера применения этого института в Польше. Предложены пути решения выделенных проблем применения обеспечения административного иска.

Ключевые слова: административный иск, административный суд, истец, мотивация, обеспечение административного иска, решение суда.

Medvidchuk H. V. Problems of temporary protection for an administrative claim in Ukraine

The article addresses the issues of applying temporary protection for an administrative claim in Ukraine. The author analyses adjudication about temporary protection, notes scientists thoughts about the problems of temporary protection for an administrative claim in Ukraine. Also author shows the importance of temporary protection for an administrative claim in Ukraine based on the example of the application of this institution in Poland. Proposed solutions to the problems of the temporary protection for an administrative claim in Ukraine.

An important problem of temporary protection is motivating decisions on providing or refusing to support the temporary protection for an administrative claim in

Ukraine. The main criterion for determining the correctness of providing / or not providing the temporary protection for an administrative claim is motivated by court order. The court claim should contain a motivation judgment. The motivation of judicial decisions is a mechanism for monitoring the implementation of justice.

The author proposes to make judges disciplinary responsible by creating a body that would be authorized to implement a disciplinary proceedings against judges, as grounds for disciplinary responsibility for unmotivated court decisions.

Key words: administrative claim, administrative court, claimant, court order, reasoning, temporary protection for an administrative claim.

Стаття надійшла до друку 8 квітня 2016 р.

УДК 342.922:347.994

ЗМІСТ, ПРИНЦИПИ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ СТРАТЕГІЇ І ТАКТИКИ ПОВЕДІНКИ ВІДПОВІДАЧА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Проаналізовано судову практику в адміністративних справах й зроблено висновок про існування пріоритетної мети стратегії відповідача — недопущення задоволення позовних вимог; формування єдиної практики застосування матеріального адміністративного законодавства суб'єктами публічної адміністрації; уникнення грошових витрат у зв'язку із застосованими санкціями чи покладанням обов'язку. З'ясовано, що тактика поведінки відповідача в адміністративному процесі передбачає використання як психологічних прийомів під час розгляду та вирішення адміністративної справи, так і функціональних засобів (прийомів).
Виявлено, що принципами стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі є цілеспрямованість, послідовність, заснованість на нормах матеріального й процесуального права, розсудливість і пропорційність.

Ключові слова: стратегія, тактика, сторони, відповідач, адміністративний процес, адміністративне судочинство.

Попов Роман Віталійович,

здобувач Запорізького національного університету

Національним законодавством учасники адміністративного процесу наділені різними можливостями щодо захисту, відновлення чи визнання своїх суб'єктивних прав, свобод, інтересів. Відповідно до підстав та мети участі в адміністративному процесі, його учасник вправі обрати такий вид поведінки, реалізацію його процесуальних повноважень, які б гарантували досягнення (забезпечення) його суб'єктивних інтересів.

Будь-який учасник адміністративного процесу, зокрема, і сторони, мають, як правило, визначені й прораховані наперед стратегію й тактику поведінки та варіанти їх реалізації, які залежать від численних чинників, що сукупно можуть впливати на той чи інший вид стратегії й тактики. Такими чинниками є: фактичні обставини та вид адміністративної справи; передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин; імовірність обмеження суб'єктивних прав, інтересів суб'єкта, який може бути залучений до адміністративної справи відповідачем; процесуальний статус суб'єктів владних повноважень адміністративному процесі; вид підсудності, який застосовується

в конкретній адміністративній справі; вид суб'єктивних прав, які є предметом спору й захисту; приписи національного матеріального й процесуального законодавства; повнота зібраних стороною доказів; практика розгляду й вирішення справ адміністративними судами, Верховним Судом України, Конституційним Судом України.

Так, наприклад, право звернутися з адміністративним позовом про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності мають органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які відповідно до закону можуть викуповувати ці об'єкти для суспільних потреб. Адміністративні справи про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності розглядаються та вирішуються апеляційним адміністративним судом за місцем розташування нерухомого майна, яке примусово відчужується (ст. 1831 КАС України) [1].

Конституційний Суд України визнав, що відповідають Конституції України (є конституційними), положення частин другої, шостої статті 1831 Кодексу адміністративного судочинства України стосовно підсудності апеляційному адміністративному суду як суду першої інстанції та Вищому адміністративному суду України як суду апеляційної інстанції справ про примусове відчуження земельної ділянки, інших об'єктів нерухомого майна, що на ній розміщені, з мотивів суспільної необхідності [2].

Отже, для будь-якого відповідача в адміністративному процесі актуальним є формування й реалізація стратегії й тактики, які були б обґрунтовані процесуальною наукою та належно перевірені практикою адміністративного судочинства.

Попри численні й змістовні дослідження сучасного адміністративного процесу, особливостей розгляду та вирішення адміністративними судами публічно-правових спорів, тема стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі здебільшого не була предметом уваги науковців.

Відповідно, зважаючи на об'єктивне існування стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, відсутність наукового й прикладного обґрунтування їхньої сутності, дослідимо зміст, принципи та особливості реалізації такої стратегії й тактики.

Обґрунтовуючи зміст стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, розпочнімо з визначення змісту й особливостей стратегії відповідача, оскільки саме вона є вирішальною в адміністративній справі; у ній визначена остаточна мета процесуальної реалізації відповідачем його правосуб'єктності. Стратегія, стратегічний — 1) найважливіша частина воєнного мистецтва, яка містить у собі теорію й практику ведення війни, воєнних кампаній і великих бойових операцій; 2) мистецтво керівництва суспільною, політичною боротьбою; 3) стратегічний — той, що стосується стратегії; 4) той, що має значення з погляду здійснення загальних цілей війни, що має воєнне значення, який належить до

великих, самостійно діючих військових з'єднань або армії в цілому; 5) істотний, важливий для досягнення генеральних цілей на якомусь етапі [3, с. 639].

Стратегія поведінки відповідача в адміністративному процесі — це прагнення бажаного обсягу й змісту процесуальної й матеріальної правосуб'єктності відповідача за результатами розгляду й вирішення адміністративної справи. Така стратегія, залежно від чинників, які впливають на її зміст, фактичних обставин справи, тактики сторін, може мати триваючий характер, а розгляд та вирішення адміністративної справи — відбуватися на всіх можливих стадіях адміністративного процесу, із застосуванням усіх передбачених Кодексом адміністративного судочинства України повноважень.

Таке прагнення спрямоване на відмову в задоволенні адміністративного позову повністю (частково) або створенні процесуальних можливостей наступного оспорювання судових рішень, що постановлені не на користь відповідача. Отже, стратегія поведінки відповідача в адміністративному процесі може бути двоякою, де існуватиме пріоритетна (пріоритетні) й другорядна (другорядні) мета (завдання).

Пріоритетна мета стратегії поведінки відповідача — не допустити задоволення адміністративним судом позовних вимог позивача й прийняття відповідної постанови; формування єдиної практики застосування матеріального адміністративного законодавства суб'єктами публічної адміністрації; уникнення грошових витрат у зв'язку із застосованими санкціями чи покладанням обов'язку. Другорядними можуть бути — виправдання відповідача перед суспільством чи його частиною за вчинені, допущені рішення, дії, бездіяльність; затягування процесу з метою уникнення чи відстрочення покладання на нього судом обов'язку; відтермінування сплати боргових грошових сум або грошових сум зобов'язального характеру.

Наприклад, суддя Верховного Суду України, розглянувши заву державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця» про перегляд ухвали Вищого адміністративного суду України від 24 березня 2015 року в справі за позовом цього об'єднання до Сумського прикордонного загону Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України про скасування постанови, встановив, що Вищий адміністративний суд України закрив касаційне провадження за касаційною скаргою на постанову Сумського окружного адміністративного суду від 22 листопада 2011 року та ухвалу Харківського апеляційного адміністративного суду від 18 квітня 2012 року. Не погоджуючись з ухвалою Вищого адміністративного суду України, державне територіально-галузеве об'єднання «Львівська залізниця» подало заяву про її перегляд Верховним Судом України з передбачених пунктом 1 частини першої статті 237 КАС України підстав неоднакового застосування в подібних правовідносинах частини першої статті 13 Закону України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських

перевезень», що, на переконання заявника, підтверджується рішеннями суду касаційної інстанції від 21 травня і 2 жовтня 2014 року, 14 травня 2015 року (справи №№ К/800/31645/13, К/9991/3792/12, К/800/52105/13 відповідно). Подібні фактичні обставини досліджувалися Верховним Судом України й в інших адміністративних справах [4; 5; 6].

Враховуючи обставини справи, та керуючись ст.ст. 240, 240 [1] КАС України, ухвалено рішення про відкриття провадження в адміністративній справі за позовом державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця» до Сумського прикордонного загону Східного регіонального управління Державної прикордонної служби України про скасування постанови для перегляду ухвали Вищого адміністративного суду України від 24 березня 2015 року [7].

Отже, через реалізацію адміністративної процесуальної правосуб'єктності учасником адміністративно-правових відносин, розгляд та вирішення справи адміністративними судами всіх інстанцій, Верховним Судом України може здійснюватися не лише судовий захист прав, свобод, інтересів відповідача, але й втілюватися непроцесуальна (позасудова) стратегія суб'єкта публічної адміністрації, розв'язуватися компетенційні та інші категорії спорів між суб'єктами публічної адміністрації, формуватися однакова практика застосування, виконання й дотримання національного законодавства.

З огляду на приписи Кодексу адміністративного судочинства України (ст. 244[2]), рішення адміністративних судів й Верховного Суду України в адміністративних справах мають прецедентний характер й очевидно є дієвим інструментом для реалізації як процесуальної, так і непроцесуальної (позасудової) стратегії певного суб'єкта публічної адміністрації. Більше того, слід говорити, що ініціювання учасником адміністративно-правових відносин відкриття провадження в адміністративній справі, розгляд адміністративної справи й винесення постанови в справі не є самоціллю; порушуючи адміністративний процес, учасник адміністративно-правових відносин намагається через адміністративний суд досягнути іншої, більш масштабнішої мети, яка виходить за межі адміністративних процесуальних правовідносин. Таким чином, звернення до адміністративних судів різних інстанцій у порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України, розгляд та вирішення адміністративної справи, прийняття судом (судами) постанови — може бути й інструментом (засобом) розв'язання також і проблем матеріально-правового характеру.

Зокрема, висновок Верховного Суду України щодо застосування норми права, викладений у його постанові, прийнятій за результатами розгляду справи з підстав, передбачених пунктами 1 і 2 частини першої статті 237 Кодексу адміністративного судочинства України, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень, які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить відповідну норму права. Висновок щодо застосування норм права, викладений у постанові Верховного

Суду України, має враховуватися іншими судами загальної юрисдикції при застосуванні таких норм права. Суд має право відступити від правової позиції, викладеної у висновках Верховного Суду України, з одночасним наведенням відповідних мотивів (ч. 1 ст. 244[2] КАС України) [1].

Стратегія відповідача (так само як і стратегія будь-якого іншого учасника адміністративного процесу) реалізується через сукупність, послідовність його взаємозалежних і взаємообумовлюючих процесуальних дій, які характеризуються як тактика.

Тактика — 1) частина воєнного мистецтва, наука про підготовку, організацію й ведення бою, підпорядкована стратегії; 2) у широкому розумінні — визначення методів, шляхів, засобів, форм боротьби, що найбільше відповідають конкретним обставинам у цей момент і забезпечують стратегічний успіх; 3) переносно — прийоми, засоби досягнення якоїсь мети, лінія поведінки когось [3, с. 650].

Тактика поведінки відповідача в адміністративному процесі передбачає використання як психологічних прийомів під час розгляду та вирішення адміністративної справи, так і функціональних засобів (прийомів).

Метою застосування психологічних прийомів є через переконання суду, який розглядає та вирішує адміністративну справу, схилити його на свою сторону, визнати законність й обґрунтованість його заперечень.

Натомість поширення психологічного впливу відповідача на позивача має на меті переконати (змусити думати) останнього про незаконність і необґрунтованість його вимог, доказів, правової позиції.

Таким чином, психологічні прийоми, які можуть бути застосовані відповідачем, мають своїми головними адресатами й адміністративний суд, і позивача. Однак, крім цих суб'єктів, такі прийоми можуть також поширюватися і на деяких інших учасників адміністративного процесу – процесуальних представників, третіх осіб, секретаря судового засідання, свідка, експерта, спеціаліста. Можливість і доцільність психологічного впливу саме на цих учасників обумовлена тим, що опосередковано через них, їхні міркування адміністративний суд також може формувати своє внутрішнє переконання щодо предмету позову, висловлених сторонами правових й фактичних обґрунтувань.

Наприклад, суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні. Суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності (ч.ч. 1, 3 ст. 86 КАС України) [1].

Мета поширення психологічних прийомів на всіх чи більшість учасників адміністративного процесу, як на наше переконання, очевидна — створення такого середовища, у якому більшість або всі учасники переконані в законності й обґрунтованості заперечень відповідача. Відповідно, інших суб'єктів, насамперед адміністративний суд, легше переконати наслідувати більшість інших учасників справи.

До функціональних засобів (прийомів) тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі належать способи захисту прав відповідача, які можуть застосовуватися відповідно до приписів Кодексу адміністративного судочинства України:

— процесуальні способи захисту прав відповідачів безпосередньої дії — заперечення проти позову, зустрічний позов, перегляд та виконання судових рішень;

— процесуальні способи захисту прав відповідачів опосередкованої дії — зменшення розміру позовних вимог, відмова від адміністративного позову, зміна предмету або підстави позову, примирення сторін, презумпція винуватості суб'єкта владних повноважень-позивача, принцип офіційного з'ясування всіх обставин у справі, залишення позовної заяви без розгляду, закриття провадження у справі.

Водночас такі способи захисту прав відповідача належить застосовувати продумано й послідовно, дотримуючись процесуальних обов'язків, передбачених нормами Кодексу адміністративного судочинства України. Так, особи, які беруть участь у справі, зобов'язані добросовісно користуватися належними їм процесуальними правами й неухильно виконувати процесуальні обов'язки (ч. 2 ст. 49 КАС України) [1].

Однак, крім цих засобів (прийомів) тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі, які безпосередньо реалізуються в адміністративному процесі, можуть застосовуватися засоби (прийоми) на випередження, до відкриття провадження в адміністративній справі, коли особа не набула правосуб'єктності відповідача.

Так, суб'єкт, усвідомлюючи загрозу майбутніх рішень, дій, бездіяльності й задля запобігання порушення його суб'єктивних прав, свобод, інтересів, може застосувати тактику упередження (запобігання) й першим подати адміністративний позов щодо суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), який має наміри через адміністративний суд реалізувати щодо цього суб'єкта примусові заходи.

Формуючи стратегію й тактику, враховуючи передумови захисту в адміністративному процесі прав, свобод, інтересів учасників адміністративно-правових відносин, до уваги також варто брати й дію принципу законності, наявність адміністративного розсуду в суб'єктів публічної адміністрації, існування відповідної адміністративної процедури, спеціальні приписи адміністративного законодавства.

Зважаючи на аналіз правозастосовної практики, принципами стратегії й тактики поведінки відповідача в адміністративному процесі слід визнати:

— цілеспрямованість, яка полягає в тому, що відповідач, реалізуючи надані йому процесуальні права, спростовує позовні вимоги позивача, його позовні вимоги, доводить незаконність і необґрунтованість його вимог;

— послідовність — постійне застосування (використання) передбачених Кодексом адміністративного судочинства України способів захисту прав відповідача;

— заснованість обраної стратегії й тактики на нормах матеріального й процесуального права, сучасних

положеннях юридичної науки, національної судової практики та практики Європейського суду з прав людини;

— постійність обраної стратегії й тактики;

— розсудливість і пропорційність.

Слід погодитися, що оскарження до адміністративного суду рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) є більш ефективним, дієвим способом захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів; таке оскарження передбачає можливість застосування додаткових процесуальних обмежень поширення юридичної сили рішень, дій, бездіяльності суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) — забезпечення адміністративного позову, забезпечення доказів.

Однак, обираючи стратегію захисту суб'єктивних прав, свобод, інтересів в адміністративному суді, необхідно усвідомлювати, що такий захист може передбачати обов'язкове адміністративне (досудове) врегулювання спору, а його розв'язання адміністративним судом — безпідставне втручання такого суду в адміністративний розсуд суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації). Важливо наголосити, що для виправдання втручання адміністративного суду в розсуд суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) не можуть слугувати положення ст. 124 Конституції про те, що «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі».

Адміністративний суд має втручатися лише в ті відносини, які за участю суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) були реалізовані відповідно до закону (наприклад, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації»). Якщо особа звернулася до органів Державної фіскальної служби України з вимогою, то вона й маємо право саме від цих органів отримати відповідь, а не від суду. Якщо ж у результаті таких первісних правовідносин було порушено права — лише тоді в адміністративного суду й виникає право втручатися в первісні правовідносини й перевірити їх законність.

Ми б сказали так, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі, які виникли, розвивалися, реалізовувалися відповідно до приписів національного законодавство; цей конституційний припис слід розуміти так, що суди мають право давати оцінку правовідносинам й робити відповідні судження, коли правовідносини вже відбулися, є доконаним фактом. Але необґрунтованим буде втручання судів у правовідносини, які не завершилися. Такий висновок і слід покладати в основу заперечення відповідача в адміністративній справі.

Відповідно, добираючи стратегію поведінки відповідача в адміністративному процесі, маємо враховувати обов'язкову реалізацію повноважень в адміністративному порядку й передчасність захисту в адміністративному суді прав, свобод, інтересів.

Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року // Відомості Верховної Ради України. — 2005. — № 35–36, № 37. — Ст. 446.

2. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями 49 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, статті 171-1, частини першої статті 180 Кодексу адміністративного судочинства України, 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини четвертої статті 18, частин другої, третьої, п'ятої статті 171-1, частин другої, шостої статті 183-1 Кодексу адміністративного судочинства України та 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини першої статті 89 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», частини четвертої статті 18, статті 171-1 Кодексу адміністративного судочинства України (справа про підсудність окремих категорій адміністративних справ) від 29 серпня 2012 року № 16-рп/2012 у справі № 1-1/2012 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 70. — Ст. 14.

3. Словник іншомовних слів / За ред. члена-кореспондента АН УРСР О. С. Мельничука. — К. : Головна редакція УРЕ, 1977. — 775 с.

4. Ухвала Верховного Суду України від 22 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/50861524.

5. Ухвала Верховного Суду України від 18 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/50944877.

6. Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень: Закон України від 10 січня 2002 року № 2920-III // Відомості Верховної Ради України. — 2002. — № 16. — Ст. 113.

7. Ухвала Верховного Суду України від 22 вересня 2015 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/50861524.

Попов Р. В. Стратегия и тактика поведения ответчика в административном процессе

Проанализировано судебную практику по административным делам и сделано вывод о существовании приоритетной цели стратегии ответчика — недопущение удовлетворения исковых требований; формирование единой практики применения материального административного законодательства субъектами публичной администрации; уклонение денежных растрат в связи с применением санкций или возложением обязанности.

Ключевые слова: стратегия, тактика, стороны, ответчик, административный процесс, административное судопроизводство.

Popov R. V. Strategy and tactics of defendant's behavior in the administrative process

We have analyzed the judicial practice in respect of the administrative cases and have come to a conclusion regarding existence of the top target of the defendant's strategy — non-admission of satisfaction of the complaints, formation of the unique practice of application of the material administrative legislation by the subjects of public administration; avoidance of the expenses in connection to the application of the penalties or placing of duty.

Key words: strategy, tactics, parties, defendant, administrative process, administrative legal proceeding.

Стаття надійшла 21 березня 2016 р.

УДК 342.9

МАСОВИЙ ПОЗОВ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ: ПИТАННЯ ДОЦІЛЬНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

Статтю присвячено питанню запровадження масового позову в Україні. Наведено досвід європейських країн та проаналізовано судову практику, яка дає можливість зрозуміти важливість такого інституту. Зроблено висновок про доцільність запровадження інституту масового позову в Україні та запропоновано зміни до Кодексу адміністративного судочинства України.

Ключові слова: масовий позов, перевантаження адміністративних судів, однотипні справи, спори про перерахунок пенсії, принцип opt-out, масова апеляційна скарга.

Різник Оксана Русланівна,

студентка ОКР «Магістр» 2 року навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Останнім часом триває дискусія щодо запровадження широковідомого в багатьох європейських державах інституту масового позову, оскільки досить часто діяння одного суб'єкта владних повноважень порушують права та інтереси великого кола осіб. Такі ситуації пов'язані з так званими «однотипними позовами», коли велика кількість невдоволених громадян подають до суду індивідуальні позови, але з одних і тих самих причин.

Прикладами таких ситуацій можуть бути спори про перерахунок пенсії чи різних видів допомог, вимоги чорнобильців, дітей війни або інших соціально вразливих верств населення.

Такі справи розглядаються судами в окремих провадженнях, що викликає перевантаженість судової системи, невдоволеність громадян, які витрачають свій час та кошти, ініціюючи судове провадження, збільшуються строки розгляду справи.

Для запобігання проблем судової системи необхідно шукати розумні шляхи їх вирішення та впроваджувати нові інститути адміністративного судочинства, наприклад інститут масового позову.

Питання та проблеми, пов'язані із запровадженням інституту масового позову, перебувають на стадії теоретичних досліджень, якими займалися українські теоретики і практики (Я. М. Романюк, Л. О. Май-

стренко, А. В. Губська) та зарубіжні вчені (Г. Регіцці, Р. Норкус, Б. Маан).

Застосування інституту масового позову знаходиться на межі цивільного та адміністративного судочинства.

У багатьох країнах масові позови застосовуються для захисту прав споживачів і вирішуються в порядку цивільного судочинства. В Україні теж існує практика звернень об'єднань споживачів із позовом до суду про визнання дій продавця, виробника, виконавця щодо невизначеного кола споживачів і припинення цих дій (п. 9 ч. 1 ст. 25 Закону України «Про захист прав споживачів»). Але такі справи вирішуються за правилами Цивільного процесуального кодексу і мають більше індивідуальний характер, оскільки розмір відшкодування збитків для кожного різний, а ст. 96 ЦПК передбачає індивідуальні звернення до суду із заявою про видачу судового наказу. Тому говорити про наявність ознак масового позову в публічно-правових спорах ми не можемо, на відміну від інших держав.

Так, наприклад, в Італії одним із видів масових позовів є адміністративні або публічні адміністративні групові позови, які були запроваджені Законодавчим декретом від 20 грудня 2009 року № 198. Відповідачем за таким позовом можуть бути винятково центральні або місцеві державні адміністрації, а у випадку задоволення вимог компенсація не присуджується в грошовій формі. Мета сатисфакції — припинення та виправлення наслідків неправильного здійснення функцій або неправильного надання послуг службою державного органу [5, с. 24]. Законодавець уникає слова «група», використовуючи термін «множинність» користувачів, права яких було порушено в результаті дій чи бездіяльності державного органу.

Наступною країною, яка прогресивно використовує інститут масового позову, є Литва. У 2011 році урядом Литви було прийнято постанову про затвердження концепції колективних позовів, які виникають із тотожних фактичних обставин і мають одну правову підставу. Такий досвід є досить корисним для України, оскільки прийняття аналогічної концепції дасть змогу краще зрозуміти проблему завантаження судів однотипними справами.

У Литві подання групового позову можливе в справах різного характеру, у тому числі й спрямованих на захист публічного інтересу, але такі спори вирішуються в порядку цивільного процесу. Цивільним процесуальним кодексом 2002 року чітко передбачено, що колективний позов спрямований на захист публічного інтересу. Хоча ЦПК спирається на модель приватного захисту, однак важливе значення мають позови, заявлені прокурором на захист публічного інтересу. Крім того, у передбачених законодавством випадках інші державні, муніципальні органи та інші особи також мають право подати позов на захист публічного інтересу. Найчастіше вони заявляються прокурором, і стосуються визнання незаконними актів про відновлення права власності (реституції), знесення незаконного будівництва, захисту державної власності [2, с. 32–33].

Також у Литві розмежовують такі терміни, як «колективний позов»,

«представницький позов», «позови прокурора, державних органів, які подаються з метою захисту публічного інтересу». Представницький позов пов'язаний із зверненням до суду асоціації, яка представляє групу людей, наприклад споживачів або осіб, які звертаються за захистом авторських прав. Колективний позов спрямований на захист індивідуальних інтересів групи осіб (не менше 20 осіб) із різними вимогами та в яких наявні матеріально-правові відносини.

Якщо позов подано групою менше 20 осіб, то такі позови є індивідуальними, за винятком тих, що спрямовані на захист публічного інтересу. У Литві такий позов має назву «позови прокурора, державних органів». Ці суб'єкти не діють як представники певної групи, оскільки вони подають позов на захист публічного інтересу, реалізуючи відповідні функції, делеговані їм законом. За кількісним критерієм так званий масовий позов, поданий на захист публічного інтересу, спрямований на відстоювання інтересів широких верств населення (необмеженого кола громадян).

Але робити обмеження щодо кількості осіб є неприйнятним, оскільки процес комунікації відбувається за участю мінімум двох суб'єктів. Тому і дві однотипні справи можна розглядати як масовий позов.

Ще однією країною із законодавчо врегульованим інститутом групового позову є Швеція, де діє Закон про групові позови 2003 року. Одним із видів групових позовів є публічний груповий позов, який має право подавати орган влади, що може представляти інтереси членів груп з огляду на предмет спору. Рішення про те, які саме органи влади мають дозвіл на подання публічних групових позовів, приймає Уряд Швеції.

Прикладом публічного групового позову можна назвати справу «Омбудсмен із прав споживачів проти компанії «Крафткомішн». Омбудсмен подав груповий позов на захист інтересів близько 7 тис. осіб у зв'язку з невиконанням відповідачем своїх обов'язків щодо постачання електроенергії за ціною, указаною в договорі. На користь кожного члена групи Омбудсмен вимагав виплатити відшкодування в розмірі від 100 до 1000 євро. За результатами розгляду суд зобов'язав відповідача сплатити компенсацію [1, с. 41–42].

Як бачимо, можливість подання масових позовів функціонує в багатьох державах, але при цьому моделі та юридична термінологія щодо їх позначення досить різні.

Доцільність запровадження інституту масового позову в Україні пов'язана з перевантаженням адміністративних судів однотипними справами.

Так, у 2011 році Приморський районний суд м. Маріуполя Донецької області розглянув 1375 справу за адміністративним позовом до Управління Пенсійного фонду в Приморському районі м. Маріуполя Донецької області про перерахунок пенсії. Із цих справ 25 було розглянуто в один день 30.05.2011 року, одним складом суду і стосувалися вони перерахунку підвищення до пенсії відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни». У всіх справах була одна вимога — визнати право на державну соціальну допомогу, встановлену ст. 6 Закону України

«Про соціальний захист дітей війни», та зобов'язати відповідача зробити перерахунок та виплату підвищення до пенсії відповідно до Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (наприклад, з 23.11.2010 року). Відрізнялася лише дата, від якої потрібно робити перерахунок пенсії. У кожному своєму рішенні суд постановив повністю задовольнити позов та зобов'язати Управління Пенсійного фонду України в Приморському районі м. Маріуполя здійснити перерахунок та виплату особі підвищення до пенсії в розмірі 30 відсотків мінімальної пенсії за віком як дитині війни, відповідно до ст. 6 Закону України «Про соціальний захист дітей війни» (наприклад, з 23.11.2010 року) з урахуванням фактично сплачених сум [4].

Подібна ситуація виникла і у 2015 році, коли Ірпінський міський суд Київської області розглянув 75 справ за позовами до Управління пенсійного фонду України в м. Ірпені Київської області про визнання відмови протиправною та зобов'язання провести перерахунок та виплату пенсії. Із цих справ 25 розглянуто протягом двох діб одним складом суду [3].

Як бачимо, кожна особа подала окремий позов, хоча відповідач один (Управління Пенсійного фонду) і вимога одна (про перерахунок пенсії), а справи розглядалися в один день, одним складом суду, але кожна в окремому провадженні. Для економії часу та коштів, а також вирішення конфлікту, який виник з Управлінням пенсійного фонду, достатньо було ухвалити одне рішення, у резолютивній частині якого прописати дати нарахування пенсії по кожному позивачу.

Отже, масовий позов представляє собою можливість розгляду певної категорії справ у межах одного провадження. Суд розглядає тільки одну справу, але судове рішення за результатами розгляду справи в масовому провадженні буде обов'язковим для всіх членів групи, які не брали безпосередньої участі в справі. Відповідач також буде зобов'язаний виконати судове рішення на користь усіх без винятку членів групи, якщо суд задовольнить позов.

Такий інститут допоможе розвантажити судову систему шляхом спрощеної процедури звернення до суду, а також стане механізмом економії коштів і часу як для громадян, так і для судів.

Також можливий варіант виробити однозначну практику вирішення тієї чи іншої категорії справ та розглядати спори за аналогією. Але на сучасному етапі це вбачається проблематичним через прецедентність, яка в Україні не застосовується.

Інститут масового позову потребує детального вивчення та врахування наступних моментів.

Перш за все, необхідно звернути увагу на термінологію, оскільки в теорії є різні підходи для позначення цього інституту. Оптимальним є термін «масовий», оскільки він є найбільш загальним та передбачає захист великої кількості осіб, права яких порушено, незалежно від часу надходження позову до суду. Варто зазначити, що в розумінні вченого Г. Аболоніна термін «масовий» термінологічно походить від слова «маса», тобто значна кількість людей. Для того, щоб позов вважався масовим,

необхідно встановити фіксовану кількість позивачів, наприклад, не менше двох осіб. Але в такому разі має бути наявний публічний інтерес та одна підстава позову.

Наступним моментом є застосування принципу opt-out (принципу неучасті), тобто можливість особи відмовитися від розгляду справи в межах масового позову. Масовий позов автоматично включає всіх осіб, які підпадають під певну категорію справ. Доведення до позивачів інформації про приєднання позову до масового розгляду, можливості виходу з масового позову та доведення до відома рішення суду за результатами розгляду справи має здійснюватися шляхом повідомлення на електронну адресу, надсилання листа за місцем проживання або через засоби масової інформації.

Що стосується категорій справ, які можуть розглядатися як масовий позов, то масовий розгляд має стосуватися справ, пов'язаних із соціальними виплатами, оскарженням рішення суб'єктів владних повноважень (щодо будівництва небезпечних об'єктів, заборони проведення масових зібрань, відмови в наданні послуг). У такому разі суд розглядає одну справу та приймає рішення, яке буде обов'язковим для вирішення справ цієї категорії в майбутньому.

Також необхідно звернути увагу і на можливість участі представника в масовому позові. Це може бути особа, визначена групою позивачів, або на безоплатній основі особа — представник у масовому позові, яка залучається судом.

Важливим питанням є оскарження рішення за масовим позовом та можливість позивачів звертатися з масовою скаргою на рішення суду.

Так, наприклад, 375 осіб приєдналися до апеляційної скарги (масова апеляційна скарга до суду) на Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва в справі за позовом Київської міської державної адміністрації до депутатської фракції політичної партії «УДАР», Київської міської організації політичної партії Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина», Всеукраїнської громадської організації «Народна солідарність за соціальний захист та взаємодопомогу» про обмеження права на мирні зібрання.

Суть справи полягала в тому, що 6 січня 2014 року Київська міська державна адміністрація звернулась до Окружного адміністративного суду м. Києва з адміністративним позовом, у якому просила встановити обмеження на мирні зібрання шляхом заборони відповідачам та іншим суб'єктам, що реалізують право на мирні зібрання, проведення заходів, використання гучномовців, автотехніки, плакатів, встановлення наметів, сцен, навісів з 8 січня 2014 року до 8 березня 2014 року в центрі міста. Окружний адміністративний суд м. Києва задовольнив позов, обґрунтовуючи це тим, що забезпечення інтересів національної безпеки, забезпечення громадського порядку переважає над правом проведення заходів на заявленій відповідачами території, де знаходяться будівлі ключових державних органів.

Таке рішення суду викликало невдоволення у великої кількості населення, тому 17 січня 2014 року

стартував збір підписів на подання масової апеляційної скарги. У результаті до апеляційної скарги приєдналося 375 осіб, які просили Київський апеляційний адміністративний суд скасувати Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 6 січня 2014 року та прийняти нову постанову в справі про відмову в задоволенні позову. Суд апеляційної інстанції своїм рішенням скасував вказану Постанову та закрив провадження у справі, оскільки доводи позивача, що такі зібрання порушують громадський порядок і ставлять під загрозу життя, здоров'я населення, були необґрунтованими [4].

У зв'язку із запровадженням масового позову деяких змін потребує й Кодекс адміністративного судочинства, зокрема:

1. Закріпити в ст. 3 термін «масовий позов» — звернення до адміністративного суду про захист прав, свобод та інтересів великої кількості осіб.

2. Визначити в ст. 7 принцип opt-out — автоматичне приєднання однотипної позовної заяви до масового позову та розкрити детально цей принцип у додатковій ст. 14-1.

3. Доповнити ч. 1 ст. 15-1 пунктом 9 — Об'єднання позовів за предметом спору та вимогою до одного відповідача.

4. Доповнити Главу 3 Розділу II ст. 40-1 — Повідомлення про розгляд справи за результатами об'єднання справ в масовий позов.

5. Доповнити Главу 5 Розділу II ст. 56-1 — Представництво в масовому позові.

6. Доповнити Главу 5 Розділу III окремою статтею — ст. 170-1 — Рішення суду за результатами розгляду масового позову. Таке рішення є обов'язковим для всіх судів у вирішенні справ відповідної категорії.

7. Доповнити ст. 185 частиною 3 — Право на апеляційне оскарження рішення суду за результатом розгляду масового позову.

8. Закріпити в ст. 187 положення про можливість подання масової скарги та вимоги до неї (зокрема, вказати всіх скаржників).

9. Доповнити ст. 211 нормою про право на касаційне оскарження рішення суду першої інстанції за результатом розгляду масового позову та рішення суду апеляційної інстанції за результатом розгляду масової апеляційної скарги.

10. Закріпити в ст. 236 право на звернення про перегляд судових рішень за масовим позовом.

Список використаних джерел:

1. Майстренко Л. Груповий позов у Швеції / Г. Регіцці // Право України. — № 9. — 2015. — С. 38–43.

2. Норкус Р. Колективний позов у Литві / Р. Норкус // Право України. — № 9. — 2015. — С. 28–37.

3. Постанова Ірпінського міського суду Київської області [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/52062094

4. Постанова Приморського районного суду м. Маріуполя № 2-а-1496/11 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/16141166

5. Регіцці Г. Групові позови в Італії / Г. Регіцці // Право України. — № 9. — 2015. — С. 18–27.

6. Ухвала Київського апеляційного адміністративного суду в справі № 826/145/14 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://reyestr.court.gov.ua/Review/37489447

Резник О. Р. Массовый иск в административном процессе: вопросы целесообразности введения в Украине

Статья посвящена вопросам внедрения массового иска в Украине. В статье используется опыт европейских стран и проанализирована судебная практика, что дает возможность понять важность такого института. Сделано вывод о целесообразности введения института массового иска в Украине и предложены изменения к Кодексу административного судопроизводства Украины.

Ключевые слова: массовый иск, перегрузка административных судов, однотипные дела, споры о перерасчете пенсии, принцип opt-out, массовая апелляционная жалоба.

Riznyk O. R. Mass action in the administrative process: the expediency of introduction in Ukraine

The article deals with the prospect of the introduction of mass action in Ukraine. This new institution designed to provide more effective consideration of legal disputes, involving unlimited range of persons. The author analyses the foreign experience in this sphere the example of European countries, such as Italy, Lithuania, and Sweden. In the article special attention is given to judicial practice. Including the analysis of numerous regulations that made due consideration of similar cases. The author illustrates examples of the same type of cases, such as national pension disputes. These cases are separately considerate in administrative courts. The result is overload of administrative courts. Also the author adduces several moments, which must be considered in the introduction of mass action. The article focuses on terminology, because in theory there are various approaches to determine an institution. Proposals have been submitted for types of cases that can be considered as a mass action. Next moments are the opportunity of a person to refuse proceedings within the mass action; involvement of representative of plaintiffs; and appeal the decision by mass action and submission mass appeal the court's decision. The general idea is amendments to the Code of Administrative Justice concerning mass action. The author comes to the conclusion that introduction of the mass action help relieve the judicial system.

Key words: mass action, overload of administrative courts, the same type of case, national pension disputes, opt-out principle, mass appeal.

Стаття надійшла до друку 1 березня 2016 р.

УДК 342.9

ДІЄВІСТЬ ІНСТИТУТУ ПРИМИРЕННЯ СТОРІН В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ: ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті проведено аналіз застосування інституту примирення сторін при вирішенні адміністративно-правових спорів. Визначено та охарактеризовано низку ознак, які повинні бути властиві інституту примирення сторін. Висловлено пропозиції щодо внесення змін і доповнень до процесуального законодавства України.

Ключові слова: адміністративно-правовий спір, адміністративне судочинство, примирення сторін, суб'єкт владних повноважень, ознаки примирення, повноваження судді, угода про примирення.

Клинчук Вікторія Іванівна,

студентка ОКР «Магістр» 2 року навчання юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Одним із шляхів удосконалення судової системи є підвищення рівня застосування в адміністративному судочинстві правового інституту примирення сторін.

Інститут примирення сторін — це потужний механізм, який може забезпечити реальну дієвість принципу процесуальної економії часу, а також забезпечити економію коштів.

Тому метою дослідження є пошук шляхів удосконалення функціонування інституту примирення сторін.

Серед останніх публікацій, де розглянуто примирення в адміністративному судочинстві, можна виділити дослідження таких вчених, як В. Бевзенко, Д. Проценко, Л. Сало, О. Сидєльніков, Г. Ткач, Л. Юхтенко.

Незважаючи на наявність окремих наукових праць, які присвячені проблематиці примирення в адміністративному судочинстві України, слід зазначити, що це питання недостатньо розкрите в науковій літературі та потребує подальшого доопрацювання.

Адміністративне судочинство будується на принципах рівності учасників процесу, змагальності та їх диспозитивності, а також передбачається право сторін на їх примирення, але судова практика показує, що в судах адміністративної юрисдикції рідко застосовується інститут примирення сторін.

На кожній стадії та в будь-якій інстанції є встановлені на рівні КАС України норми, за якими суд зобов'язаний надати можливість сторонам примиритися. Стаття 113 КАС України передбачає, що сторони можуть повністю або частково врегулювати спір на основі взаємних поступок. Суддя під час проведення попереднього судового засідання (ст. 111 КАС України) роз'яснює сторонам можливості щодо примирення, а під час судового розгляду (ст. 135 КАС України) лише з'ясовує, чи не бажають сторони примиритися. Стаття 136 КАС України передбачає, що сторони можуть примиритися протягом усього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення. У ст. 194 КАС України зазначено про можливість примирення на стадії апеляційного розгляду адміністративної справи. У свою чергу ст. 219 КАС України регулює питання примирення сторін під час касаційного провадження. Також можливе примирення сторін у процесі виконання судового рішення (ст. 262 КАС України).

Алгоритм побудови ст. 136 КАС України дає підстави зробити висновок про те, що одне із завдань адміністративного судочинства є примирення сторін. Але існує ще одна проблема, яка полягає в часі розгляду справи. Сторони наділені правом примиритися протягом усього часу судового розгляду або заявити клопотання про надання їм часу для примирення. Інколи вони цей час встановлюють досить тривалий, а в ст. 122 КАС України йдеться про те, що адміністративна справа має бути розглянута й вирішена протягом розумного строку, але не більше місяця з дня відкриття провадження у справі, якщо інше не встановлено КАС України. Хоча, суд і зупиняє провадження у справі в разі звернення обох сторін із клопотанням про надання їм часу для примирення — до закінчення строку, про який сторони заявили в клопотанні, однак багато вчених-правників вважають, що це є зловживання. У цій ситуації є очевидна конкуренція між двома нормами КАС України. Тому суд повинен давати строк на примирення з урахуванням ст. 122 КАС України — зазвичай, це два тижні [3].

Ще одна проблема під час застосування інституту примирення в адміністративних справах зумовлюється насамперед тим, що обов'язковою стороною в спорі є суб'єкт владних повноважень — орган державної влади чи місцевого самоврядування, який через свої повноваження жодним чином не може погодитися на взаємні поступки з другою стороною спору.

На думку В. М. Бевзенка, досягнення примирення між сторонами в адміністративній справі унеможливлює здійснення правової оцінки рішень, дій чи фактів бездіяльності суб'єктів владних повноважень, захисту, відновлення чи визнання порушених (оспорюваних) суб'єктивних прав, свобод, законних інтересів публічного характеру. Це сприятиме приховуванню фактів прийняття (вчинення) суб'єктом владних повноважень рішень, дій чи бездіяльності, які не відповідають умовам, передбаченим ч. 3 ст. 2 КАС України; уникненню

суб'єктами владних повноважень відповідальності за рішення, дії чи бездіяльність, які не відповідають умовам, передбаченим ч. 3 ст. 2 КАС України; подальшому порушенню суб'єктами владних повноважень прав, свобод і законних інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин [1].

Однак не слід виступати за категоричну відмову від застосування інституту примирення сторін в адміністративному судочинстві, доцільно визначити у КАС України категорії справ, де можливо застосувати процедуру примирення. Це мають бути справи, які стосуються індивідуальних адміністративних актів, тобто ті, які поширюються на конкретну особу чи на визначене коло осіб. Що ж стосується оскарження нормативних адміністративних актів, то справа повинна бути розглянута по суті. Судове рішення має містити в собі обґрунтування законності або незаконності рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень.

Також процедура примирення не повинна суперечити публічному інтересу, і в КАС України має бути стаття, у якій будуть чітко передбачені вимоги, яким би мала відповідати угода про примирення. Наразі незрозумілою залишається форма та навіть назва такої угоди. Одні сторони укладають угоди про примирення, а інші мирові угоди. Так, у резолютивній частині ухвали Одеського апеляційного адміністративного суду від 18 грудня 2013 року в справі № 814/1270/13-а (справа про визнання нечинними податкових повідомлень-рішень) було прийнято умови саме мирової угоди. Також про мирову угоду було зазначено в ухвалі Закарпатського окружного адміністративного суду від 14 січня 2014 року у справі № 2а-0770/527/12 (справа про визнання нечинними податкових повідомлень-рішень). Дещо інший підхід зафіксовано в ухвалі того ж таки Закарпатського окружного адміністративного суду від 27 вересня 2013 року у справі № 807/3463/13-а (справа про стягнення податкового боргу). У вказаній справі сторони уклали угоду про примирення та подали її на розгляд суду [2].

Отже, з метою досягнення єдності в практиці щодо оформлення умов примирення потрібно чітко закріпити вимоги, яким має відповідати угода про примирення.

Також варто зазначити, що сторони в багатьох випадках не можуть дійти компромісу без участі посередника. Для вирішення цієї проблеми потрібно запровадити на законодавчому рівні субінститут «активного примирення сторін» — за посередництвом суду, тобто надати судді можливість брати активну участь у переговорах сторін із метою врегулювання спору, використовувати свій професійний досвід до завершення розгляду справи та винесення кінцевого судового рішення шляхом проведення так званого засідання в гнучкому, неформальному форматі, висловлювати власні думки щодо сильних і слабких рис у позиціях сторін, обговорювати факти, положення законодавства, судової практики, що стосується предмета спору, пропонувати свої варіанти вирішення спору, що неможливо почути під час судового розгляду справи. Це якісно

змінить правовий інститут «примирення сторін» в адміністративному судочинстві. Безпосередній контакт судді та сторін сприятиме прозорості судових процесів, підвищить упевненість громадян у компетентності, ефективності й незалежності судів [6, с. 87].

Варто зазначити, що дієвим інститут примирення сторін буде лише тоді, коли суд дійсно ґрунтовно оцінюватиме умови примирення на предмет законності. Проаналізувавши судову практику, можна зробити висновок, що адміністративні суди відповідально ставляться до обов'язку про перевірку умов примирення на предмет законності. Наприклад, Вінницький апеляційний адміністративний суд у справі № 822/2896/13-а постановив ухвалу про відмову в задоволенні заяви про закриття провадження в справі у зв'язку з примиренням сторін. Дослідивши матеріали справи, суд апеляційної інстанції дійшов висновку: оскільки судом першої інстанції вирішено спір на користь платника податку, а саме скасовано оскаржені податкові повідомлення-рішення, у зв'язку з чим колегія суддів вважає, що в цьому випадку умови примирення суперечать закону, а тому підлягають перевірці доводи, викладені в апеляційній скарзі.

Примирення сторін обов'язково має характеризуватися компромісним характером, бо в разі відсутності взаємних поступок буде мати місце не примирення, а відмова від позову позивачем чи визнання позову відповідачем. А примирення можливе лише тоді, коли кожна сторона поступається своїм інтересом задля урегулювання спору. Можливо, варто на рівні положень про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування передбачити право йти на такий компроміс, але чітко визначити межі допустимих поступок з боку суб'єктів владних повноважень. Такі поступки мають сприяти швидкому та законному вирішенню спору, і в жодному разі не суперечити основним принципам діяльності суб'єктів владних повноважень.

З 1 вересня 2015 року набрала чинності нова редакція Закону України «Про судовий збір». У ній суттєво скорочено перелік «пільговиків» по сплаті судового збору. Зроблено це переважно за рахунок державних органів: органів прокуратури, Антимонопольного комітету України, Державної агенції резерву України, Міністерства юстиції України, Пенсійного фонду, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України, Державної фінансової інспекції України, органів праці та соціального захисту населення [4]. Усі ці суб'єкти тепер є платниками судового збору на загальних підставах. Отже, можна сподіватись, що таке нововведення не лише підштовхне суб'єктів владних повноважень шукати компроміс, але й сприятиме більш відповідальній та професійній юридичній роботі державних установ.

Для нашої держави важливим є досвід зарубіжних держав, де інститут примирення сторін плідно функціонує. Наприклад, у Республіці Польща на стадії підготовчого провадження суддя-медіатор може провести процедуру примирення. Тобто там судді обов'язково проходять додаткове навчання для того, щоб отримати

звання — суддя-медіатор. Можливо, українським суддям також варто проходити додаткове навчання, щоб розвивати та вдосконалювати свої професійні навички й знання щодо проведення процедури примирення сторін. Тому що суддя не лише повинен давати оцінку наданим йому фактам та обставинам, а й зобов'язаний спрямувати свої професійні знання й навички на допомогу людям у врегулюванні спору.

Також варто зазначити про українсько-канадський проект «Суддівська освіта — для економічного зростання», у межах якого пілотні суди України та учасники судових процесів уже змогли відчути позитивні сторони запровадження в суді досудового врегулювання спору за допомогою судді.

Щоправда, сторони не дуже часто погоджувалися на експеримент щодо проведення переговорів із досудового врегулювання спору за допомогою судді, ставилися до нього насторожено. Проте навіть незначний досвід свідчить про корисність такої процедури для створення незалежного й справедливого суду та відновлення довіри суспільства до судочинства [6, с. 88].

Варто звернути увагу і на Рекомендації Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права. Відповідно до цієї Рекомендації інститут примирення сторін буде дієвим, якщо:

— передбачати можливість судового контролю під час примирення сторін;

— передбачити дотримання принципів рівності та безсторонності;

— передбачати забезпечення сторін у спорі відповідною інформацією про можливість використання процедури примирення;

— забезпечувати незалежність і безсторонність судді;

— гарантувати справедливість відповідної процедури, забезпечуючи, зокрема, повагу до прав сторін у спорі та дотримання принципу справедливості;

— гарантувати, наскільки це є можливим, прозорість використання процедури примирення та певний рівень свободи розсуду;

— забезпечувати виконання рішень, досягнутих шляхом використання процедури примирення;

— передбачати можливості для завершення процедури примирення в межах розумного строку, встановлюючи для цього відповідні граничні терміни чи інші умови [5].

Проаналізувавши норми КАС України, можна стверджувати, що статті, які регулюють інститут примирення сторін, цілком відповідають Рекомендаціям Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що інститут примирення сторін в адміністративному судочинстві повинен діяти. Те, що цей інститут рідко застосовується в Україні, напевно, проблема більше на рівні ментальності, а не на рівні законодавчого врегулювання. Перш за все, ми повинні розглядати його як спосіб ліквідації публічно-правового спору, якому мають бути притаманні такі ознаки:

— вільне волевиявлення сторін;

— законність;

— компромісний характер.

Водночас, умови укладеної угоди про примирення мають бути взаємо-

прийнятними для сторін, інакше нівелюється сама суть примирення як правового інституту. Також потрібно звернути увагу на те, що в адміністративному судочинстві діє принцип офіційного з'ясування суддею всіх обставин у справі, і суддя зобов'язаний перевірити умови примирення на предмет їх законності, та чи не будуть порушені права, свободи, інтереси інших осіб. Саме така активна роль судді має стати гарантом утримання суб'єктів владних повноважень від свавілля і дієвості інституту примирення сторін.

Варто передбачити право йти на примирення на рівні положень про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Також потрібно внести зміни до КАС України задля забезпечення реального функціонування інституту примирення сторін:

— визначити, що процедуру примирення можна застосовувати лише в справах, які пов'язані з індивідуальними адміністративними актами;

— запровадити на законодавчому рівні субінститут «активного примирення сторін» — за посередництвом суду;

— чітко закріпити вимоги, яким має відповідати угода про примирення;

— визначити часові межі, які можуть бути надані сторонам для примирення.

Список використаних джерел:

1. Бевзенко В. М. Примирення в адміністративному судочинстві України: спадок цивільного процесуального законодавства чи дієвий засіб врегулювання публічно-правових спорів? / В. М. Бевзенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3971/%C1

2. Блажка Р. Примирення у податкових спорах: нарешті запрацювало / Р. Блажка, А. Кулеба [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://taxua.blogspot.com/2014/04/prymyrennya-podatkovi-spory.html

3. Кодекс адміністративного судочинства України: чинне законодавство зі змінами та допов. станом на 10 лист. 2015 р. : (офіц. текст). — К. : Паливода А. В., 2015. — 216 с. — (Кодекси України).

4. Про судовий збір: Закон України від 08.07.2011 № 3674-VI — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17

5. Рекомендації Ради Європи в галузі адміністративного судочинства та адміністративного права [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.scourt.gov.ua/clients/vsu/vsu.nsf/(documents)/7442A47EB0B374B9C2257D8700495F8B

6. Юхтенко Л. Р. Процедура примирення в адміністративному судочинстві: дискусійні аспекти доцільності застосування / Л. Р. Юхтенко [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://yurvisnyk.in.ua/v6_2014/16.pdf

Клинчук В. И. Действенность института примирением сторон в административном судопроизводстве: пути совершенствования

В статье проведен анализ применения института примирения сторон при решении административно-правовых споров. Определены и охарактеризованы ряд признаков, которые должны быть присущи институту примирения сторон. Высказаны предложения по внесению изменений и дополнений в процессуальное законодательство Украины.

Ключевые слова: административно-правовой спор, административное судопроизводство, примирение сторон, субъект властных полномочий, признаки примирения, полномочия судьи, соглашение о примирении.

Klynchuk V. I. The effectiveness of conciliation institute in administrative proceedings: ways to improve

The main objective of this article is examination of conciliation in dealing with administrative dispute. We give a general description of the concept and features of conciliation in administrative proceeding.
It also listed the rules of procedural law governing conciliation procedure when settling administrative disputes. Special attention is given to research the concept of the subject of power. One of the main issues of this article due to the fact that the settlement parties should not conflict with the public interest. An important focus in this article is devoted to analysis of jurisprudence on the application of the institute conciliation in resolving an administrative dispute.
The article mentions the compromise agreement on conciliation, because in the absence of mutual concessions will take place no reconciliation, and the rejection of the claim by the plaintiff or the defendant claim recognition and reconciliation is possible only when each side is inferior to their interest to settle the dispute. The paper also describes the important role of the judge during the conciliation process in an administrative dispute resolved. The essence of judicial control as a means of ensuring the legality during the conciliation and agreement on reconciliation has been established.
The article describes the experience of an international institute of conciliation and analyzed the recommendations of the Council of Europe in the field of administrative justice and administrative law.
We investigate the possibility of applying a new model significantly subinstituta "conciliation" — court settlement of the dispute by a judge. The essence of this procedure, it advantages and problematic issues that may arise. Makes suggestions for changes and additions to the procedural law of Ukraine.

Key words: administrative and legal dispute, administrative proceeding, conciliation, an authority signs of reconciliation, the powers of a judge, the settlement.

Стаття надійшла до друку 23 лютого 2016 р.

УДК 342.2

ВИКОРИСТАННЯ ОФІЦІЙНОЇ НАЗВИ ДЕРЖАВИ (СФЕРА ПРАВОСУДДЯ)

Висвітлюються питання основних форм та способів використання офіційної назви держави у сфері правосуддя, особливостей вітчизняної та зарубіжної практики конституційно-правового регулювання порядку використання офіційної назви держави при прийнятті судових рішень. Зроблено висновок про необхідність перегляду вітчизняної практики ухвалення окремих «судових рішень» судами різних юрисдикцій як «іменем України», так і без використання останнього.

Ключові слова: конституція, офіційна назва держави, правосуддя, судові рішення.

Стецюк Христина Петрівна,

аспірант кафедри конституційного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Офіційна назва сучасної держави, як її невід'ємний атрибут, має широке поле свого застосування. Одним із традиційних напрямків у цьому плані є її використання у сфері правосуддя. Адже саме від імені держави в наші дні не рідко здійснюється правосуддя як таке взагалі та виносяться самі судові рішення. Основою для цього, як правило, виступають відповідні конституційні положення, безпосередній виклад яких часто обумовлений особливостями національних політико-правових традицій [1, с. 75; 2; 3, с. 397]. Останні мають певний вплив також і на практику реалізації вище згаданих конституційних приписів, особливо в процесуальному законодавстві. Пропозиція Президента України про виділення в окрему статтю Конституції України (ст. 1291) норми, за якою «суд ухвалює рішення» саме «іменем України» разом з іншими положеннями, які визначають правову природу самого судового рішення як такого [4], свідчать, зокрема, і про наявну суспільну увагу до проблематики використання офіційної назви держави у сфері правосуддя. Актуальність цієї проблематики підсилюється також фактами не завжди однакового розуміння як законодавцем, так і судами України, конституційного положення ч. 5 ст. 124 Основного Закону нашої держави, за яким «судові рішення ухвалюються судами іменем України». Наслідком таких розбіжностей стали звернення до Конституційного Суду України

щодо офіційного тлумачення вищенаведеного положення ч. 5 ст. 124 Конституції України [5].

У науковій літературі справедливо звертається увага на недостатній рівень дослідження питань, пов'язаних із правовим врегулювання порядку використання офіційної назви держави взагалі, та, зокрема, у сфері правосуддя. Поодинокі публікації, які стосуються окремих аспектів цієї проблематики як вітчизняних, так і зарубіжних авторів (А. А. Белкіна, В. Ф. Бойка, К. Ф. Гуценко, О. В. Джафарової, Д. М. Притики, Я. П. Сеницьої, В. І. Шишкіна та ін.), не вирішують питання комплексного дослідження використання офіційної назви держави у сфері правосуддя, зокрема при ухваленні судових рішень.

Метою цієї статті є комплексний аналіз основних форм та способів використання офіційної назви держави у сфері правосуддя, зокрема в частині прийняття / ухвалення судових рішень іменем держави, а також дослідження вітчизняної та зарубіжної практики конституційно-правового закріплення порядку використання офіційної назви держави в таких випадках.

Використання офіційної назви держави у сфері правосуддя, подібно як і в інших суспільно-політичних напрямках функціонування держави, має давні історичні традиції. Приклади такого використання умовно можна поділити на дві групи: загальні, характерні для різних сфер функціонування державних органів та її посадових осіб, та особливі, притаманні власне безпосередньо тільки сфері правосуддя. Першу групу складатимуть такі випадки використання офіційної назви держави, як її розміщення на службових бланках та печатках органів державної влади, на т. з. «інформаційних таблицях» будинків / приміщень цих органів, на службових посвідченнях посадових осіб, використання офіційної назви держави як частини титулу (найменування посади) службової особи і т. д. Другу групу представляє, як правило, один (про те надзвичайно місткий за своєю внутрішньою правовою природою та унікальний за суспільним призначенням) випадок — це здійснення правосуддя (у т. ч. і прийняття / ухвалення судових рішень) іменем держави. Саме «постановлення судового рішення іменем держави, як вважає Д. М. Притика, визначає особливу роль суду, як єдиного органу державної влади, який згідно з Конституцією здійснює правосуддя, і в акті від її імені реалізує право держави на вирішення правових конфліктів у цивільних, господарських та адміністративних правовідносинах, на кримінальне покарання осіб, які порушили кримінально-правову заборону і вчинили злочин» [6, с. 865].

Слід зазначити, що традиція постановляти судові рішення іменем держави чи виносити їх від імені особи, яка уособлює державу (наприклад, того ж таки короля чи імператора) є майже настільки давньою, як і самі судові рішення. Тому, зміст основних акцентів у цьому плані змінювалася разом з еволюцією самої держави як такої, зрештою, так само, як і офіційна назва держави змінювалася разом із зміною сутності держави, її політико-правової природи тощо [7].

Так, ще в кінці XVIII ст., у часи перетворення Франції з абсолютиської монархії в конституційну, про її судові акти говорилося як такі, що приймаються іменем короля («Виконавчі акти за рішеннями суддів викладаються наступним чином: N (ім'я короля) милістю божою і за конституційним законом держави король французів. /…./. Суд такий-то постановив наступний вирок /…/» — п. 24 Глава шоста. Про судову владу. Французька конституція, 3 вересня 1791 р.) [8, с. 277]. Однак, коли та ж сама Франція через пару десятиліть волею своїх Національних Зборів «уконституйовувалася в республіку» та проголошувала себе «демократичною, єдиною і нероздільною» державою, державою, яка «визнає права і обов'язки (громадянина — Х. С.)» такими, що «передують і стоять вище законів», що «свобода, рівність і братерство» є саме її принципами, — правосуддя в ній вже мало «відправляється від імені французького народу» (п. 81. Глава VIII. Про судову владу. Конституція Французької Республіки, 4 листопада 1848 р.) [8, с. 447, 456]. Остання теза фактично була рівнозначною положенню про «відправлення правосуддя іменем Французької Республіки», оскільки нова (конституційна) держава виступала уособленням «спільної справи» (res publica») всіх її громадян (народу), і від імені держави (що було рівнозначним — «від імені народу») приймалися всі її рішення, у т. ч. і рішення її судових органів.

Усе це з часом міцно входить у культуру конституційного регулювання суспільних відносин у сфері судочинства і стає невід'ємним елементом еволюції змісту конституцій. У цьому еволюційному процесі дві вироблених часом словесні форми — «відправлення / здійснення правосуддя від імені народу» та «винесення / ухвалення судових рішень від імені (іменем) Республіки», — «йдуть по життю» разом, взаємодоповнюючи одне одного та спільно утверджуючи базові засади європейського конституціоналізму. Тому ці положення можна зустріти не тільки в конституціях т. з. «першої хвилі», до яких належала вище згадана Конституція Французької Республіки 1848 р., а й у пізніших конституційних актах як міжвоєнного періоду (1920–30 рр.), так і в конституціях прийнятих після Другої світової війни чи на межі XX–XXI ст. Так, Конституцією Австрійської Республіки (Федеральним Конституційним Законом Австрії від 01.10.1920 р.) було прямо передбачено, що «відправлення правосуддя виходить від Федерації (Австрії як федеративної держави — Х.С.), а вироки і судові рішення виносяться і проголошуються іменем Республіки» [9, с. 87], статтею 101 Конституції Італійської Республіки (прийнятої Установчими Зборами 22.12.1947 р.) визначено, що «правосуддя здійснюється іменем народу» [10, с. 440], а відповідно до п. 3 ст. 142 Конституції Словацької Республіки (прийнятої 01.09.1992 р.), — «судові рішення оголошуються публічно від імені Словацької Республіки» [3, с. 440] і т. д. В окремих країнах подібну тезу щодо здійснення правосуддя в державі від її імені (у тій чи іншій модифікації) можна прослідкувати протягом майже всієї її конституційної історії.

Показовим у цьому плані є польський досвід, оскільки всі польські (республіканські) конституції (1921, 1935, 1952 та 1997 рр.) містили відповідні конституційні приписи («суди здійснюють правосуддя іменем Польської Республіки», «суди виносять вироки іменем Польської Народної Республіки», «Суди і Трибунали виносять рішення від імені Республіки Польщі») [11, с. 273–274]. Натомість, саме в польській політико-правовій традиції має місце оригінальна практика конституційної фіксації принципу республіканізму в його т. з. «першоджерельному» варіанті — власне як «спільної справи» (res publica) всього народу («Республіка Польща є спільним благом усіх громадян» ст. 1 Конституції Республіки Польща, 1997 р. [3]).

Частиною п'ятою ст. 124 Конституції України передбачено, що «судові рішення ухвалюються судами іменем України і є обов'язковими до виконання на всій території України» [1, с. 75]). Саме слово «Україна», як відомо, було визначено Актом проголошення незалежності України (24.08.91) офіційною назвою сучасної української держави та фактично підтверджено в цьому статусі конституцієдавцем при прийнятті нині чинного Основного Закону держави (28.06.96). Такий підхід у вирішенні питання конституційного регулювання саме цього сегменту суспільних відносин не тільки вдало гармонізує з уставленою європейського конституційно-правовою практикою, а й певним чином відповідає національним традиціям у сфері правосуддя. Варто тільки пригадати, що ще § 60 Конституції Української Народної Республіки 1918 р. чітко було зазначено про те, що «Суд в УНР одбувається іменем її (т. б. іменем Української Народної Республіки — Х.С)» [12, с. 334]. Приблизно в той же самий час в іншій новоствореній українській державі § 9 Закону Української Національної Ради про тимчасову організацію судів і судочинства від 21 листопада 1918 р. (Законом Західно-Української Народної Республіки — Х.С.) прямо встановлювалося, що «від дня оголошення сего розпорядку (цього законодавчого припису — Х.С.) суди мають видавати всі вироки в імені Західно-Української Народної Республіки» [13, с. 34]. У новітній період національної історії традицію конституційного закріплення процедури «ухвалення судових рішень» саме «іменем України» було відновлено в 1995 році в результаті прийняття Конституційного Договору, частина друга ст. 36 якого містила відповідне положення [14, с. 34].

Закріплення в 1996 році на рівні Основного Закону нашої держави положення про «ухвалення судами судових рішень іменем України» об'єктивно привело до внесення відповідних змін у чинний на той час Закон України «Про судоустрій України». Розділ IV цього закону, який мав до того назву «Судові виконавці», було перейменовано на — «Виконання судових рішень», а стаття 64 цього закону отримала назву — «Обов'язковість судових рішень». У частині першій цієї статті містилося положення, за яким «судові рішення ухвалюються судами іменем України» [15]. Цим самим,

законодавцем фактично було повторено зміст конституційної норми ч. 5 ст. 124 Основного Закону держави, що загалом відповідало уставленій конституційно-правовій практиці регулювання суспільних відносин.

Однак, уже через декілька років, приймаючи нову редакцію Закону України «Про судоустрій України» (2002 р.), це законодавче положення було суттєво змінено й подано в редакції, за якою тільки те «судове рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України» (ст. 11) [16]. Ця редакція збереглася і при прийнятті у 2013 р. нині чинного Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (ч. 1 ст. 13) [17]. Усе це об'єктивно вплинуло на появу різного роду новел у процесуальному законодавстві, які, з одного боку, не завжди гармонізували між собою, а з іншого — їхній зміст часто нагадував своєрідне «балансування» між приписами ч. 5 ст. 124 Основного Закону держави («судові рішення ухвалюються судами іменем України») та ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» («судове рішення, яким закінчується розгляд справи в суді, ухвалюється іменем України»).

Так, відповідно до положень статей 369 та 371 Кримінального процесуального кодексу України «судове рішення, у якому суд вирішує обвинувачення по суті, викладається у формі вироку. Судове рішення, у якому суд вирішує інші питання, викладається у формі ухвали. /.../ суд ухвалює вирок іменем України /…/ ухвала постановляється в нарадчій кімнаті складом суду, який здійснював судовий розгляд. Ухвали, постановлені без виходу до нарадчої кімнати, заносяться секретарем судового засідання в журнал судового засідання» [18]. Статтею 209 Цивільного процесуального кодексу України передбачено, що «суди ухвалюють рішення іменем України/.../ ухвали суду, які оформлюються окремим процесуальним документом, постановляються в нарадчій кімнаті, інші ухвали суд може постановити, не виходячи до нарадчої кімнати/..../» [19]. «Судове рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, — говориться в частині першій ст. 14 Кодексу адміністративного судочинства України, — ухвалюється іменем України» [20], а частиною першою ст. 4 (зі значком 5) Господарського процесуального кодексу України передбачено, що «рішення і постанови господарських судів приймаються іменем України» [21] і т. д.

Іншими словами, у процесуальному законодавстві всі «судові рішення» (у широкому розумінні цього словосполучення — як «акта судового розгляду будь-якого виду провадження» [22, с. 707]) було поділено на ті, які ухвалюються іменем України і всі інші, які не ухвалюються іменем України. Можливо саме ця обставина стала причиною до появи згодом спеціальних роз'яснень з боку органів судової влади різних юрисдикцій щодо «особливостей» застосування судами ч. 5 ст. 124 Конституції України. Так, питання, які саме «рішення суду» слід ухвалювати безпосередньо «іменем України», серед іншого стали предметом роз'яснень Пленуму Верховного Суду України

(Постанова № 14 від 18.12.2009 р. «Про судове рішення у цивільній справі»), Пленуму Вищого адміністративного суду України (Постанова № 7 від 20.05.2013 р. «Про судове рішення в адміністративній справі») та Пленуму Вищого господарського суду України (Постанова № 6 від 23.3.2012 р. «Про судове рішення»). Зокрема, у своїй Постанові № 14 від 18.12.2009 р. «Про судове рішення у цивільній справі» Пленум Верховного Суду України зазначив, що «Судові рішення викладаються у формі ухвали або рішення (частина перша статті 208 Цивільного процесуального кодексу України). Судовий наказ і заочне рішення є різновидами судового рішення. Судовий розгляд, яким справа вирішується по суті, закінчується ухваленням рішення суду іменем України, у тому числі при відшкодуванні шкоди відповідно до Закону України від 1 грудня 1994 року N266/94-ВР «Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду», у якому вирішуються питання, що складають його зміст (статті 214–218 ЦПК). Інші випадки закінчення розгляду справи (зокрема, закриття провадження у справі, залишення заяви без розгляду) оформляються постановленням ухвали» [23].

Усе це разом, як видається, свідчить про наявність неоднозначного розуміння як законодавцем, так і судами України змісту конституційного положення частини п'ятої статті 124 Основного Закону держави, за яким «судові рішення ухвалюються судами іменем України». Певним підтвердженням останнього стало подання у 2013 році до Конституційного Суду України конституційного звернення громадянин Чагіна Дмитра Івановича, у якому він просив дати офіційне тлумачення положень статей 8, 124 Конституції України. Обґрунтовуючи необхідність офіційного тлумачення вказаних положень Конституції України, автор клопотання посилається на низку судових рішень, а саме: на ухвали слідчого судді Бориспільського міськрайонного суду Київської області від 21 лютого 2013 року, апеляційного суду Київської області від 4 березня 2013 року та постанови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28 грудня 2010 року, від 20 листопада 2012 року, від 21 грудня 2012 року, які були прийняті у справах за його скаргами та заявами. При цьому, громадянин Д. І. Чагін просить єдиний орган конституційної юрисдикції звернути увагу на ту обставину, що тільки одне з цих судових рішень (Ухвала апеляційного суду Київської області від 4 березня 2013) було прийнято іменем України. Інші ж судові рішення, зокрема дві постанови Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних, приймалися без зазначення останнього («іменем України»). Натомість, частина п'ята ст. 124 Конституції України жодним чином не поділяє категорію «судові рішення», залежно, наприклад, від того, хто їх прийняв, чи відносно кого вони були прийняті і т. д. Тому, у суб'єкта права на конституційне звернення логічно виникло запитання «чи має юридичну силу

рішення суду, винесене з порушенням вимог частини п'ятої статті 124 Конституції України (не ухвалене іменем України)?». Саме в цьому аспекті і просив громадянин Д. І. Чагін дати офіційне тлумачення частини п'ятої статті 124 Конституції України [5]. І хоч єдиний орган конституційної юрисдикції з формальних причин відмовив у відкритті конституційного провадження по цій справі (на підставі пункту 2 статті 45 Закону України «Про Конституційний Суд України» — невідповідність конституційного звернення вимогам, передбаченим Законом України «Про Конституційний Суд України»), питання поставлене громадянином Д. І. Чагіним залишається більш ніж актуальним.

Судове рішення, у сучасному його розумінні, це насамперед акт «судового права», у якому застосовуються як матеріальні, так і процесуальні норми права, це своєрідний «висновок» суду, результат його практичної діяльності, «основний і найважливіший акт правосуддя» [22, с. 707; 24; 25, с. 684]. У більш ширшому (загально-філософському) розумінні судове рішення, на думку Є. В. Кудрявцевої, можна віднести до «числа головних опор доктрини поділу влад Монтеск'є, оскільки за допомогою рішень органів правосуддя, що уособлюють судову владу та діють незалежно, нівелюють крайності законодавчої та виконавчої влад, створюючи необхідну суспільству рівновагу» [26]. Звідси, надзвичайно важливим є розуміння першоджерел легітимної природи самого судового рішення, фундамент якої в демократичній державі становить суверенна воля народу. Судове рішення в будь-якій правовій системі поєднує в собі певні частини та своєрідні атрибути. Як правило, текст судового рішення розпочинається згадкою (тезою) про те, від чийого імені воно ухвалюється / приймається. У багатьох випадках судові рішення приймаються від імені держави, і в цих випадках «офіційна назва держави» стає не тільки невід'ємним атрибутом судового рішення, а й важливим фактором його суспільно-правової легітимації. На думку В. Ф. Бойка, саме «ухвалення судових рішень іменем держави обумовлено їх значенням як загальнообов'язкових рішень органу судової вади» та «піднімає їх авторитет» безпосередньо «як акта державної влади» [27, с. 277].

Офіційна назва сучасної Української держави є обов'язким атрибутом (складовою частиною) судових рішень в Україні. Адже, саме від її імені («України») повинні ухвалюватися судами судові рішення, що є найважливішим результатом здійснення правосуддя (ч. 5 ст. 124 Конституції України). Ця норма у своїй внутрішній природі певним чином гармонізує з низкою інших конституційних положень, зокрема з частинами першою та другою ст. 5 Основного Закону держави, за якими «Україна є республікою. Носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування» [1, с. 7]. У той же самий час, існуюча на сьогодні практика ухвалення окремих «судових рішень» судами різних юрисдикцій як

«іменем держави», так і без використання останнього потребує свого перегляду. Визначальним підходом у вирішенні цього питання має бути неухильне дотримання вимог частини п'ятої ст. 124 Конституції України, за якою «судові рішення ухвалюються судами іменем України».

Список використаних джерел:

1. Конституція України / Верховна Рада України: Офіц. вид. — К. : Парламентське вид-во, 2014. — 104 с.

2. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. 1997. Nr. 78. poz. 483

3. Конституції нових держав Європи і Азії [Текст]: / С. П. Головатий/ Упоряд. С. Головатий. — К. : Укр. Правн. Фундація. — Вид-во «Право», 1996. — 544 с.

4. Проект Закону про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя). — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_ 1?pf3511=57209

5. Ухвала Конституційного Суду України про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним зверненням громадянина Чагіна Дмитра Івановича щодо офіційного тлумачення положень статей 8, 124 Конституції України № 66-у від 12.12.2013. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http: // ccu.gov.ua/uk/doccatalog/ list?currDir=231376.

6. Конституція України. Науково-практичний коментар / редкол.; В. Я.Тацій (голова редкол.), О. В. Петришин (відп.секретар), Ю. Г. Барабаш та ін.; Нац.акад. прав.наук України. — 2-ге вид. переробл. і доповн. — Х., 2011. — 1128 с.

7. Стахів М. Зміна назви держави як вислід розвитку держави [Текст] / М. Стахів // Науковий Вісник Українського Вільного Університету. Ювілейне видання. Т. V. — Мюнхен, 1948. — 436 с.

8. Конституции и законодательные акты буржуазных государств XVII–XIX вв. Англия, США, Франция, Италия, Германия / Сборник документов под редакцией профессора П. Н. Галанзы. — М. : Государственное издательство юридической литературы, 1957. — 587 с.

9. Послевоенные конституции Запада. ВыпускII.Германия-Чехия-Австрия-Сербо-Хорвато-Словния-Румыния /проф. В. Н. Дурденевский — Ленинград: Государственное издательство, 1924.

10. Конституции государств Европейского Союза:/ Л. А. Окуньков // Под общей редакцией и со вступительной статьей директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Л. А. Окунькова. — М. : Издательская группа ИНФРА М-НОРМА, 1997. — 816 с.

11. Konstytucje Rzeczpospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku / pod red. J. Bocia: — Wroclaw, 1998. — 360 s.

12. Конституція Української Народної Республіки (Статут про Державний устрій, права і вільності УНР). — У кн. : Українська Центральна Рада. Документи і матеріали. У двох томах. Т. 2. (10 грудня 1917 р. — 29 квітня 1918 р.). — К. : Наукова думка, 1997. — 422 с.

13. Західно-Українська Народна Республіка 1918-1923. Документи і матеріали. Том 2. — Івано-Франківськ: Лілея-НВ, 2003. — 712с.

14. Конституційний договір між Верховною Радою України та Президентом України про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції //

Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1995, N 18, Ст. 133.

15. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 50, Ст. 436.

16. Про судоустрій України. Закон України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2002, N 27–28, Ст. 180.

17. Про судоустрій і статус суддів. Закон України. // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2010, № 41–42, № 43, № 44–45, Ст. 529.

18. Кримінальний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2013, № 9–10, № 11–12, № 13, Ст. 88.

19. Цивільний процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40–41, Ст. 492.

20. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, Ст. 466.

21. Господарський процесуальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, Ст. 56 (із пізн. змінами).

22. Штефан М. Й., Шишкін В. І. Судове рішення. — У кн. : Юридична енциклопедія: в 6 т. / Редкол. : Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. — Т. 5: П-С. — К. : «Укр. Енцикл.», 2003. — 736 с.

23. Про судове рішення у цивільній справі. Постанова Пленуму Верховного Суду України № 14 від 18.12.2009 р. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-09

24. Фазикош Г. В. Судове рішення в цивільному судочинстві. Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук. — Харків. — 2008. — 17 с.

25. Синицька Я. П. Юридична природа судового рішення в адміністративному судочинстві / Я. П. Синицька // Форум права. — 2011. — № 4. — С. 681–685.

26. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http:// pidruchniki.com /1373112046398/pravo/sudovi_rishennya

27. Коментар до Конституції України. К. : Інститут законодавства Верховної Ради України, 1996. — 377с.

Стецюк Х. П. Использование официального наименования государства (сфера правосудия)

Освещаются вопросы основных форм и способов использования официального наименования государства в сфере правосудия, особенностей отечественной и зарубежной практики конституционно-правового регулирования порядка использования официального наименования государства при принятии судебных решений. Сделано вывод о необходимости пересмотра отечественной практики принятия отдельных судебных решений судами различных юрисдикций как «именем Украины», так и без использования последнего.

Ключевые слова: конституция, официальное наименования государства, правосудие, судебное решение.

Stetsiuk K. P. The usage of the official name of the state (justice sphere)

The article attempts to analyze the basic forms and methods of the usage of the official name of the state in the justice sphere. Special attention is paid to the peculiarities of domestic and foreign practice of constitutional and legal regulations of the order of usage of the official name of the state in adopting judicial decisions.

It is noted that justice historically has belonged to traditional areas of the usage of the official name of the state, since justice as such was often administered and court decisions were adopted in its very name. Relevant constitutional provisions, direct statement of which is often caused by peculiarities of national political and legal traditions is in its basis. For modern constitutional states with the republican form of government, in democratic states a priori "the adoption of the judicial decisions in the name of Republic" is proposed to consider as synonymous to "adopting judicial decisions in the name of the people". Both provisions have been traditionally applied in the long-standing European constitutional and legal practice.

The constitutional provision of paragraph five of Article 124 of the current Fundamental Law of Ukraine, according to which "Judicial decisions shall be adopted in the name of Ukraine" is well in tune with the established European constitutional and legal practice and generally meets the national traditions in the field of justice (Ukrainian People's Republic, West-Ukrainian People's Republic, the 1995 Constitutional Treaty). Attention is drawn to the fact that in the above provision of Article 124.5 of the Constitution of Ukraine the phrase "judicial decisions" is used without any reservations, and it applies to any and all acts of the court, which are called "judgments". Yet, later the legislator determined that only those "judgments by which the court proceedings are terminated, shall be adopted in the name of Ukraine" (Article 13.1 of the Law of Ukraine "On the Judicial System and Status of Judges"). Changes were made to the procedural codes in a similar way, and explanations were given by the Plenums of the Supreme Court of Ukraine and high specialised courts concerning which "judgments" should be adopted in the name of Ukraine. In fact, all court decisions were divided into those adopted in the name of Ukraine and all other (not adopted in the name of Ukraine). All this contributed to the emergence of inconsistent application of Article 124.5 of the Constitution of Ukraine.

Conclusion is made about the need to review the domestic practice of adoption of specific "judgments" by courts of different jurisdictions both "in the name of Ukraine", and without the use of the latter. Herewith, decisive in this matter is strict compliance with Article 124.5 of the Constitution of Ukraine, according to which "judicial decisions shall be adopted by courts in the name of Ukraine".

Key words: constitution, the official name of the state, justice, judicial decisions.

Стаття надійшла до друку 4 квітня 2016 р.

ПРАВО НА ТАЄМНИЦЮ КОРЕСПОНДЕНЦІЇ І ТЕЛЕФОННИХ РОЗМОВ ЯК САМОСТІЙНЕ ПРАВО ЛЮДИНИ: ОБҐРУНТУВАННЯ НАУКОВОЇ КОНЦЕПЦІЇ

У статті обґрунтовано наукову концепцію розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов як самостійного права. Із цією метою надано коротку характеристику сутності концепції розуміння названого права як складової права на недоторканість особистого та сімейного (приватного) життя, яку автором названо «особистісною» концепцією. Наведено причини її існування, серед яких виділено в тому числі особливості міжнародно-правової регламентації права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов та історичну обумовленість. Розглянуто основні положення, які висуваються науковцями та формують зміст концепції «самостійного права». Висунуто низку аргументів на користь останнє названої концепції, чим було доведено недоцільність обмеження сутності й призначення права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов виключно рамками особистого життя. Для обґрунтування концепції «самостійного права» було розглянуто окремі наукові погляди вчених, позицію Європейського суду з прав людини, проаналізовано актуальність використання та інший бік розуміння причин існування «особистісної» концепції, враховано семантичне значення термінів «приватне» та «особисте». У цьому контексті автором було сформульовано критерій «офіційності», за яким варто визначати, яка кореспонденція та які телефонні розмови становлять об'єкт правової охорони інституту таємниці кореспонденції і телефонних розмов.

Ключові слова: право людини, право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, наукові концепції, приватне життя, Європейський суд з прав людини.

Токар Наталія Володимирівна,

аспірант кафедри адміністративного та господарського права юридичного факультету Запорізького національного університету

Сучасний стан наукових розробок у сфері сутності права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов характеризується наявністю численних концепцій, підходів, позицій та поглядів, що пояснюється як недосконалістю нормативно-правового забезпечення реалізації цього права, так і його складністю та багатоаспектністю як правової категорії. Серед них основу всіх правових досліджень з окресленої проблематики становлять дві основні наукові концепції розуміння названого права: як складової права на недоторканість особистого та сімейного (приватного) життя, або «особистісна» концепція, (Д. В. Бушков, Ю. О. Говенко, І. Б. Григорьев, Н. В. Федотова, Г. В. Шагара та ін.) та як самостійного права, зміст та призначення якого є ширшим за захист особистого життя особи (Є. О. Панасенко, П. С. Скопець та ін.). Недосконалість першої з вказаних концепцій та її

можливий вплив на зниження рівня правової захищеності громадян за допомогою інституту таємниці кореспонденції і телефонних розмов, відсутність комплексних наукових досліджень щодо вивчення та порівняння існуючих концепцій, розрізненість та фрагментарність викладу цих питань у наукових працях та інші зумовлюють необхідність ґрунтовного аналізу та обґрунтування вибору доцільної до застосування концепції розуміння зазначеного конституційного права особи.

З огляду на це, метою статті є обґрунтування наукової концепції розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов як самостійного права людини. Для її досягнення необхідно виконати наступні завдання: коротко ознайомитись із сутністю сучасних концепцій розуміння вказаного права; встановити неактуальність причин існування «особистісної» концепції; довести недоцільність звуження поняття «приватне життя» в якості додаткового аргументу на користь концепції «самостійного права»; запропонувати авторський підхід до визначення предмету права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов.

Приступаючи до виконання поставлених завдань, зазначимо, що однією з найбільш поширених у наукових джерелах концепцій розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов є «особистісна» концепція, стрижневою ідеєю якої є те, що вказане право є складовою права на таємницю особистого та сімейного життя (на недоторканість, повагу до приватного життя). До головних особливостей досліджень, в основу яких покладено цю концепцію, слід віднести те, що: 1) право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов вивчається в безпосередньому зв'язку з інше названим правом; 2) поняття приватного й особистого життя ототожнюються; 3) у загальній частині наукових праць, присвячених праву на таємницю кореспонденції і телефонних розмов та його правовій охороні, передусім йде мова про поняття та значення права на таємницю особистого й сімейного життя (або недоторканості приватного життя), і лише наче мимохідь згадується безпосередній предмет наукових пошуків; 4) при вивченні історичного аспекту розвитку правової охорони права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, більшу частину матеріалів присвячено питанням охорони права на особисте життя.

Дотримання названої концепції пояснюється декількома обставинами: по-перше, особливостями міжнародно-правової регламентації цього права [1, с. 28], які виражаються в закріпленні сукупності особистих прав (на недоторканість особистого й сімейного життя, недоторканість житла, недоторканість кореспонденції, захист честі та репутації) в межах одного нормативного положення (ст. 12 Загальної декларації прав людини [2], ч. 1 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [3], ч. 1 ст. 17 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [4]); по-друге, історичною обумовленістю зазначеного, оскільки, окрім прийнятих у 1940-х–1970-х рр. міжнародно-правових документів, які

ми назвали вище, регламентація права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов у зв'язці з іншими правами здійснювалась у радянському законодавстві (наприклад, ст. 54 Конституції УРСР 1978 р. [5] та ст. 56 Конституції СРСР 1977 р. [6]); по-третє, тим фактом, що деякі з наукових досліджень з окресленої тематики здійснюються на підставі російського законодавства, у тому числі на підставі ст. 23 Конституції РФ [7], у межах якої досліджуване нами право регламентується тим же чином, що й у попередньо названих випадках.

Водночас, перш ніж прокоментувати викладене, вважаємо доцільним ознайомитися з основними положеннями другої концепції розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, відповідно до якої останнє розглядається як самостійне право, оскільки вона побудована переважно на запереченні попередньо розглянутої концепції. Її центральною ідеєю є те, що «право на таємницю кореспонденції не обмежується лише приватним життям особи» [8, с. 21–22]. Вона розвивається в наступних положеннях наукових доробок:

— «віднесення таємниці листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень лише до таємниці приватного життя не повною мірою співвідноситься із суб'єктним складом цього виду таємниць. Так, для працівників спеціалізованої організації, що забезпечує передачу таких повідомлень, таємниця кореспонденції є професійною, оскільки доступ до інформації отримано ними в процесі здійснення службових обов'язків» [8, с. 21]. У цьому випадку, на нашу думку, уточнюється, що поняття таємниці кореспонденції і телефонних розмов виходить за межі особистого життя людини, оскільки в протилежному випадку його забезпечення третіми особами (операторами зв'язку, органами публічної влади) буде неможливим. Проте, доцільно зауважити, що з цієї точки зору (у контексті наведеного прикладу) мова йде про кореспондуючі такому праву обов'язки працівників сфери зв'язку, які не належать до категорії особистих обов'язків, вони є службовими та професійними. Тому, розглядаючи право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, буде досить некоректним обмежувати його вивчення та сферу дії виключно межами особистого життя;

— «хоча право на таємницю листування, телефонних розмов, поштових, телеграфних та інших повідомлень найменше відрізняється за змістом від права на недоторканість приватного життя, особистої та сімейної таємниці, однак воно іманентно включене до системи конституційних прав особистості, будучи пов'язаним з іншими основними правами» [8, с. 21]. Тобто, тим самим, не заперечуючи реального зв'язку зі сферою приватного життя, наголошується на тому, що право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, по-перше, відноситься до окремих особистих прав, по-друге, виходить за межі права на недоторканість приватного життя і, по-третє, пов'язане з правом на таємницю особистого та сімейного життя так само, як і з рештою основних прав людини (іншими словами, пов'язане не лише

з названим правом, а й з іншими, наприклад, з правом на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань, що закріплене в ст. 34 Конституції України [9]), тобто їх зв'язок має відносний характер;

— «право кожного на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції тісно пов'язане з правом на невтручання до особистого та сімейного життя, передбаченого ст. 32 Конституції. Проте положення ст. 31 Конституції виходять за межі виключно приватного життя людини і не можуть бути зведені тільки до забезпечення особистої або сімейної таємниці. Вони однаково стосуються й сфери службових, ділових та інших суспільних відносин» [10; 11, с. 176]. У продовження викладеного вище, цією тезою акцентується увага на тому, що право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, по-перше, є ширшим за своїм змістом, тобто ним можуть охоплюватись відносини особистого характеру, однак цим не вичерпуються питання, які охороняються за допомогою регламентації та забезпечення цього права (мається на увазі, що спілкування може відбуватись на абсолютно будь-які теми). По-друге, з точки зору таємниць, які можуть передаватись шляхом відправлення кореспонденції і телефонних розмов, слід звернути увагу на те, що в контексті спілкування між особами, що мають відповідне відношення (доступ) до певної інформації, можуть зачіпатись (або безпосередньо передаватись) відомості, які є як особистою та сімейною таємницею, так і комерційною або державною. Звідси випливає висновок, що визначення цього права як додаткової гарантії збереження тільки особистої та сімейної таємниці є недалекоглядним.

Наведені аргументи, які становлять сутність концепції розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов як самостійного права, мають певний сенс та дозволяють ширше поглянути на це право, його зміст та призначення. Разом з тим, на нашу думку, їх можна доповнити, що дозволить набути такій позиції довершеного вигляду. Зокрема, орієнтуючись на причини виділення «особистісної» концепції, відзначимо наступне:

— на відміну від російського законодавства, Конституція України закріплює право на таємницю кореспонденції і телефонних розмов відокремлено від решти прав, виділяючи для нього окрему статтю. Більш того, слід поглянути на його розміщення в Основному законі — стаття, що регламентує назване право (ст. 31), розміщена перед статтею, яка встановлює право на недоторканість особистого та сімейного життя (ст. 32). Вважаємо, що такий підхід українського законодавця можна трактувати як: офіційне визнання самостійного значення та цінності права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов; розділення сфери захисту кожним із названих конституційних прав; розуміння недоцільності обмеження права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов особистою (сімейною) сферою;

— у радянські часи законодавець вимушений був під впливом відомих обставин та процесів, які відбувались у державі та світі, закріпити право

на таємницю кореспонденції і телефонних розмов. Проте, у той же час, регламентація цього права мала декларативний характер, а реальне дотримання та забезпечення основних прав людини і громадянина не здійснювались. Тому ретельність формулювання та продуманість нормативного закріплення зазначеного права, умовно кажучи, не були важливими, як і не визнавалась цінність та значущість його реалізації. Проте, сучасний стан правового регулювання суспільних відносин обумовлюється новою ідеологією та політичним курсом на ефективне забезпечення основних прав і свобод населення, які суттєво відрізняються від радянських. Враховуючи це, вважаємо недоречним застосування радянського підходу до нормативно-правового забезпечення права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов при тлумаченні сутності останнього, оскільки він (цей підхід) є не сучасним, застарілим, таким, що не відповідає правовим реаліям сьогодення;

— закріплення міжнародно-правовими актами в межах однієї статті права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов разом з іншими особистими правами зовсім не означає, що вони всі є «субправами» (тобто складовими частинами одного права). Це самостійні, різні права, кожне з яких має окреме значення. Звичайно, є беззаперечним той факт, що вони всі мають певні точки перетину, які взято за критерій, що слугував причиною для їх регламентації в межах одного правового положення. Однак, очевидним є і те, що ними (такими точками — спільними або суміжними питаннями) не обмежується ані зміст, ані значення цих прав. Більш того, варто зважати на те, що названі вище міжнародно-правові документи мають загальний характер, а тому цілком природнім є застосування певного узагальнюючого підходу при регламентації групи прав і свобод людини і громадянина.

З викладеного можемо побачити, що підстави для обмеження права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов виключно приватною (особистою та сімейною) сферою відсутні, і, навіть більше, — є вагомі обставини, які дозволяють вести мову про самостійне значення цього права, зміст якого є ширшим за той, що пропонується представниками «особистісної» концепції. Для остаточного доведення нашої позиції, маємо звернутись ще до декількох факторів, які, на нашу думку, відіграють не останню роль в обґрунтуванні зазначеного. У першу чергу, мова йде про звужене тлумачення поняття «приватне життя».

У цьому ракурсі, слід навести позицію Європейського суду з прав людини, який у своїх рішеннях [12; 13] встановлює, що поняття «приватного життя» є широким і не піддається вичерпному визначенню [14, с. 26]. Воно є ширшим, як відзначає з цього приводу Х. Хембах на підставі аналізу численних судових рішень, аніж те, що загально розуміється як «приватність» або просто «право бути залишеним у спокої», включаючи до себе, зокрема, особисту автономію та розвиток, можливість взаємодіяти з іншими людьми, фізичну та психологічну недоторканість, а також

певною мірою репутацію особи [14, с. 26–27].

Розвиваючи цю думку, Т. Фулей відзначає, що, як вбачається з практики Європейського суду з прав людини за ст. 8 Конвенції, право на повагу до «приватного життя» є правом на приватність, правом жити так, як кожен того бажає, і бути захищеним від оприлюднення фактів приватного життя. Певною мірою це передбачає також право встановлювати та підтримувати зв'язки з іншими особами, особливо коли йдеться про висловлення почуттів, а також для розвитку та ствердження себе як особистості [14, с. 28]. Воно охоплює: персональні дані про людину; деякі аспекти фізичного та соціального «я» особи; встановлення та підтримання стосунків з іншими людьми та зовнішнім світом; ім'я, прізвище особи (зміна, написання); зовнішній вигляд особи; визначення персональної ідентичності (вибір імені, способу одягатись, сексуальна ідентичність тощо); право визначати своє приватне життя і можливість ознайомлення з ним інших осіб; право на доступ до інформації, пов'язаної з особою та визначенням її правового статусу; здоров'я людини, медичне втручання, вільне розпорядження своїм тілом; збирання медичних даних, складання історії хвороби, конфіденційність медичних даних; право особи на фізичну і моральну (психічну) цілісність; право особи на безпечне довкілля; відсутність численних щоденних незручностей, пов'язаних з ідентифікацією особи; право на приватний простір тощо [14, с. 28–30].

Отже, обсяг категорії «приватне життя», як вбачається з наведеного, є значно ширшим, аніж зазначають про це представники «особистісної» концепції. Відповідно до позиції Європейського суду з прав людини, це поняття відрізняється за рисою причетності до особи та включає будь-які відносини, що стосуються людини та її сприйняття як себе, так і зовнішнього світу. У світлі такого розуміння приватного життя, що випливає з невичерпного переліку, наведеного вище, відзначимо, що до «приватної сфери» можна віднести практично будь-які права особи лише за тією підставою, що їх реалізація пов'язана з життєдіяльністю людини. Наприклад, назване право особи на безпечне довкілля, яке, як нам відомо, жодним чином не обмежується особистим та сімейним життям. Звідси можемо зробити висновок, що ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, проголошуючи право на таємницю кореспонденції в контексті поваги до приватного та сімейного життя, не зводить назване право до меж «особистого» життя.

Крім того, у продовження викладу про ширше значення поняття «приватне життя», слід розглянути це питання і під іншим кутом. А саме, як вказує Т. Фулей, на підставі аналізу дефініцій термінів «приватний» та «особистий», які містяться в словниках української мови [15, с. 861, 1110], ці слова можуть вживатись як синоніми — наприклад, коли йдеться про компонент їх значення «що стосується якої-небудь особи; пов'язаний з нею», «який належить окремій особі». Разом із тим, відтінками терміна

«приватний» в українській мові є «неділовий», «неофіційний», тоді як терміна «особистий» — «персональний, власний», «безпосередній», такий, що «виражає індивідуальні особливості, нахили» [14, с. 28].

Врахування лексичного, семантичного аспекту розуміння цих понять, по-перше, сприяє відмежуванню категорій «приватне спілкування», «приватна кореспонденція», а також права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов у контексті «поваги до (недоторканості) приватного життя» від «особистої» складової цих понять. У зв'язку з цим, наголосимо на тому, що поняття «особисте» є одним із проявів «приватного», що підтверджується розглянутим вище. По-друге, дозволяє виділити критерій для розмежування «приватного спілкування», «приватної кореспонденції», від решти сфер спілкування, решти кореспонденції, який, на нашу думку, і слугує підставою для встановлення питань (аспектів, сторін, відносин) функціонування суспільства, які підпадають під юридичний захист за допомогою регламентації і нормативно-правового забезпечення права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов.

Маємо на увазі критерій офіційності, який відповідним чином передбачає і рівень доступності інформації для ознайомлення з нею третіми особами. Такий підхід цілком узгоджується з чинним законодавством України. Наприклад, ч. 3 ст. 258 Кримінального процесуального кодексу України [16] встановлює, що «спілкування є приватним, якщо інформація передається та зберігається за таких фізичних чи юридичних умов, при яких учасники спілкування можуть розраховувати на захист інформації від втручання інших осіб» [16]. Можемо побачити, що тим самим категорія «приватність» («приватне», «приватне життя») не обмежує спілкування осіб особистою та сімейною сторонами життя людини, однак ставить можливість його захисту, охорони юридичним інститутом таємниці кореспонденції і телефонних розмов у залежність від певних умов, за яких треті особи можуть мати доступ до цих відомостей, зокрема:

— від фізичних, тобто в силу доступності, наочності, неприхованості інформації, яка пересилається кореспонденцією або передається в інший спосіб. Інакше кажучи, коли відсутні фізичні перепони для ознайомлення зі змістом кореспонденції чи телефонних розмов. Наприклад, під час виконання службових обов'язків, маючи відповідний доступ до сортування, перегляду, фіксації кореспонденції юридичної особи або ж органу публічної влади тощо;

— від юридичних, мається на увазі як правовий статус відомостей (належність їх до конфіденційної інформації в силу закону), так і можливість залучення кореспонденції, використання отриманої інформації у процесі здійснення юридично значимої діяльності. Іншими словами, у випадках, якщо кореспонденцію можна без погодження з іншими особами та без отримання за встановленою законом процедурою дозволу на доступ до неї використовувати, приєднувати до інших документів, розцінювати як

складову певного юридичного процесу, то така кореспонденція не вважатиметься приватною.

За таких умов кореспонденція не є приватною, якщо це, наприклад:

— оферта та акцепт оферти, здійснені шляхом листування, оскільки вони є складовими процесу оформлення юридичного договору, долучаються до нього, до них мають доступ особи, залучені до укладення та виконання договору тощо (ч. 1 ст. 207, ст.ст. 641, 642 Цивільного кодексу України [17]);

— обмін претензіями, оскільки це процесуальні документи, які можуть долучатись, як приклад, до позову (а судочинство, нагадаємо, за загальними правилами здійснюється на засадах гласності) (ст. 44, розд. II Господарського процесуального кодексу України [18]);

— процедурні акти, офіційні документи нормативного та адміністративного характеру, які надсилаються в контексті реалізації повноважень публічної адміністрації (запити та відповіді на них, рішення про надання або відмову в наданні дозволів, ліцензій, розпорядження виконати певні дії, приписи тощо); та ін.

І навпаки, якщо треті особи позбавлені можливості законного (наразі мова не йде про санкціонований у встановленому законом порядку доступ до конфіденційної інформації) ознайомлення та використання інформації, яка передається за допомогою відомих засобів зв'язку, тоді така інформація може вважатися приватною та належить до предмету права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов.

Такий підхід до характеристики права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов органічно вписується в обґрунтування концепції розуміння зазначеного права як самостійного, значення якого є ширшим, аніж захист особистого та сімейного життя. Він дозволяє прояснити проблемні питання сприйняття сутності та призначення цього права в системі основних прав і свобод людини, у тому числі щодо встановлення кола відносин, які охороняються інститутом таємниці кореспонденції і телефонних розмов.

Таким чином, на сьогодні в наукових джерелах застосовуються дві протилежні концепції розуміння права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов, суттю яких є: 1) розуміння названого права як складової права на недоторканість приватного життя та звуження його призначення охороною відомостей щодо особистого та сімейного життя особи; 2) визнання самостійного значення цього права та його поширення на більшу сферу суспільних відносин, відповідно до чого охорона особистого життя є лише одним із його проявів. Проведений аналіз їх основних положень дозволяє констатувати доцільність застосування другої з названих концепцій, на користь чого слугує неактуальність причин існування «особистісної» концепції: орієнтація на радянське та сучасне російське законодавство, некоректність сприйняття міжнародно-правової регламентації досліджуваного права. Проявом останнього є, зокрема, необґрунтоване звуження поняття «приватне життя», яке відповідно до позиції Європейського суду з прав

людини, навпаки, включає практично всі сфери життєдіяльності людини, не обмежуючись рамками особистого життя та сім'ї. У цьому контексті запропоновано застосування критерію офіційності для визначення категорії приватної кореспонденції як предмету права на таємницю кореспонденції і телефонних розмов.

Список використаних джерел:

1. Шагара Г. В. Конституционное право граждан на тайну телефонных переговоров и его ограничение уголовно-процессуальными средствами : дисс. … канд. юрид. наук : Спец. 12.00.02 «конституционное право ; конституционный и судебный процесс ; муниципальное право» ; 12.00.09 «уголовный процесс» / Г. В. Шагара. — М., 2014. — 188 с.

2. Всеобщая декларация прав человека. Принята и провозглашена в резолюции 217 А (III) Генеральной Ассамблеи от 10 декабря 1948 г. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995_015

3. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : від 4 листопада 1950 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_004

4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

5. Конституція (Основний Закон) Української Соціалістичної Республіки, прийнята позачерговою сьомою сесією Верховної Ради Української РСР дев'ятого скликання 20 квітня 1978 року [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/888-09/ed19910830

6. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/chapter/7/#block_700

7. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.constitution.ru/

8. Скопец П. С. Государственно-правовое регулирование конституционного права граждан России на информацию и его ограничений : автореф. дисс. … канд. юрид. наук : Спец. 12.00.02 «конституционное право ; муниципальное право» ; 12.00.14 «административное право ; финансовое право ; информационное право» / П. С. Скопец. — Спб., 2006. — 23 с.

9. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. — 1996. — № 30. — Ст. 141.

10. Кримінальний процесуальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / О. М. Бандурка, Є. М. Блажівський, Є. П. Бурдоль та ін. ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, А. В. Портнова. — Х. : Право, 2012. — 768 с. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://pidruchniki.com/1655040249184/pravo/tayemnitsya_spilkuvannya

11. Панасенко Є. О. Право на таємницю листування, телефонних розмов, телеграфної та іншої кореспонденції в Україні: поняття та правовий механізм забезпечення / Є. О. Панасенко // Матеріали 7 Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Правозахисний рух: історія та сучасність». — 2014. — С. 174–177.

12. Case of Peck v. The United Kingdom : The Judgment of The European Court of Human Rights (App. # 44647/98) on 28 Jan.

2003 [E-source]. — Mode Access : http://portal.nasstar.com/75/files/Peck-v-UK%20ECHR%2028%20Jan%2003.pdf

13. Справа «Прітті проти Сполученого Королівства» (Case of Pretty v. The United Kingdom) (заява № 2346/02) : Рішення Європейського суду з прав людини від 29 квітня 2002 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/980_210

14. Ахтирська Н. Стаття 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: стандарти застосування при здійсненні правосуддя / Н. Ахтирська, В. Філатов, Т. Фулей, Х. Хембах. — К. : Істина, 2011. — 200 с.

15. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Укл. і гол. ред. В. Т. Бусел. — К. ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. — 1728 с.

16. Кримінальний процесуальний кодекс України : від 13 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2013. — № 9–10, № 11–12, № 13. — Ст. 88.

17. Цивільний кодекс України : від 16 січня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 40–44. — Ст. 356.

18. Господарський процесуальний кодекс України : від 6 листопада 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. — 1992. — № 6. — Ст. 56.

Токар Н. В. Право на тайну корреспонденции и телефонных разговоров как самостоятельное право человека: обоснование научной концепции

В статье обосновано научную концепцию понимания права на тайну корреспонденции и телефонных переговоров как самостоятельного права. С этой целью предоставлено краткую характеристику сущности концепции понимания указанного права как составляющей права на неприкосновенности личной и семейной (частной) жизни, которую автором названо «личностной» концепцией. Приведены причины ее существования, среди которых выделены в том числе особенности международно-правовой регламентации права на тайну корреспонденции и телефонных переговоров и историческую обусловленность. Рассмотрены основные положения, которые выдвигаются учеными и формируют содержание концепции «самостоятельного права». Приведено ряд аргументов в пользу последней, чем обосновано нецелесообразность ограничения сущности и назначения права на тайну корреспонденции и телефонных переговоров исключительно рамками личной жизни. Для обоснования концепции «самостоятельного права» были рассмотрены отдельные научные взгляды ученых, позиция Европейского суда по правам человека, проанализировано актуальность применения и иная сторона понимания причин существования «личностной» концепции, учтено семантическое значение терминов «частное» и «личное». В этом контексте автором был сформулирован критерий «официальности», по которому следует определять, которая корреспонденция и какие телефонные переговоры составляют объект правовой охраны института тайны корреспонденции и телефонных переговоров.

Ключевые слова: право человека, право на тайну корреспонденции и телефонных переговоров, научные концепции, частная жизнь, Европейский суд по правам человека.

Tokar N. V. The right on privacy of correspondence and telephone conversations as independent human right: grounding of the scientific concept

The author of the article has grounded the scientific concept of understanding the right on privacy of correspondence and telephone conversations as anindependentright. To achieve the objective the author has provided a brief characteristic of the essence of the concept of understanding the mentioned right as a component of the right to inviolability of private and family (private) life, which the author has called "personal" concept. The reasons for its existence have been provided; among them the author has outlined in particular, features of international and legal regulation of the right on privacy of correspondence and telephone conversations and historical conditioning. The main provisions that scholars put forward and form the content of the concept of "independent right" have been studied. The author has brought to a focus a number of arguments in favor of the mentioned concept and thus, has proved the inexpediency to limit the essence and purpose of the right on privacy of correspondence and telephone conversations exclusively by the framework of private life. For grounding the concept of "independent right" the author has considered certain scientific points of view of scholars, the position of the European Court of Human Rights; has analyzed the relevance of using and the other side of understanding the causes of "personal" concept's existence; has taken into account the semantic significance of the terms "private" and "personal". In this context, the author has formulated the criterion of "formality", which is to be considered while determining, which correspondence and what kind of telephone conversations are the object of legal protection of the institution of privacy of correspondence and telephone conversations.

Key words: human rights, the right on privacy of correspondence and telephone conversations, scientific concepts, private life, European Court of Human Rights.

Стаття надійшла до друку 18 березня 2016 р.

POTENCJAŁ SPOŁECZNO-GOSPODARCZY MIAST GRODZKICH A SKUTECZNOŚĆ MARKETINGU TERYTORIALNEGO (THE SOCIO-ECONOMIC CITIES POTENTIAL OF TOWN DISTRICTS AND THE EFFECTIVENESS OF THE TERRITORIAL MARKETING)

Najważniejszym segmentem marketingu wewnętrznego, w ujęciu szerokim, są mieszkańcy danej jednostki samorządowej. Stopień zaspokojenia potrzeb tej grupy jest miernikiem słuszności drogi rozwoju obranej przez władze samorządowe, w tym skuteczności marketingu terytorialnego. Co więcej, pojęcie potencjału jednostki samorządowej bardzo mocno ogniskuje się wokół kapitału intelektualnego, rozumianego jako bieżący, lub potencjalny zasób tworzenia, lub powiększania bogactwa danej społeczności samorządowej. Warto zatem dokonać charakterystyki tempa zmian polskich wspólnot samorządowych w sferze społeczno-gospodarczej w ostatnich latach.

Kluczowe słowa: marketing terytorialny, rozwój regionalny, miasta grodzkie, potencjał społeczno-gospodarczy.

Івона Коза,

доктор економічних наук, Державний професійний інститут у Хелмі, Польща

Aktualność badań. Badania zakończono w 2015 roku.

Analiza ostatnich publikacji. Brak jest opracowań na ten temat.

Przedmiot i cel zadania naukowego.

Przedmiotem zadania naukowego są polskie samorządy terytorialne, a zwłaszcza powiaty grodzkie.

Celem zadania naukowego jest badanie potencjału społeczno-gospodarczy miast grodzkich i jego relacji do skuteczności marketingu terytorialnego.

Wprowadzenie

Najważniejszym segmentem marketingu wewnętrznego, w ujęciu szerokim, są mieszkańcy danej jednostki samorządowej. Stopień zaspokojenia potrzeb tej grupy jest miernikiem słuszności drogi rozwoju obranej przez władze samorządowe, w tym skuteczności marketingu terytorialnego. Wszak do podstawowych obowiązków wszystkich pracowników samorządowych należy dbałość o wykonywanie zadań publicznych, o środki publiczne, uwzględnianie interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli [49, 2011]. Co więcej, liczenie

się sprawujących władzę z interesami obywateli i odpowiedzialność rządzących przed rządzonymi jest warunkiem demokracji, warunkiem wolności [8, 1997]. A pracownicy samorządowi to uczestnicy zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w świetle rosnących aspiracji społeczności lokalnych w zakresie zaspokajania potrzeb i oczekiwań [6, 2012].

Marketing, także marketing terytorialny, jest społecznym procesem wymiany, sposobem zaspokojenia potrzeb i pragnień nabywców — klientów, interesariuszy — poprzez procesy wymiany wartości, idei, dobra, usługi, czy poprzez projekty i programy. Marketing jest procesem społecznym, dzięki któremu jednostki, lub grupy otrzymują to, czego potrzebują i chcą, poprzez kreowanie, oferowanie i swobodną wymianę produktów i usług. Dostrzeżenie specyfiki nabywców — interesariuszy i ich włączenie w proces wytwarzania świadczeń w wielu sytuacjach przesądza o rzeczywistym poziomie jakości oferty i jej percepcji przez tychże klientów.[1]

Zarówno w kontekście identyfikacji szans i zagrożeń dla współcześnie funkcjonujących organizacji, jak i określania kierunków zmian zachodzących w zarządzaniu organizacją, kapitał, obok ziemi i pracy, jest jednym z trzech fundamentalnych czynników. Na drodze ewolucji tego pojęcia, powstało pojęcie kapitału społecznego, co podkreśliło rolę poszczególnych ludzi oraz powiązań społecznych [71, 2003; 1, 2013; 54, 2011]. Współcześnie natomiast, pojęcie kapitału bardzo mocno ogniskuje się wokół samego kapitału intelektualnego, rozumianego jako bieżący, lub potencjalny zasób tworzenia, lub powiększania bogactwa danej jednostki gospodarczej, wspólnoty, czy narodu [13, 2012; 20, 2008].

Problematyka kapitału intelektualnego, podobnie jak i problematyka rozwoju lokalnych wspólnot, są to więc stosunkowo młode dziedziny ekonomii i gospodarki przestrzennej, które nie mają jeszcze własnej, autonomicznej teorii. Jednakże wspólnoty lokalne odgrywają podstawową rolę w systemie gospodarczym i społecznym kraju. Stanowią one miejsca koncentracji zasadniczej aktywności gospodarczej. Bowiem to w nich inicjuje się potencjał związany z rozwojem gospodarczym, wzorcami zatrudnienia i konsumpcji oraz wszystkimi innymi aspektami charakteryzującymi rzeczywistość gospodarczą.

Rozwój gospodarczy, będący składową procesu ewolucji gospodarczej, oznacza przechodzenie na coraz wyższe, bardziej zróżnicowane i bardziej złożone poziomy. Jest on wynikiem zmian ilościowych i postępu jakościowego w systemach gospodarczych, społecznych i przyrodniczych [64, 2008]. U jego podstaw leży przestrzeń tworzona poprzez zdarzenia i procesy o charakterze politycznym i ekonomicznym oraz społecznym i demograficznym, przy czym zjawiska ludnościowe stanowią szczególny czynnik przemian gospodarczych. Dlatego ludność stanowi podmiot, środek i ostateczny cel działalności gospodarczej. W rezultacie, zasoby ludzkie odgrywają jedną z fundamentalnych ról w rozwoju gospodarczym. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa kapitał ludzki, który jest potencjałem wiedzy, umiejętności, zdrowia i witalności zawartym w danym społeczeństwie

[1] Szerzej: 30., 2005; 2., 1999

[11, 1993]. Stanowią go wiedza i umiejętności nabyte przez poszczególnych ludzi, jako następstwo inwestycji w oświatę i kształcenie oraz nakładów wpływających na jakość zasobów ludzkich, a ponoszonych na ochronę zdrowia, ochronę środowiska, rozwój kultury, etc. Zatem, na kapitał ludzki składają się wszelkie wysiłki i cały dorobek pokoleń obecnego i minionych istniejący na danym obszarze [46, 2009]. Dlatego rozwój kapitału ludzkiego stanowi kluczową zmienną wyjaśniającą w odniesieniu do konkurencyjności i zróżnicowań regionalnych. Jednocześnie, między kapitałem ludzkim a poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego zachodzi sprzężenie zwrotne [44, 2005; 42, 2008].

Oceny roli kapitału ludzkiego (zarówno społecznego, jak i intelektualnego) w rozwoju regionu, można dokonać ze względu na dwa rodzaje uwarunkowań: uwarunkowania demograficzne oraz uwarunkowania społeczne [38, 2001]. Uwarunkowania demograficzne dotyczą struktury ludności, zróżnicowania tego zasobu kapitału i zdolności jego rozwoju. Natomiast uwarunkowania społeczne dotyczą całokształtu infrastruktury społecznej i warunków życia ludności, stanowiąc podstawę materialną przekazu usług zaspokajających potrzeby socjalne, oświatowe i kulturalne ludności.

Zrozumienie rozwoju wspólnot samorządowych wymaga zatem analizy wszystkich wzajemnie sprzężonych charakterystyk [50, 2013; 66, 2011].

Z kolei pojęcie regionu w naukach ekonomicznych jest postrzegane w sensie trojakim: jako ważny przedmiot badań, obiekt poznania i instrument działania. Zaangażowanie badaczy w ten złożony obszar sprawiło, że została wykreowana teoria regionu, której przypisano funkcję badawczą, poznawczą oraz aplikacyjną. W ramach funkcji badawczej tworzone są metodyczne podstawy dla wielokierunkowych badań w regionach i studiów ekonomiczno-regionalnych. Z kolei funkcja poznawcza dotyczy współudziału w percepcji otaczającej nas rzeczywistości, a zwłaszcza poszczególnych regionów. Wreszcie funkcja aplikacyjna dotyczy ważnego przedsięwzięcia strategicznego, jakim jest formułowanie przesłanek oraz wniosków dla tworzonej polityki regionalnej, jak i procedur jej korygowania [66, 2011].

W oparciu o powyższą klasyfikację, zbudowana jest tematyka poniższego artykułu. W pierwszym rzędzie dobrane będzie odpowiednie narzędzie badawcze złożone z zestawu indeksów statystycznych. Korzystając z niego, przeprowadzona będzie charakterystyka czterech miast grodzkich osiągających znacznie odległe od siebie wyniki w ogólnopolskim porównaniu tego typu jednostek samorządowych. Zestawione zostaną wyniki dla Torunia, Zielonej Góry, Zamościa oraz Świętochłowic. Dla potrzeb analitycznych, ustalona będzie także średnia krajowa wielkość badanych indeksów.[1] Zwieńczenie treści artykułu stanowić będą wnioski, aplikacja których może posłużyć dla dalszej polityki regionalnej w badanych wspólnotach samorządowych.

[1] Pominięte będą dane odnoszące się do Warszawy, ze względu na jej stołeczną specyfikę. Wartości indeksów statystycznych osiągnięte przez Warszawę, w każdym roku i pod każdym względem, znacznie przekraczają wartości indeksów osiąganych przez inne miasta grodzkie. Ich pominięcie podnosi czytelność, zarówno porównań analitycznych, jak i wykresów.

Okres badania dotyczy ostatnich 10 lat funkcjonowania polskich samorządów, tj. lat 2004–2013.[1]

Dla tak uporządkowanej tematyki artykułu, postawiona jest teza o ekspansywnej rzeczywistości polskich wspólnot grodzkich. Wszakże, w ciągu ostatnich 10 lat, w dużej mierze za sprawą funduszy z UE, nastąpiła znaczna poprawa wartości charakterystyk odnoszących się do kapitału intelektualnego.[2]

Działania w okresie programowania polityki rozwoju gospodarczego w Polsce na lata 2007–2013[3] oraz na lata 2014–2020[4] ukierunkowano w ten sposób, że większość ustalonych na te lata priorytetów, związana była i nadal wiąże się bezpośrednio z oddziaływaniem na poszczególne wymiary kapitału intelektualnego, a pozostałe, w sposób pośredni mają tworzyć sprzyjające warunki dla jego akumulacji. Godny uwagi jest fakt, że działania koncentrują się wokół wymiarów szczególnie istotnych w relacjach kapitał intelektualny — konkurencyjność. Dotyczą bowiem kapitału ludzkiego i strukturalnego, ale także dbają o rozwój kapitału społecznego-świadczą o tym m.in. priorytety dotyczące wzrostu innowacyjności gospodarki, efektywnego wykorzystania zasobów ludzkich i budowania kapitału społecznego. Co więcej, inicjatywy te w latach 2007–2013 były wspierane działaniami realizowanymi w ramach dwóch Programów Operacyjnych: Innowacyjna Gospodarka oraz Kapitał Ludzki, bezpośrednio nakierowanymi na ludzki i strukturalny wymiar kapitału intelektualnego. Na okres 2014–2020 przewidziano również nowy instrument europejskiej polityki spójności, jakim jest Rozwój lokalny kierowany przez społeczność.

Jednak, na tle krajów rozwiniętych Polska należy do państw o najniższym poziomie PKB per capita oraz o najniższych wartościach indeksu KI (Knowledge Index), który można traktować jako przybliżoną miarę kapitału intelektualnego.[5] W komentarzach mówi się o zbyt wolnej dynamice dokonującej się modernizacji technologicznej, ale także w sferze instytucjonalnej oraz społecznej i kulturowej w polskiej gospodarce. Aktualny poziom i struktura kapitału intelektualnego są istotną barierą dla rozwoju.

Jeśli chodzi o polską strukturę samorządową, w oparciu o koncepcję samorządności zawartą w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego [14, 1994], na szczeblu lokalnym występują trzy rodzaje wspólnot[6]: powiaty ziemskie[7], powiaty grodzkie oraz gminy[8]. Wprawdzie wyniki analizy statystycznej sytuacji polskich wspólnot samorządowych obrazują ich mało optymistyczną sytuację finansową [32, 2013]. Jednak, bardzo prorozwojowe nastawienie mają

[1] Dla niektórych indeksów możliwe było pozyskanie danych z krótszych okresów czasu.

[2] Szerzej: http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl, dostęp w dn. 28. 11. 2014

[3] Szerzej: Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.

[4] Szerzej: Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009.

[5] Więcej informacji uzyskać można na portalu internetowym: http://www.oecd.org/poland/

[6] Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 roku nr 96, poz. 603 z późn. zm.

[7] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.

[8] Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.

te wspólnoty samorządowe w Polsce, jakimi są powiaty grodzkie, inaczej określane miastami na prawach powiatów. W związku z tym, to właśnie te organizmy będą poddane dalszej analizie w poniższym artykule. Warto, bowiem, zastanowić się jakie czynniki mają wpływ na taki stan rzeczy [64, 2008].

Miasta grodzkie wybrane do zestawienia w poniższym artykule, to, osiągające znacznie odległe od siebie wyniki w ogólnopolskim porównaniu tego typu jednostek samorządowych, Toruń, Zielona Góra, Zamość oraz Świętochłowice. Jeśli chodzi o dochody ogółem w poszczególnych latach badanego okresu, miasta te osiągnęły rezultat 16ty, 32gi, 48my oraz 64ty.[1]

Toruń jest stolicą województwa kujawsko-pomorskiego leżącego na terenie makroregionu północnego. Makroregion ten charakteryzuje się wysokim potencjałem do dynamicznego rozwoju gospodarki. Toruń jest miastem o bardzo bogatej historii, tradycji i kulturze, w którym zachowały się jedne z najważniejszych dla kraju zabytków; miastem o nowoczesnej infrastrukturze, ośrodkiem promieniowania edukacji ze znanym ośrodkiem akademickim o międzynarodowym znaczeniu, miastem otwartym na inwestycje, nowoczesne technologie, wspierającym przedsiębiorczość.[2]

Zielona Góra to również stolica województwa — województwa lubuskiego stanowiącego część makroregionu północno-zachodniego.[3] Zielona Góra charakteryzuje się dużą dynamiką i różnorodnością życia artystycznego, pielęgnuje tradycje winiarskie, w oparciu o które m rozwijana jest turystyka.[4]

Zamość, miasto w którym się znajdujemy, miasto województwa lubelskiego, a makroregionu wschodniego, jest ośrodkiem, zarówno gospodarczym, jak i kulturalnym, miejscem o niepowtarzalnych walorach architektury — «Padwą Północy».[5]

Świętochłowice, miasto w województwie śląskim, w makroregionie południowym, to miejsce o nowoczesnym i proinnowacyjnym systemie kształcenia zorientowanym na wszystkie środowiska społeczne i etniczne oraz miejscem integrującym różnych użytkowników przestrzeni miejskiej wokół wspólnych inicjatyw lokalnych na rzecz rozwoju, a także rozwijającym sektor usług szczególnie związanych z technikami informacyjnymi.[6]

1 Źródło: http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=646216&p_token=1866105662 [10.03.2015]

2 Na podstawie strategii rozwoju makroregionu północnego oraz miasta Torunia, http://www.torun.pl/pl/rozwoj/miejskie-programy-rozwojowe/strategia-rozwoju-miasta-torunia-do-roku-2020 [30.03.2015].

3 1 stycznia 2015 r. miasto Zielona Góra połączyło się z otaczającą je gminą wiejską, tracąc tym samym statut miasta grodzkiego, źródło: http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/147085/Nowe-miasto--Po-polaczeniu-Zielona-Gora-wieksza--silniejsza-i-bogatsza [02.01.2015]

4 Na podstawie strategii rozwoju makroregionu północno-zachodniego, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/polska_zach/konsultacje/Documents/SRPZ_do_konsultacji.pdf oraz miasta Zielonej Góry, http://bip.zielonagora.pl/45/Strategia_rozwoju_miasta/ [30.03.2015].

5 Na podstawie strategii rozwoju Polski Wschodniej, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/strony/dokumenty_i_ekspertyzy.aspx oraz miasta Zamość, http://www.zamosc.pl/page/69/strategia-rozwoju-miasta.html [30.03.2015].

6 Na podstawie strategii rozwoju Polski Południowej, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/polska_pd/strony/podstawowe_informacje.aspx oraz miasta Świętochłowice, http://www.swietochlowice.pl/strategia-rozwoju-%C5%9Bwi%C4%99toch%C5%82owic-do-roku-2030.html [30.03.2015]

Narzędzie badawcze

Rozwój lokalny i regionalny to stosunkowo młode dziedziny ekonomii i gospodarki przestrzennej, które nie mają jeszcze własnej, autonomicznej teorii. Ten specyficzny rodzaj działalności, służący w gruncie rzeczy rozwojowi oraz usprawnianiu organizacji działań na rzecz kształtowania przestrzeni, struktury i funkcjonowania lokalnego oraz terytorialnego systemu społecznego, korzysta w sferze rozważań teoretycznych z dorobku ogólnej teorii rozwoju gospodarczego czy teorii ekonomii oraz teorii gospodarki przestrzennej.[1]

Badanie prawidłowości zachodzących w zjawiskach i procesach masowych umożliwiają metody taksonomiczne. Taksonomia[2] to dyscyplina zajmująca się zasadami i procedurami porządkowania oraz klasyfikacji. Zadaniem metod taksonomicznych jest pogrupowanie zbioru elementów dowolnej natury na bardziej jednorodne statystycznie podzbiory [35, 2008; 9, 2002].

Aby można było stosować metodę taksonomiczną, muszą być spełnione dwa warunki: po pierwsze — zjawiska wytypowane jako cechy muszą być ilościowo wymierne, po drugie — muszą być zagwarantowane wiarygodne dane statystyczne reprezentujące wartości cech w odpowiednim przekroju terytorialnym.

Do oceny specyfiki kapitału intelektualnego badanych wspólnot samorządowych, w oparciu o dane z Głównego Urzędu Statystycznego[3], będą zastosowane następujące, pogrupowane w podzbiory, charakterystyki:

1. Rozwój gospodarczy:

• Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach (ceny bieżące; bez podmiotów gospodarczych o liczbie pracujących do 9 osób) na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym

• Podmioty gospodarki narodowej nowo zarejestrowane w REGON na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym

• Wartość kapitału zagranicznego spółek na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym

2. Zatrudnienie:

• Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym

3. Wzorce konsumpcji:

• Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców

4. Włączenie społeczne:

• Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (podmioty gospodarcze powyżej 9 osób)

• Udział długotrwale bezrobotnych (dłużej niż 1 rok) w bezrobotnych zarejestrowanych ogółem

• Stopa bezrobocia rejestrowanego

• Udział absolwentów (dotychczas niepracujących) w bezrobotnych ogółem

5. Demografia:

• Przyrost naturalny na 1000 ludności

• Saldo migracji na pobyt stały osób w wieku produkcyjnym na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym

[1] Szerzej: 29., 1996

[2] Sam termin „taksonomia" wywodzi się z połączenia dwóch słów języka greckiego: taksis – „uporządkowanie" + nomos – „prawo", „zasada"; za: 28., 1986

[3] Pozyskiwanie danych z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr, zakończono w dniu 25.11.2014, poza indeksem odnoszącym się do frekwencji w wyborach samorządowych, które to dane nie ukazały się na stronie Państwowej Komisji Wyborczej, http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/wojewodztwa/index.

6. Adekwatność dochodu w okresie starości:

• Udział długotrwale bezrobotnych (dłużej niż 1 rok) w wieku 55-64 lat w ogóle bezrobotnych w wieku 55-64 lat

7. Czynniki warunkujące zdrowie:

• Przychodnie na 10 tys. mieszkańców

8. Zmiany klimatu i energia:

• Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca

9. Transport:

• Długość dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km^2

• Długość ścieżek rowerowych

10. Otwartość i uczestnictwo:

• Liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. mieszkańców

• Frekwencja w wyborach samorządowych

11. Instrumenty ekonomiczne:

• Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych pozyskane przez gminy i powiaty w przeliczeniu na 1 mieszkańca

• Wydatki z budżetów gmin i powiatów na obsługę długu publicznego na 1000 zł dochodów ogółem budżetów gmin i powiatów

• Udział wydatków inwestycyjnych gmin i powiatów w wydatkach ogółem.

Wyżej wymienione charakterystyki pozwolą oszacować poziom rozwoju społeczno-gospodarczego wspólnot samorządowych.[1]

Do opisu struktury statystycznej powyższych charakterystyk wspólnot samorządowych wykorzystane będą takie miary, jak: średnia arytmetyczna wartości osiągniętej w poszczególnych latach, łańcuchowe indeksy dynamiki, liczone rok do roku oraz średnia geometryczna obrazująca przyrost wartości w roku ostatnim w odniesieniu do roku pierwszego.[2]

Dobrane metody analityczne pozwolą na rzetelny wgląd w procesy rozwojowe [64, 2008]. Powyższe miary, w rozumieniu statystycznych są liczbami względnymi charakteryzującymi zmiany poziomu zjawisk zachodzące w określonym czasie, czyli indeksami [67, 1997; 43, 1970].

Biorąc pod uwagę czas [55, 1997], którego analizy będą dotyczyć, będzie to analiza retrospektywna (ex post), zawierająca ocenę wyników działań podejmowanych w przeszłości, a będąca punktem wyjścia dla zamierzeń bieżących i przyszłościowych.

Natomiast ze względu na przyjętą metodę badań [12, 2004], postawiono na analizę kompleksową polegającą na przeprowadzeniu oceny rzeczywistości z punktu widzenia powiązań i zależności występujących między zjawiskami gospodarczymi; zawiera ona całościowe spojrzenie na działalność jednostki gospodarczej i jest narzędziem poznania i oceny zjawisk gospodarczych; dostarcza uporządkowanych obserwacji wyrażonych we wskaźnikach, wraz z zależnościami przyczynowo — skutkowymi między tymi zjawiskami;

Badania analityczne zakończą się zestawieniem wyników, zarówno w formie liczbowej, graficznej, jak i opisowej.

[1] Podobne ujęcie tematu: E. Ostrom, A Behavioral Approach to the Rational Choice. Theory of Collective Action, The American Political Science Review, nr 1 z 1998 roku, s. 1 – 22; M. G. Woźniak (p.r.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014, s. 276-295; Woźniak M. G. (p.r.), Gospodarka Polski 1990-2011, t. 2, WN PWN, Warszawa 2013, s. 331 i n. oraz Ranking miast powiatowych, „Polityka", nr 45/2014.

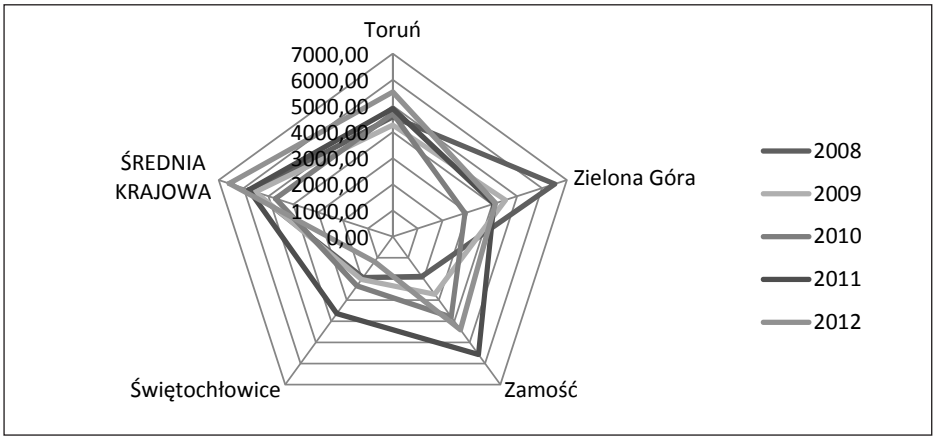
[2] Więcej informacji: 15., 2008; 76., 2000

Forma liczbowa pomoże uporządkować informacje na temat przebiegu badanych zjawisk w czasie i w przestrzeni.[1] Z kolei forma graficzna pozwoli na przedstawienie zmian zaobserwowanych w badanych charakterystykach za pomocą wykresów radarowych.[2] Wreszcie forma opisowa posłuży do wyrażenia ocen i opinii oraz sformułowania diagnoz i wniosków.

Rozwój społeczno-gospodarczy

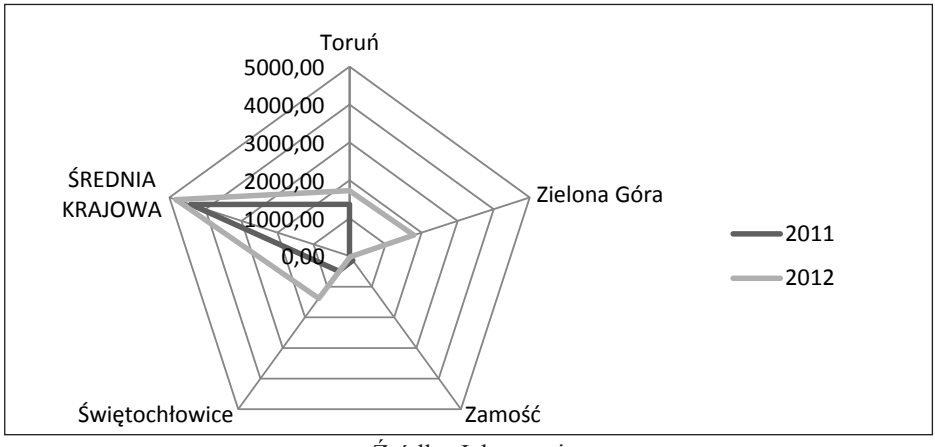
Poziom rozwoju danej wspólnoty samorządowej jest punktem wyjścia do charakterystyki czynników

Wykres 1. Nakłady inwestycyjne w przedsiębiorstwach na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z z Banku Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego, http://stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr

Wykres 2. Wartość kapitału zagranicznego spółek na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym



Źródło: Jak wyżej

[1] Ze względu na wymogi edytorskie, dane liczbowe nie będą prezentowane w treści artykułu.
[2] W treści artykułu umieszczone zostaną tylko najwartościowsze wykresy.

sprzyjających budowie harmonijnego rozwoju. Rozwój jest fundamentalnym założeniem funkcjonowania gospodarek. Wysoki poziom rozwoju gospodarczego zazwyczaj stwarza warunki umożliwiające zapewnienie wyższego poziomu życia mieszkańców, rozumianego, jako stopień zaspokojenia potrzeb różnego rodzaju dobrami, w tym o charakterze materialnym, kulturowym, edukacyjnym, związanymi z ochroną zdrowia, bezpieczeństwem. Jednocześnie rozwojowi gospodarczemu może towarzyszyć szereg negatywnych skutków, jak chociażby degradacja środowiska, wysoki poziom zanieczyszczenia. Ponadto, jednym z kluczowych zadań harmonijnego rozwoju jest równomierny rozwój gospodarczy wszystkich regionów.[1]

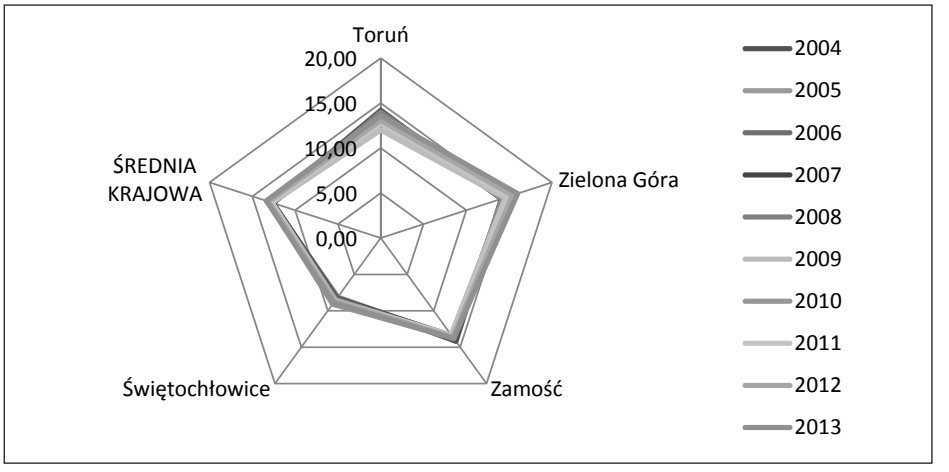
W badanych miastach, w założonym okresie, jeśli chodzi o nakłady inwestycyjne, na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, po początkowej przewadze Zielonej Góry, nastąpiła w tym samorządzie szybka tendencja spadkowa. W pozostałych miastach z roku na rok utrwalał się trend wzrostowy, co było widoczne zwłaszcza w Toruniu.

Jeśli chodzi o ilość podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON, w większości miast utrwalała się tendencja wzrostowa. Podobnie wartość kapitału zagranicznego spółek, liczona na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, była co roku coraz wyższa. W tym kontekście najlepsze wyniki osiągały Świętochłowice.

Zatrudnienie

Ważnym czynnikiem rozwoju regionów są zasoby siły roboczej i związany z nimi kapitał ludzki. W stabilnym rozwoju jest to jeden z elementów

Wykres 3. Osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą na 100 osób w wieku produkcyjnym



Źródło: Jak wyżej

[1] Więcej na ten temat: 17., 2013; 48., 2013

wzajemnie powiązanych warunków tworzenia dobrobytu, obok tradycyjnych zasobów jak ziemia i kapitał oraz czynników takich jak poziom techniki i zasoby środowiska. Jednym z celów zrównoważonej ekonomii jest praca zarobkowa dla wszystkich ludzi w wieku produkcyjnym.[1]

Zatrudnienie w każdym z badanych miast, z roku na rok zwiększało się. Było to widoczne zwłaszcza w Zielonej Górze.

Zrównoważona konsumpcja i produkcja

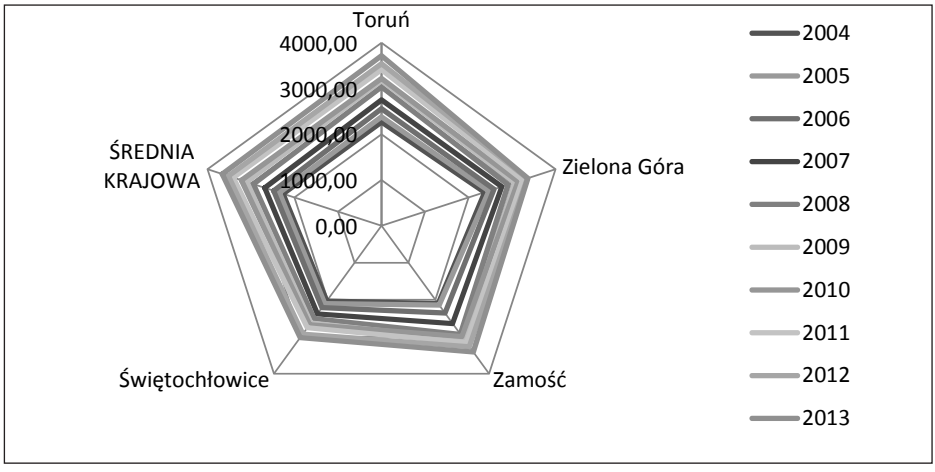
Zamiana wzorców produkcji i konsumpcji na zrównoważone, a także promocja takich zachowań jest jednym z kluczowych wyzwań współczesnego świata. Oddzielenie wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska jest warunkiem zrównoważonego rozwoju.[2]

Wyznacznikiem powyższych zmian jest liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców. W badanych miastach wartość tego kwantyfikatora była rokrocznie wyższa. Miało to miejsce zwłaszcza w Zielonej Górze.

Włączenie społeczne

Wykluczenie i nierówność społeczna to sytuacja uniemożliwiająca lub znacznie utrudniająca jednostce lub grupie pełnienie ról społecznych (rodzinnych, zawodowych, obywatelskich, towarzyskich), korzystanie z dóbr publicznych i infrastruktury społecznej, gromadzenie zasobów i zdobywanie dochodów w godny sposób. Problem marginalizacji społecznej stanowi podstawową barierę wzrostu gospodarczego i harmonijnego rozwoju. Natomiast koncepcja włączenia społecznego zakłada stworzenie

Wykres 4. Przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto (podmioty gospodarcze powyżej 9 osób)



Źródło: Jak wyżej

[1] Więcej na ten temat: 40., 2009; 35., 2008 oraz 18., 2012
[2] Więcej na ten temat: 40., 2009; 35., 2008 oraz 18., 2012

społeczeństwa opartego na integracji społecznej, uwzględniającego solidarność między pokoleniami oraz w ramach pokoleń, a także zagwarantowanie poprawy jakości życia obywateli, które są podstawą dobrobytu społecznego.[1]

Indeksem statystycznym dającym informację w tym zakresie jest przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto. Jeśli chodzi o badane miasta, w ostatnim dziesięcioleciu, podobnie jak we wszystkich miastach Polski, rokrocznie następował wzrost omawianej wielkości.

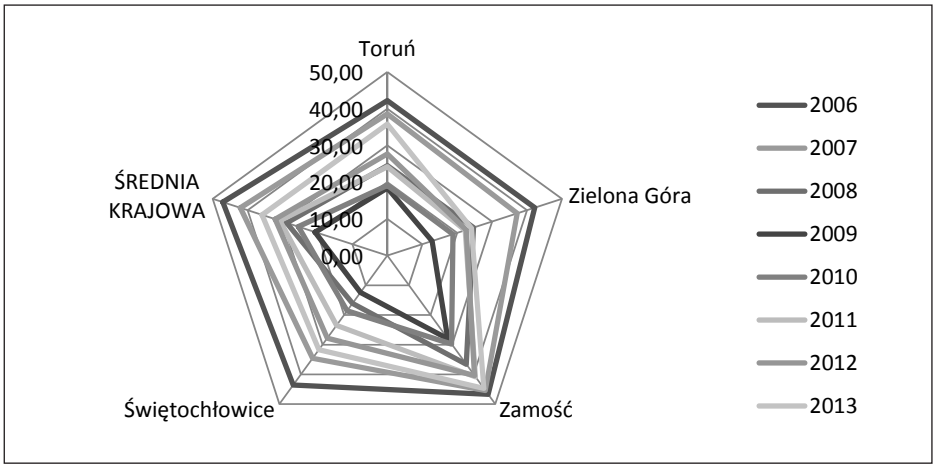
Dostęp do rynku pracy w kontekście włączenia społecznego oznacza ponadto, że każdy obywatel wykazujący chęć zatrudnienia powinien mieć możliwość znalezienia pracy odpowiadającej jego kwalifikacjom zawodowym. Miejsce zajmowane na rynku pracy decyduje nie tylko o sytuacji materialnej, ale i statusie społecznym.[2]

W badanych miastach, udział długotrwale bezrobotnych, po początkowym kilkuletnim okresie spadkowym, rokrocznie się zwiększał, choć w przypadku Torunia, Zielonej Góry oraz Świętochłowic działo się to w mniejszym stopniu, niż w innych miastach grodzkich naszego kraju. Analogicznie kształtowały się wartości stopy bezrobocia rejestrowanego. Pozytywnym sygnałem był, za wyjątkiem Zielonej Góry, malejący z czasem udział absolwentów w bezrobotnych ogółem, co jednak było skutkiem wysokiej stopy migracji zagranicznych ludzi młodych.

Zmiany demograficzne

W Polsce obserwuje się ponadto nasilenie procesu starzenia demograficznego ludności. Taka sytuacja może wynikać z bardziej świadomego planowania rodziny, lepszej dostępności i jakości

Wykres 5. Udział długotrwale bezrobotnych (dłużej niż 1 rok) w bezrobotnych zarejestrowanych ogółem

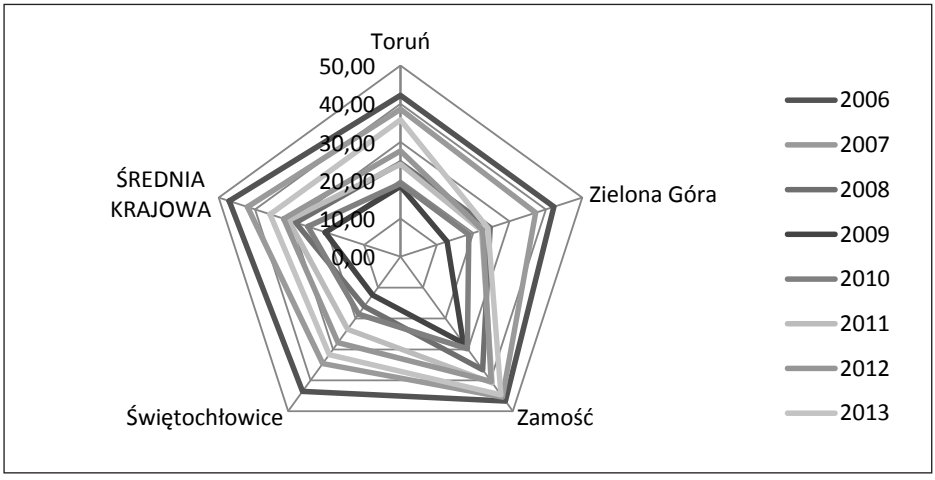


Źródło: Jak wyżej

[1] Szerzej o powyższych zagadnieniach: 36., 2013 oraz 31., 2014
[2] Więcej na ten temat: 3., 2014; 31., 2014 oraz 46., 2009

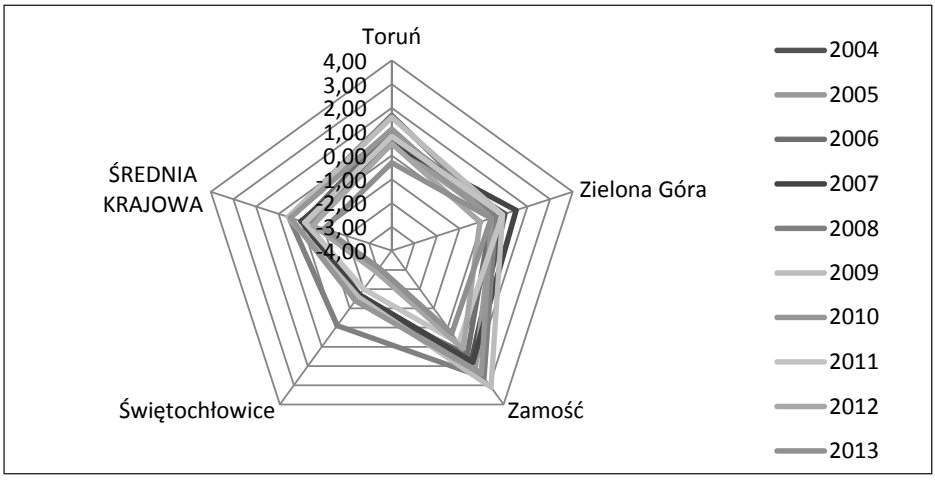
usług medycznych, poprawienia się sytuacji materialnej ludności i prowadzenia zdrowszego stylu życia. Postępujący proces starzenia się społeczeństwa wymaga planowania i organizowania takich działań pomocy społecznej, które zabezpieczą różnorodne potrzeby osób zaliczanych do starszej grupy wiekowej oraz zapewnią im odpowiednią opiekę zdrowotną i dostęp do rynku pracy. Stanowi on duże wyzwanie dla polityki socjalnej państwa, w utrzymaniu stabilnym poziomie finansów publicznych. Zmiany demograficzne mają zatem

Wykres 6. Przyrost naturalny na 1000 ludności



Źródło: Jak wyżej

Wykres 7. Saldo migracji na pobyt stały osób w wieku produkcyjnym na 10 tys. ludności w wieku produkcyjnym



Źródło: Jak wyżej

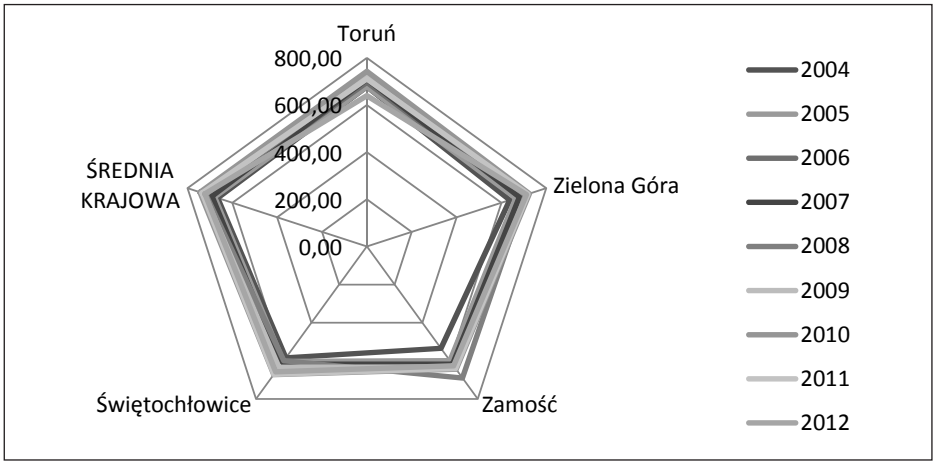
istotne znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego.[1] Jednocześnie, sprawiedliwy podział dochodów, solidarność międzypokoleniowa, a także wzrost poziomu życia, zmniejszenie ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród osób starszych zaliczane są do priorytetowych celów zrównoważonego rozwoju [18, 2012]. Podstawową grupę mierników charakteryzujących zmiany demograficzne stanowią te, które służą diagnozie sytuacji i ocenie tendencji w zakresie starzenia demograficznego ludności, na który wpływ ma wiele czynników łącznie, m.in. poziom dzietności, przeciętna długość życia, zjawisko migracji.

W badanych miastach, w założonym okresie, zanotowano zdecydowanie malejący przyrost naturalny oraz, dodatnie saldo migracji. Jednocześnie, za wyjątkiem Torunia i Świętochłowic, zwiększał się udział długotrwale bezrobotnych w wieku 55–64 lat w ogóle bezrobotnych w wieku 55–64 lat.

Zdrowie publiczne

Dostęp do służby zdrowia i stan zdrowia ludności zaliczane są do podstawowych czynników warunkujących jakość życia, obok m.in. zasobów materialnych, poczucia bezpieczeństwa, możliwości rekreacji itd. Powiązania zdrowia z koncepcją harmonijnego rozwoju są wielowymiarowe i przejawiają się na wielu płaszczyznach, wśród których można wymienić, oprócz poprawy jakości życia, także efektywność i koszty funkcjonowania gospodarki, wpływ środowiska na zdrowie społeczeństwa. Czynniki warunkujące zdrowie zostały uwzględnione poprzez wpływ środowiska i otoczenia na stan zdrowia ludności oraz dostęp do opieki zdrowotnej. Nawet niskie poziomy długofalowego narażenia na złożoną mieszaninę

Wykres 8. Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca



Źródło: Jak wyżej

[1] Szerzej o powyższych zagadnieniach: 46., 2009 oraz 19., 2011

zanieczyszczeń zawartych w powietrzu, wodzie, glebie produktach konsumpcyjnych i budynkach mogą wywierać znaczący wpływ na stan zdrowia. Czynnikiem warunkującym zdrowie są także warunki pracy związane ze: środowiskiem pracy, uciążliwością pracy oraz czynnikami mechanicznymi.[1]

Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców była w badanych miastach niemalże stała.

Zapotrzebowanie na energię

Ograniczenie zmian klimatycznych, kosztów tych zmian oraz negatywnych skutków dla środowiska i społeczeństwa jest podstawowym czynnikiem decydującym o możliwości zachowania naszej planety dla przyszłych pokoleń.

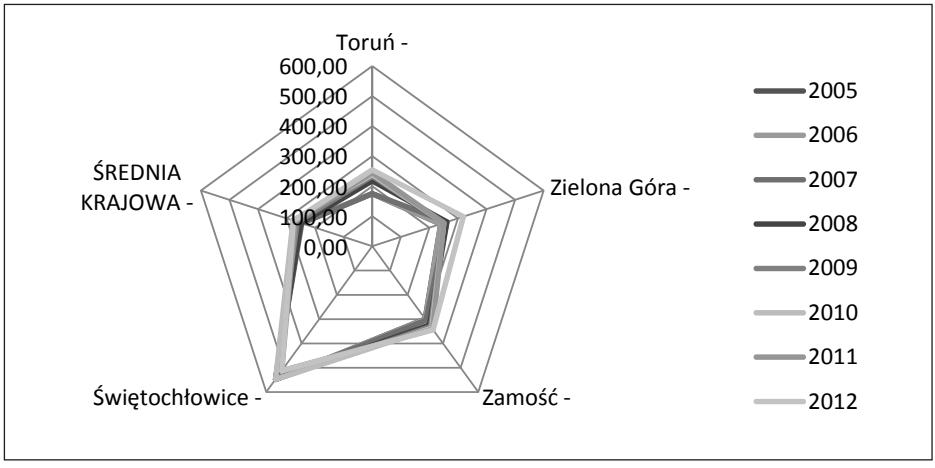
Rosnące wraz z rozwojem cywilizacyjnym zapotrzebowanie na energię, przy wyczerpywaniu się jej tradycyjnych zasobów — głównie paliw kopalnych (węgiel, ropa naftowa, gaz ziemny) oraz towarzyszący ich zużyciu wzrost zanieczyszczenia środowiska naturalnego, powoduje zwiększone zainteresowanie wykorzystaniem energii ze źródeł odnawialnych.[2]

Zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca badanych miast było wysokie, z roku na rok rosnące, jednak plasujące się poniżej średniej krajowej.

Transport

Transport jest kluczowym sektorem dla zrównoważonego rozwoju ze względu na korzyści społeczne i ekonomiczne, które dzięki niemu można osiągnąć przy jednoczesnym minimalizowaniu jego niekorzystnych skutków dla społeczeństwa, gospodarki oraz środowiska. Zrównoważony transport uwzględnia kryterium dostępności do usług transportowych zgodnie z wymogiem bezpieczeństwa zdrowotnego

Wykres 9. Długość dróg publicznych lokalnych o nawierzchni twardej na 100 km^2



Źródło: Jak wyżej

[1] Więcej na ten temat: 47., 2013
[2] Szerzej o powyższych zagadnieniach: 34., 2014; 65., 2011

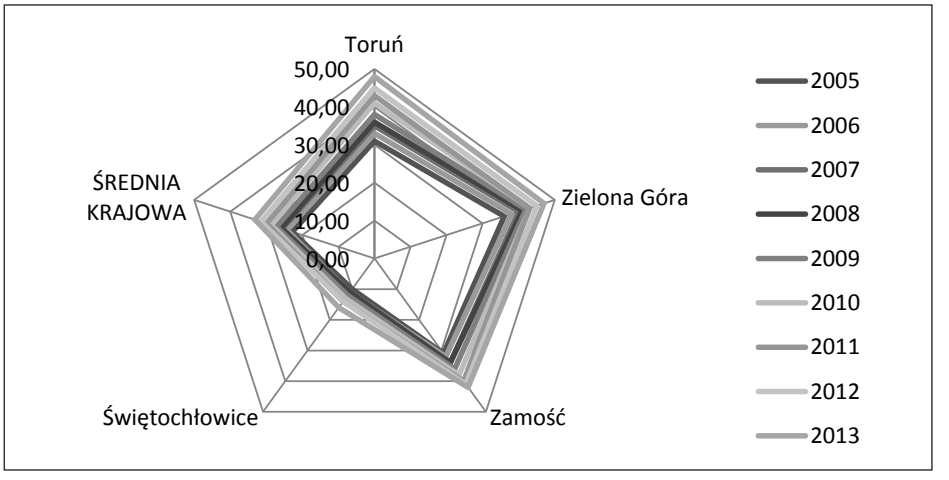
i ekologicznego (oddziaływania na ekosystemy) z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, następnie kryterium efektywności ekonomicznej oraz kryterium ograniczania wpływu na środowisko (negatywnych efektów zewnętrznych) i wykorzystanie przestrzeni (gruntów). We współczesnym świecie zapewnianie mobilności oraz dostępności do publicznych dóbr i usług stanowi jedno z kluczowych wyzwań realizacji celów rozwojowych. Zrównoważony system transportowy jest czynnikiem decydującym o atrakcyjności danego terenu dla jego mieszkańców, ale także dla osób go odwiedzających [18, 2012].

W badanych miastach, zarówno długość dróg publicznych lokalnych, jak i długość ścieżek rowerowych, rokrocznie powiększała swoją wartość. Widoczne to było zwłaszcza w Świętochłowicach.

Jakość rządzenia / otwartość i uczestnictwo

Jeden z podstawowych celów w dążeniu do stabilnego rozwoju stanowi osiągnięcie ładu polityczno-instytucjonalnego, określanego jako tzw. dobre rządzenie — postrzegane w wymiarze ekonomicznym, politycznym i środowiskowym. Jego przejawem jest m.in. zaangażowanie obywateli w rozwiązywaniu problemów społecznych, zapobieganie przez jednostki samorządu terytorialnego nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego, efektywne zarządzanie finansami jednostek samorządu terytorialnego.[1] Co więcej, dobre rządzenie charakteryzuje się takimi cechami jak otwartość, czyli dostęp do instytucji publicznych i procesów podejmowania decyzji oraz uczestnictwo, prowadzące do wzrostu zaufania społecznego wobec instytucji i udziału

Wykres 10. Liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych na 10 tys. Mieszkańców



Źródło: Jak wyżej

[1] Szerzej o powyższych zagadnieniach: 72., 2013 oraz 41., 2011

społeczeństwa w procesach politycznych. Partycypacja społeczności lokalnych w rozwiązywaniu problemów społecznych (uspołecznienie procesu podejmowania decyzji) jest wyznacznikiem społeczeństwa obywatelskiego.[1]

W badanych miastach, liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych rokrocznie zwiększała się, przodowała tu Zielona Góra oraz Toruń, zaś frekwencja w wyborach samorządowych niestety obniżała się, zwłaszcza w drugich turach.

Instrumenty ekonomiczne

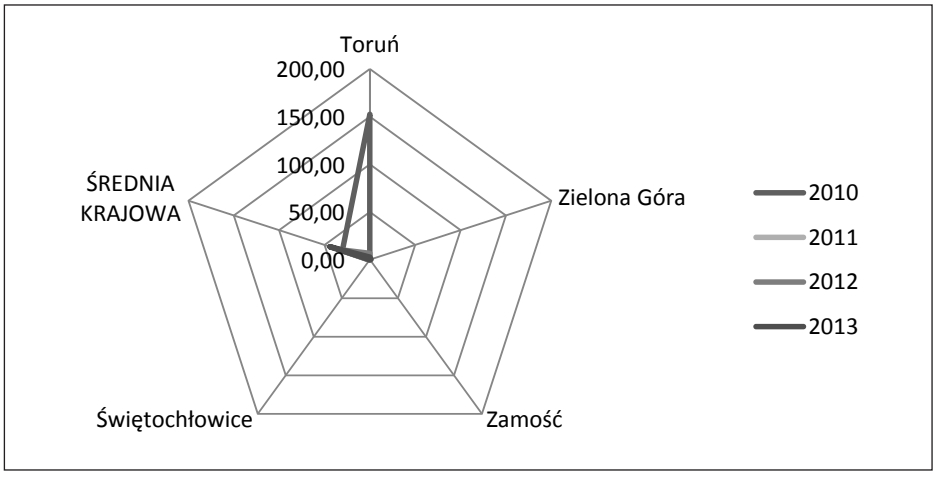
Wśród narzędzi wspierających stabilny rozwój wskazuje się takie, których celem jest zapobieganie nadmiernemu obciążeniu środowiska naturalnego oraz wywieranie stabilizującego wpływu na finanse samorządowe. Istotne znaczenie ma w tym względzie racjonalne gospodarowanie środkami finansowymi przez jednostki samorządu terytorialnego, a także stosowanie opłat środowiskowych i eksploatacyjnych.[2]

Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych pozyskiwane były przez badane miasta grodzkie w rosnących rokrocznie kwotach, podobnie, jak miało to miejsce w całym kraju. W relacji do średniej krajowej, wyniki osiągane przez badane miasta były raczej niskie. Jednocześnie, w budżetach miast rosły wydatki na obsługę długu publicznego oraz udziały na wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem budżetów miast.

Podsumowanie

Podsumowując, w ciągu ostatnich 10 lat, w badanych miastach, podobnie jak we wszystkich powiatach grodzkich naszego kraju, po początkowych spadkach

Wykres 11. Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych pozyskane przez miasta w przeliczeniu na 1 mieszkańca



Źródło: Jak wyżej

[1] Więcej na ten temat: 16., 2010

[2] Szerzej o powyższych zagadnieniach: 10., 2011; 73., 2014 oraz 7., 2014

wartości charakterystyk odnoszących się do kapitału intelektualnego, nastąpiła ich pokaźna poprawa.

W badanych miastach, w badanym okresie, jeśli chodzi o nakłady inwestycyjne, na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, po początkowej przewadze Zielonej Góry, nastąpiła w tym samorządzie szybka tendencja spadkowa. W pozostałych miastach z roku na rok utrwalał się trend wzrostowy, co było widoczne zwłaszcza w Toruniu. Jeśli chodzi o ilość podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w REGON, w większości miast utrwalała się tendencja wzrostowa. Podobnie wartość kapitału zagranicznego spółek, liczona na 1 mieszkańca w wieku produkcyjnym, była co roku coraz wyższa. W tym kontekście najlepsze wyniki osiągały Świętochłowice. Zatrudnienie w każdym z badanych miast, z roku na rok zwiększało się. Było to widoczne zwłaszcza w Zielonej Górze. Liczba samochodów osobowych na 1000 mieszkańców była rokrocznie wyższa. Miało to miejsce zwłaszcza w Zielonej Górze.

Ponadto, jeśli chodzi o badane miasta, w ostatnim dziesięcioleciu, podobnie jak we wszystkich miastach Polski, rokrocznie następował wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto. Udział długotrwale bezrobotnych po początkowym kilkuletnim okresie spadkowym, rokrocznie się zwiększał, choć w przypadku Torunia, Zielonej Góry oraz Świętochłowic działo się to w mniejszym stopniu, niż w innych miastach grodzkich naszego kraju. Analogicznie kształtowały się wartości stopy bezrobocia rejestrowanego. Pozytywnym sygnałem był, za wyjątkiem Zielonej Góry, malejący z czasem udział absolwentów w bezrobotnych ogółem, co jednak było skutkiem wysokiej stopy migracji zagranicznych ludzi młodych.

W badanych miastach, w założonym okresie, zanotowano zdecydowanie malejący przyrost naturalny oraz, dodatnie saldo migracji. Jednocześnie zwiększał się udział długotrwale bezrobotnych w wieku 55–64 lat w ogóle bezrobotnych w wieku 55–64 lat.

Liczba przychodni na 10 tys. mieszkańców była niemalże stała. Natomiast zużycie energii elektrycznej na 1 mieszkańca badanych miast było wysokie, z roku na rok rosnące, jednak plasujące się poniżej średniej krajowej. Zarówno długość dróg publicznych lokalnych, jak i długość ścieżek rowerowych, rokrocznie powiększała swoją wartość. Widoczne to było zwłaszcza w Świętochłowicach.

W badanych miastach, liczba zarejestrowanych fundacji, stowarzyszeń i organizacji społecznych rokrocznie zwiększała się, przodowała tu Zielona Góra oraz Toruń, zaś frekwencja w wyborach samorządowych niestety obniżała się, zwłaszcza w drugich turach. Środki z Unii Europejskiej na finansowanie programów i projektów unijnych pozyskiwane były przez miasta grodzkie w rosnących rokrocznie kwotach, podobnie, jak miało to miejsce w całym kraju. Jednocześnie, w budżetach miast rosły wydatki na obsługę długu publicznego oraz udziały na wydatki inwestycyjne w wydatkach ogółem budżetów miast.

W ciągu ostatnich 10 lat, w badanych miastach, produkt krajowy brutto per capita w omawianym makroregionie rokrocznie zwiększał swoją wartość.[1]

[1] Por. http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=114370&p_token=0.771679934688904

Ponadto analitycznie można wyprowadzić pozytywne prognozy wartości powyższych charakterystyk.

Zrozumienie, poznanie i kreacja nowej wartości społecznej, lub ekonomicznej są to innowacje. Są one skutkiem tego, że ludzie odczuwają, jednocześnie ogólnospołeczną i wewnętrzną, potrzebę zmieniania świata na lepsze.[1] Co więcej, z punktu widzenia teorii kierowania gromadzenie informacji przez dany podmiot (podobnie jak zasobów finansowych, rzeczowych i ludzkich) należy do zasilania, obok przede wszystkim planowania, a także organizowania, przewodzenia i kontrolowania.[2] Wymienione czynności kierownicze realizowane są podczas planowania (opracowywania planów), wykonywania planów oraz kontroli ich wykonania. Odnoszą się one zatem do procesów i decyzji, których celem jest określenie działań, nadanie mocy sprawczej a na koniec sprawdzenie efektywności. Konkretnym dowodem na prowadzenie prac w tych zakresach są w poszczególnych regionach strategie ich rozwoju. [3]

Realizowane są w nich klauzule Traktatu Lizbońskiego[4], w imię których szczególnego znaczenia w polityce spójności UE nabiera kwestia terytorialnego wymiaru, a czego konsekwencją jest dostosowanie interwencji w większym stopniu do potrzeb różnych rodzajów terytoriów.

Ponadto, cechą charakterystyczną współczesnej gospodarki rynkowej, która determinuje wszelkie działania i relacje zachodzące w jej obrębie, jest konkurencyjność. Jednym z najważniejszych sposobów zwiększania tej konkurencyjności jest stworzenie, a następnie konsekwentna realizacja strategii promocyjnej [4, 2006]. Obecnie szczególną wagę przywiązuję się do tej procesowej odmiany innowacji, jaką jest crowdsourcing, czyli czerpanie z wiedzy i potencjału danej społeczności [53, 2013].

Wydaje się więc, że najlepszą puentą dla niniejszego artykułu, będzie zachęta do utrzymywania i pomnażania tempa opisanych w nim zmian, a także do opierania się na spójnych, harmonijnych i innowacyjnych strategiach rozwoju doceniających potencjał intelektualny swoich społeczności.

[1] Szerzej: 52., 2012

[2] Szerzej na ten temat patrz np. 5., 2008

[3] Strategia rozwoju miasta Torunia, miasta Zielonej Góry, miasta Zamość oraz miasta Świętochłowice, op. cit.

[4] Por. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC

Literatura

1. Antczak Z., Kapitał i kapitał ludzki w ewoluującej przestrzeni organizacyjnej, Wyd. EU we Wrocławiu, Wrocław 2013;

2. Barczak B., Marketing w zarządzaniu gminą, „Samorząd terytorialny" nr 11/1999;

3. Barteczek A., Rączaszek A. (p.r.), Polityka gospodarcza w okresie transformacji i kryzysu, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2014;

4. Białecki K., Instrumenty marketingu, Oficyna Wydawnicza Brandta, Bydgoszcz – Warszawa, 2006;

5. Błaszczuk D. J., Zarządzanie ryzykiem w świetle teorii kierowania, Zarządzanie Ryzykiem Nr 26 (2008);

6. Bohdziewicz P., Pracownicy jako uczestnicy zmian organizacyjnych, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012;

7. Bryx M. (p.r.), Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2014;

8. Chmaj M. (p.r.), Państwo, ustrój, samorząd terytorialny, Of. Wyd. Verba, Lublin 1997;

9. Czermińska M., Zastosowanie metod taksonomicznych w klasyfikacji krajów Unii Europejskiej z punktu widzenia poziomu ich rozwoju gospodarczego, "Zeszyty Naukowe" Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, 2002 nr 575;

10. Czternasty W. (p.r.), Gospodarka Polski po akcesji do Unii Europejskiej: wymiar ekonomiczno-społeczny, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011;

11. Domański S. R., Kapitał ludzki i wzrost gospodarczy, WN PWN, Warszawa, 1993;

12. Dylewski M., Filipiak B., Gorzałczyńska – Koczkodaj M., Analiza finansowa w jednostkach samorządu terytorialnego, Municipium, Warszawa, 2004;

13. Erstad O., Sefton-Green J., Intellectual capital, Cambridge University Press, Londyn 2012;

14. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, Dz.U.1994.124.607 z późn. zm.;

15. Forlicz S. (p.r.), Metody ilościowe w ekonomii, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2008;

16. Gliński P., Sadowski I., Zawistowska A. (p.r.), Kulturowe aspekty struktury społecznej, Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN, Warszawa; Wydział Historyczno-Socjologiczny Uniwersytetu Białostockiego, Białystok 2010;

17. Grabowski R., Self S., Shields M. P., Economic development: a regional, institutional, and historical approach, M.E. Sharpe, New York 2013;

18. Grzega U., Poziom życia ludności w Polsce: determinanty i zróżnicowania, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Katowice 2012;

19. Gwiazda A., Demograficzne wyzwania XXI wieku: implikacje dla polityki międzynarodowej, Szkoła Wyższa Prawa i Dyplomacji, Gdynia 2011;

20. Herman A., Kapitał intelektualny i jego liczenie, „Kwartalnik nauk o przedsiębiorstwie", 2008, nr 3;

21. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC;

22. http://samorzad.pap.pl/depesze/wiadomosci_centralne/147085/Nowe-miasto-Po-polaczeniu-Zielona-Gora-wieksza--silniejsza-i-bogatsza [02.01.2015];

23. http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.dims?p_id=114370&p_token=0.771679934688904;

24. http://stat.gov.pl/bdl/app/dane_podgrup.hier?p_id=646216&p_token=1866105662 [10.03.2015];

25. http://stat.gov.pl/bdl/app/wskazniki_zr [25.11.2014];

26. http://www.funduszeeuropejskie.gov.pl, dostęp w dn. 28. 11. 2014;

27. http://wybory2014.pkw.gov.pl/pl/frekwencja/wojewodztwa/index [12.08.2015];

28. Kendall M.G., Buckland W. R., Słownik terminów statystycznych, PWE, Warszawa 1986;

29. Klasik A., Gospodarka regionalna w teorii i praktyce, Porace naukowe AE we Wrocławiu, nr 734, Wrocław 1996;

30. Kotler Ph., Marketing, Wydawnictwo Rebis, Poznań 2005, s. 16 i n.; M. Frączek, J. Hausner (p.r.), Wokół ekonomii społecznej, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej. Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków 2012;

31. Kotowska I. E., Rynek pracy i wykluczenie społeczne w kontekście percepcji Polaków - diagnoza społeczna 2013, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej: Centrum Rozwoju Zasobów Ludzkich, Warszawa 2014, CD-ROM;

32. Koza I., Aspekty ekonomiczne funkcjonowania powiatów ziemskich w Polsce, niepublikowana rozprawa doktorska obroniona w Instytucie Zarządzania Ryzykiem

Akademii Finansów i Biznesu Vistula w Warszawie w dniu 26. 09. 2013;

33. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009;

34. Kwiatkiewicz P. (p.r.), Bezpieczeństwo energetyczne: rynki surowców i energii - teraźniejszość i przyszłość, Agencja Reklamowo-Wydawnicza ESUS, Poznań 2014, t. 1 i , s. 11 i n.; t. 2;

35. Kwiatkowski E. (p.r.), Zróżnicowanie rozwoju polskich regionów, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2008;

36. Lew-Starowicz R., Lorecka K., Włączenie cyfrowe - droga do reintegracji społecznej, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2013;

37. M. A. Gollin, Driving innovation, Cambridge University Press, Londyn 2008;

38. Madej T., Zasadzki W., Problemy polityki regionalnej w Polsce, Folia Oeconomica 154, Wyd. UŁ, Łódź, 2001;

39. Markowski D., Ryzyko zmiany: struktury w kształtującym się społeczeństwie obywatelskim, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009;

40. Markowski D., Ryzyko zmiany: struktury w kształtującym się społeczeństwie obywatelskim, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2009;

41. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Strategicznie dla rozwoju: polityka rozwoju w zintegrowanym podejściu, Warszawa 2011;

42. Moss P. A., Pullin D. C., Gee J. P., Haertel E. H., Young L. J., Assessment, equity, and opportunity to learn, Cambridge University Press, Londyn 2008;

43. Nowak S. (p.r), Metody badań socjologicznych, PWN, Warszawa 1970;

44. Nyce S. A., Schieber S. J., The economic implications of aging societies, Cambridge University Press, Londyn 2005;

45. Ostrom E., A Behavioral Approach to the Rational Choice. Theory of Collective Action, The American Political Science Review, nr 1 z 1998 roku;

46. Pająk K. (p.r.), Gospodarka rynkowa w Polsce - 20 lat transformacji, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań, 2009;

47. Pasowicz M. (p.r.), Zdrowie i medycyna - wyzwania przyszłości, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne - Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2013;

48. Pawłowska B., Zrównoważony rozwój transportu na tle współczesnych procesów społeczno-gospodarczych, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2013;

49. Paziewska E., Samorząd terytorialny: wczoraj i dziś, Wydawnictwo Vipart, Warszawa 2011, s. 90 oraz Ustawa z dn. 21.11.2008 o pracownikach samorządowych, DzU 223, poz. 1458 z późn. zm., art. 24;

50. Pop-Eleches G., Tucker J. A., Associated with the past? Communist legacies and civic participation in post-communist countries, „East European politics and societies", 27/2013;

51. Ranking miast powiatowych, „Polityka", nr 45/2014;

52. Rogoziński K., Panasiuk A. (p. r.), Zarządzanie organizacjami usługowymi, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2012;

53. Rupnik J., Zielonka J., The State of democracy 20 years on. Domestic and external factors, „East European politics and societies", 27/2013;

54. Sierocińska K., Kapitał społeczny. Definiowanie, pomiar i typy, „Studia Ekonomiczne" 2011, nr 1;

55. Sierpińska M., Jachna T., Ocena przedsiębiorstwa według standardów światowych, WN PWN, Warszawa, 1997;

56. Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006;

57. Strategia rozwoju makroregionu północnego oraz miasta Torunia, http://www.torun.pl/pl/rozwoj/miejskie-programy-rozwojowe/strategia-rozwoju-miasta-torunia-do-roku-2020 [30.03.2015];

58. Strategia rozwoju makroregionu północno-zachodniego, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/polska_zach/konsultacje/Documents/SRPZ_do_konsultacji.pdf [30.03.2015];

59. Strategia rozwoju miasta Świętochłowice, http://www.swietochlowice.pl/strategia-rozwoju-%C5%9Bwi%C4%99toch%C5%82owic-do-roku-2030.html [30.03.2015

60. Strategia rozwoju miasta Zamość, http://www.zamosc.pl/page/69/strategia-rozwoju-miasta.html [30.03.2015];

61. Strategia rozwoju miasta Zielonej Góry, http://bip.zielonagora.pl/45/Strategia_rozwoju_miasta/ [30.03.2015];

62. Strategia rozwoju Polski Południowej, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/polska_pd/strony/podstawowe_informacje.aspx [30.03.2015];

63. Strategia rozwoju Polski Wschodniej, https://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/strategia_rozwoju_polski_wschodniej_do_2020/dokumenty/strony/dokumenty_i_ekspertyzy.aspx [30.03.2015];

64. Strzelecki Z. (p.r.), Gospodarka regionalna i lokalna, WN PWN, Warszawa 2008;

65. Sułkowski Cz. (p.r.), Problemy teorii i polityki makroekonomicznej, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2011, s. 25-66 oraz M. Swora, M. Woszczyk (p.r.), W kierunku nowoczesnej polityki energetycznej, Instytut Obywatelski, Warszawa 2011;

66. Szewczuk A., Kogut-Jaworska M., Zioło M., Rozwój lokalny i regionalny. Teoria i praktyka, Wyd. C. H. Beck, Warszawa 2011;

67. Timofiejuk I., Lasek M., Pęczkowski M., Miary statystyczne, GUS, Warszawa 1997;

68. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 roku o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa, Dz.U. z 1998 roku nr 96, poz. 603 z późn. zm.;

69. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie powiatowym, Dz.U. 1998 nr 91 poz. 578 z późn. zm.;

70. Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, Dz.U. 1990 nr 16 poz. 95 z późn. zm.;

71. Wielka encyklopedia PWN, WN PWN, Warszawa 2003, t. 13;

72. Wilkin J. (p.r.), Jakość rządzenia w Polsce: jak ją badać, monitorować i poprawiać?, Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2013;

73. Wojciechowski S., Potyrała A. (p.r.), Bezpieczeństwo Polski: współczesne wyzwania, Difin, Warszawa 2014;

74. Woźniak M. G. (p.r.), Gospodarka Polski 1990-2011, t. 2, WN PWN, Warszawa 2013;

75. Woźniak M. G. (p.r.), Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2014;

76. Zeliaś A., Metody statystyczne, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

Івона Коза. Потенціал соціально-економічного розвитку міст на правах районів і ефективність муніципального маркетингу

Найважливішим сегментом внутрішнього маркетингу, у широкому значенні, є жителі місцевої громади. Рівень задоволення потреб цієї групи є мірою обґрунтованості прийнятих рішень муніципальною владою щодо розвитку громади, у тому числі також і ефективності муніципального маркетингу. Окрім того, поняття потенціалу органу місцевого самоврядування пов'язане з інтелектуальним капіталом — поточним або потенційним ресурсом для збагачення і збільшення багатства місцевої громади. У цьому випадку потрібно представити характеристику динаміки змін, які відбулися в економічній галузі польських муніципальних спільнот протягом останніх років.

Ключові слова: територіальний маркетинг, регіональний розвиток, міста на правах району, соціально-економічний потенціал.

Івона Коза. Потенциал социально-экономического развития городов на правах районов и эффективность территориального маркетинга

Самый важным сегментом внутреннего маркетинга, в широком смысле, являются жители муниципальной общины. Степень удовлетворения потребностей этой группы является мерой правильности выбранного пути местными органами власти, в том числе эффективности территориального маркетинга. Кроме того, понятие потенциала органа местного самоуправления сосредоточено на интеллектуальном капитале, который определяется как текущий или потенциальный ресурс богатства муниципальной общины или его увеличения. В связи с чем появляется потребность характеристики динамики изменений польских муниципальных общин в социально-экономической сфере на протяжении последних годов их функционирования.

Ключевые слова: территориальный маркетинг, региональное развитие, город на правах района, социально-экономический потенциал.

Iwona Koza. The socio-economic cities potential of town districts and the effectiveness of the territorial marketing

The most important internal marketing segment in terms of broad, are residents of the local government unit concerned. The degree to which meet the needs of this group is a measure of the fairness of the road of development chosen by the local authorities, including the effectiveness of the territorial marketing. What's more, the concept of local government unit capacities very strongly focuses around the intellectual capital, as a current or potential resource creation, or zooming in on the wealth of the community. Therefore it is worth to make the characteristics of the rate of change of the Polish local communities in the socio-economic sphere in recent years.

Key words: territorial marketing, regional development, town districts, socio-economic potential.

Стаття надійшла до друку 21 серпня 2015 р.

КОНЦЕПЦИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПОЛЬСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ 1918 Г.

В 1918 году, после 123 лет неволи, Польша обрела независимость. Регентский совет, осуществляющий власть в Королевстве Польском, передал ее Юзефу Пилсудскому. В первый год существования польского государства было издано много правовых актов, которые в своей основе должны были обеспечить внутреннюю и внешнюю безопасность. Наиболее важными из них были те, которые определяли внутренний мир и безопасные границы.

Ключевые слова: независимость, армия, декрет, начальник государства, внутренняя и внешняя безопасность.

Вавринюк Анджей Антоні

д. іст. н., професор кафедри міжнародних відносин Державного професійного інституту в Хелмі (Польща), доцент кафедри країнознавства і міжнародних відносин Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки, Хелмі (Польща)

Гіл Анджей Іванович

д. іст. н., професор кафедри міжнародних відносин Державного професійного інституту в Хелмі (Польща)

Задачей каждой власти, независимо от политической системы, является — по крайней мере, в теории — обеспечение внутренней и внешней безопасности. Говоря о внутренней безопасности, следует обращать внимание на обеспечение мирного и безопасного существования граждан, в том числе и во время таких непредвиденных угроз, как стихийные и антропогенные бедствия, включающие лесные пожары, землетрясения, наводнения и ураганы, то есть те факторы, которые оказывают непосредственное влияние на жизнь, безопасность и комфорт людей[1]. Также, в принятой Европейским союзом стратегии отмечалось: «Вместе мы более эффективные и более подготовленные к отражению стоящих перед нами угроз, стратегия внутренней безопасности выражает наши общие ценности и приоритеты, [в том числе] мероприятия, сочетающие заботу об общественной безопасности и правах человека»[2].

Говоря о внешней безопасности государства, то есть о национальной безопасности, можно рассматривать ее многогранно. Виктор Покрушинский справедливо отметил, что в целом «смысл безопасности

[1] Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Bruksela 2010, s. 8.

[2] Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej. Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa, Luksemburg 2010, s. 13.

практически идентичен с уверенностью (safety) и означает отсутствие физических угроз (danger) или возможность защиты перед ними»[1].

В то же время, Марлена Лорек, Лешек Павликович и Кшиштоф Суровец считают, что «национальная безопасность основывается не только на защите и обороне государства, но и на успешном существовании или развитии, а также защите ценностей отдельных членов общества, которые даже без существования государства имеют большое значение»[2].

Известный американский дипломат и политик Генри Киссинджер утверждал, что «безопасность является фундаментом всего, что мы делаем», и следует признать, что эти слова передают сущность многогранного понятия, которым есть термин «безопасность»[3].

Следует также напомнить о позиции святого Иоанна Павла II, который многократно подчеркивая необходимость развития патриотических чувств, говорил, в частности: «Отечество является нашей земной матерью. Польша — мать особенная. Непростой является ее история, особенно на протяжении последних столетий. Она — мать, которая много перенесла и все еще страдает. Поэтому она имеет право на особенную любовь»[4]. Интерпретируя эти слова, Бартош Дидух и Агнешка Гмыз отметили: «Как следует из слов Римского папы, необычайно важно развивать патриотизм в обществе, так, чтобы эгоизм личности уже никогда в будущем не уничтожил общие ценности и можно было построить прочный и твердый фундамент национальной безопасности. Большое значение имеет обеспечение общественного порядка и здравоохранения, а также гарантия надлежащего уровня жизни»[5]. Известно, и другое послание Папы-поляка, направленное к соотечественникам: «Свободу не имеют... свободу постоянно завоевывают... легче свободу завоевать, чем удержать... будущее зависит от Вас... Вы должны иметь в себе силы!», — отражающее сущность непрерывности «постоянного завоевания» национальной безопасности, в наше время часто ассоциируемой со свободой[6].

Возрожденное после 123 лет неволи польское государство нуждалось в стабильных и наиболее выгодных границах, которые бы гарантировали максимальную внешнюю безопасность, а одновременно способствовали возвращению территорий Речи Посполитой, входящих в нее перед разделами Польши. Для тогдашних политических элит это было огромным вызовом, тем более, что к нам не

[1] W. Pokruszyński, Teoretyczne aspekty Bezpieczeństwa, Józefów 2010, s. 8.

[2] M. Lorek, L. Pawlikowicz, K. Surowiec, Bezpieczeństwo narodowe i wewnętrzne – teoria i praktyka na przykładzie wybranych zagadnień w Drugiej Rzeczpospolitej (1918–1939), „Humanities and Social Science", vol. XVIII, 20 (3/2013), s. 91.

[3] K. Kiszka, Bezpieczeństwo zapisane w słowach powieści, „De Securitate et Defensione. O Bezpieczeństwie i Obronności", nr 1, Siedlce 2015, s. 86.

[4] B. Dudyk, A. Gmyz, Znaczenie doświadczeń historycznych i innych państw w kształtowaniu patriotyzmu jako postawy tworzenia bezpieczeństwa narodowego, w: Patriotyzm fundamentem bezpieczeństwa narodowego RP w XXI wieku, red. K. Gąsiorek, W. S. Moczulski, Warszawa 2011, s. 69.

[5] Tamże.

[6] Doświadczenia organizacji bezpieczeństwa narodowego Polski od X do XX wieku. Wnioski dla Polski w XXI wieku, red. J. Marczak i in., Warszawa 2013, s. 12-13.

были расположены государства, которые на протяжении веков поделили между собой нашу родину.

3 января 1918 г. Регентский совет Королевства Польского в изданном декрете провозгласил, что является высшим органом и будет издавать декреты и рескрипты (ст. 2), полномочия же от его имени будут исполнять президент министров, Совет министров и отдельные министры (ст. 6). Также было принято важное решение, указывающее, что «президент министров является главой правительства Польского государства и представляет это правительство во внутренних и внешних отношениях» (ст. 7). Важная информация содержалась в статье 40: «Польские учреждения имеют название королевско-польских и действуют от имени Короны Польской»[1].

4 февраля 1918 г. Регентский совет Королевства Польского назначил Государственный совет Королевства Польского, в состав которого входило 110 членов, в том числе 55 от прямых выборов, 45 назначенных Регентским советом, а также 12 членов, заседающих в силу должностного положения (так называемых «вирилистов»). Кроме всего прочего, членами Государственного совета с вириальными голосами должны были стать: 6 епархиальных епископов римско-католического обряда; генерал-суперинтендент евангелическо-аугсбурского вероисповедания; суперинтендент евангелическо-реформатского вероисповедания, а также самый старый еврейский раввин столичного города Варшавы[2]. Закон, организующий Государственный совет, указывал и на территориальные границы тогдашнего Польского государства, которое в данном документе включало бывшие «Варшавское и Люблинское генерал-губернаторства»[3].

20 февраля 1918 г. Регентский совет принял «декрет», который обязал министров, государственных служащих и судей, а также адвокатов, зарегистрированных в списке адвокатов, к принятию присяги, текст которой («рота»), предусмотренный для министров, имел следующее содержание: «Клянусь Господу Богу Всемогущему в Троице Святой Единому, Отечеству и Нации польской, что на порученной мне должности Министра Польского государства я буду стремиться с наибольшим старанием укреплять свободу, независимость и силу моего Отечества, Величие Польского государства; сохранить верность Регентскому совету, до времени назначения Короля или Регента, возглавляющего верховную власть Польского государства; знамя чести и достоинства Нации буду держать высоко перед своими и чужими; буду старательно охранять законы, всегда имея перед глазами национальные интересы и общественное добро; возложенные на меня обязанности буду исполнять добросовестно, а также с полным осознанием возложенной на меня ответственности перед Богом, Государством и Нацией. Так помоги

[1] Dekret Rady Regencyjnej o tymczasowej organizacji Władz Naczelnych w Królestwie Polskiem, Dz.U. 1918 nr 1 poz. 1. Декрет от имени Регентского совета был подписан архиепископом Александром Каковским, Здиславом Любомирским и Юзефом Островским. На документе также стоит подпись президента министров Яна Кухажевского.

[2] Ustawa o Radzie Stanu Królestwa Polskiego, Dz.U. 1918 nr 2 poz. 2.

[3] Tamże.

мне в этом, Господи Боже и невинные страдания Его Сына»[1].

Оставшиеся тексты присяги, касательно занимаемых должностей, оказались несколько видоизмененными. При этом обращает внимание тот факт, что Регентский совет, при подготовке текстов отдельных присяг, ссылался на римско-католическую веру, давая тем самым свидетельство ее огромного значения в вопросе выживании польской нации, а благодаря этому, возможности реактивации Польского государства, а также его безопасности.

15 мая 1918 г., с целью обеспечения внутренней безопасности, Регентский совет создал Королевско-польский окружной суд в г. Замосць, до территориальной юрисдикции которого принадлежали повяты: Замостский, Билгорайский, Грубешовский и Томашовский[2].

7 октября 1918 г. Регентский совет обратился к польской нации. В патриотическом, очень важном для Польши как субъекта международного права воззвании, представители совета, среди прочего, написали: «Великий час, на который целая польская нация ждала с упованием, уже пробил. Приближается мир, а вместе с ним и реализация неугасаемых стремлений польской нации к полной независимости. В этот час воля польской нации является ясной, твердой и единодушной. Чувствуя эту волю и основывая на ней этот вызов, мы поддерживаем общие мирные принципы, провозглашенные президентом Соединенных Штатов, а в настоящее время принятые в целом мире в качестве основы для обустройства нового сосуществования наций. В отношении к Польше эти принципы ведут к созданию независимого государства, охватывающего все польские земли с выходом к морю, с политической и экономической независимостью, а также территориальной неприкосновенностью, которые по международным договорам будут гарантированы. Для того чтобы эта программа сбылась, польская нация должна встать воедино и отдать все силы, чтобы ее воля была понята и признана во всем мире. С этой целью мы решили: 1) Государственный совет расформировать. 2) Тотчас назначить правительство, состоящее из представителей широких народных слоев и политических направлений»[3]. В конце воззвания было написано: «Поляки! В настоящее время наша судьба теперь в значительной степени находится в наших руках. Будем же достойными тех могучих надежд, которые долго, на протяжении веков, питали отцы наши, несмотря на угнетения и страдания. Пусть замолчит все, что нас может взаимно разделять и пусть звучит один большой голос: Объединенная Независимая Польша»[4].

[1] Dekret Rady Regencyjnej w przedmiocie przysięgi dla ministrów, urzędników, sędziów i adwokatów, Dz.U. 1918 nr 4 poz. 6. Документ подписали: архиепископ Александр Каковский, Здислав Любомирский, Юзеф Островский, а также заместитель президента министров Юзеф Микуловский-Поморский.

[2] Reskrypt Rady Regencyjnej Królestwa Polskiego w przedmiocie utworzenia Król. Polskiego Sądu Okręgowego w Zamościu, Dz.U. 1918 nr 5 poz. 11. Этот документ, помимо трех представителей Регентского совета подписал президент министров Стечковский.

[3] Orędzie Rady Regencyjnej do Narodu Polskiego, Dz.U. 1918 nr 12 poz. 23.

[4] Tamże.

29 октября 1918 г. Регентский совет Королевства Польского принял командование над Польской армией и текст военной присяги: «Я клянусь Всемогущим Богом, что моему Отечеству, Польскому государству и Регентскому совету, временно заменяющему будущую Верховную власть Польского государства, на суше, на воде и в воздухе, и на всяком месте, добросовестно и честно буду служить, что буду слушать начальников своих и командиров, выполнять порученные мне приказы и распоряжения, и вообще вести себя так, чтобы я мог жить и умереть, как доблестный и настоящий польский солдат. Да поможет мне Бог!»[1].

Несколько дней спустя, уже 27 октября, был издан очередной декрет, имеющий огромное значение для внешней безопасности возрождающегося Польского государства. Это был декрет о начале формирования регулярной национальной армии[2]. Он был издан на основании Временного закона о всеобщей воинской повинности, вышедшего вместе с вышеупомянутым декретом, в соответствии с которым все граждане были обязаны проходить военную службу[3].

Во время организации регулярной армии, Юзеф Пилсудский, как утверждают некоторые, сказал следующее: «Богатый или бедный, рожденный в хижине или во дворце — каждый должен заплатить долг Отечеству. (...) Смерть является полезной, когда дает победу, и смерть является мучительной, когда наступить должна лишь для чести. (...) Есть люди и есть человеческие дела настолько сильные и настолько могучие, что преодолевают смерть, живут и общаются между нами. (...) И я всегда думаю, что стоило жить так, как я жил — стоило преодолевать эти боль и усталость, как преодолевал их я»[4].

Наряду с вышеуказанным законом была учреждена должность начальника штаба польской армии[5]. Одновременно, 5 ноября 1918 г. был издан декрет о создании национальной армии, в котором было предписано призвать всех «способных к ношению оружия офицеров-поляков, как из чужих армий, так и уже находящихся в стране; распорядиться принимать добровольцев без ограничений на целой польской территории; немедленно начать создавать в соответствующих военных округах как полки, так и добровольческие эскадроны»[6]. В нем также говорилось: «Пусть каждый солдат, начиная от верховного главнокомандующего и заканчивая самым последним новобранцем, помнит, что от его добросовестной работы, от его усилий зависит, обеспечим ли мы для нации того, чего от нас, солдат, нация вправе ожидать, — независимости и полной свободы жизни по-своему, в свободном Отечестве»[7].

В сложившейся политической ситуации бремя войны за безопасность

[1] Dekret w przedmiocie objęcia przez Radę Regencyjną władzy zwierzchniej nad wojskiem, Dz.U. 1918 nr 13 poz. 26.

[2] Dekret o przystąpieniu do formowania narodowej armii regularnej, Dz.U. 1918 nr 13 poz. 27.

[3] Tymczasowa ustawa o powszechnym obowiązku służby wojskowej, Dz.U. 1918 nr 13 poz. 28.

[4] Takiej Polski chce Józef Piłsudski, Warszawa 1938, s. 11.

[5] Dekret w przedmiocie ustanowienia urzędu Szefa Sztabu Wojsk Polskich, Dz.U. 1918 nr 13 poz. 29.

[6] Dekret w przedmiocie tworzenia armji narodowej, Dz.U. 1918 nr 15 poz. 34.

[7] Takiej Polski chce Józef Piłsudski, s. 38.

возрожденной Польши взял на себя Юзеф Пилсудский, который уже 14 ноября 1918 г. в изданном декрете написал между прочим: «Выйдя из немецкой неволи, я застал освобождающуюся Польшу в наиболее хаотических внутренних и внешних проявлениях, перед чрезвычайно трудными заданиями, в которых польский народ сам должен продемонстрировать свою организационную способность, поскольку никакие внешние силы не могут ему ее навязать»[1]. Вполне возможно, что во время написания вышеназванного декрета, Пилсудский вспоминал трудные времена тюрьмы. В одной из публикаций, посвященной тем годам он говорил: «Я видел Польшу угнетенную и подавленную на многие годы. Грезился мне образ силы, боевого сражения. Замысел мне самому казался больше моих возможностей, но я должен был его начать, потому что Ее в себе нес, свободную и в полной славе живущую…»[2].

В тот же день произошел роспуск Регентского совета, который в своем воззвании объявил: «С этого момента наши обязанности и ответственность за польскую нацию в Твои руки, Господин главнокомандующий, отдаем, до передачи Национальному правительству»[3].

С этим периодом связаны его знаменательные слова: «У нас есть Белый орел, который шумит над головами, у нас есть тысяча причин, по которым мы можем радовать наши сердца. Но давайте ударим себя в грудь. Имеем ли мы достаточно внутренней силы? Есть ли у нас достаточно этой силы духа? Имеем ли достаточное количество этих материальных сил, чтобы выдержать еще те испытания, которые ждут нас? Перед Польшей появляется и выступает большой вопрос: должна ли она быть государством равноправным с великими мировыми державами, или должно быть государством малым, нуждающимся в покровительстве сильных. На этот вопрос Польша еще не ответила. Своими силами этот экзамен она еще должна сдать. Ожидают нас в этом отношении большие усилия, на которые все мы — современное поколение — должны решиться, если хотим обеспечить для следующих поколений легкую жизнь, если хотим так далеко повернуть колесо истории, чтобы великая Речь Посполитая была наибольшей силой не только военной, но также культурной на целом востоке. Мы должны так ее воскресить и облечь в силу и мощь, могущество духа и великой культуры, чтобы она могла сохраниться при этих возможных больших потрясениях, которые, человечество ожидают»[4].

11 ноября 1918 г. Регентский совет издал воззвание, в котором было написано: «Ввиду угрозы внутренней и внешней опасности, для объединения всего военного управления и поддержания порядка в стране, Регентский совет передает военную власть и верховное командование польскими

[1] Dekret naczelnego dowódcy Józefa Piłsudskiego z dnia 14 listopada, Dziennik Praw Państwa Polskiego 1918, Nr 17, poz. 103.

[2] Wódz Polski Walczącej Józef Piłsudski, [s. l.] 1916, s. 16.

[3] Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie rozwiązania Rady Regencyjnej i przekazania Najwyższej Władzy Państwowej naczelnemu dowódcy wojsk polskich Józefowi Piłsudskiemu, Dz.U. 1918 nr 17 poz. 39.

[4] Takiej Polski chce Józef Piłsudski, s. 26-27.

войсками, подчиненными ему, Бригадиру Юзефу Пилсудскому»[1].

Пилсудский тогда, как некоторые утверждают, сказал: «Польша окружена врагами, которые поджидают момента ее ослабления, чтобы ее обратно возвратить в небытие, чтобы она снова стала игрушкой в их руках и полем эксплуатации ее сил и богатства в пользу других. Поэтому Польша будет нуждаться в солдате. И чем более уверенным, чем более надежным будет этот солдат, тем лучше будет обеспечена свобода Отечества, тем легче будет происходить мирная работа над залечиванием ран, нанесенных долгой войной, тем быстрее Польша будет продвигаться на пути прогресса, отвоевывая себе мирной работой надлежащее и почетное место среди наций. Своей мирной работой, совершенствуя солдатское ремесло, солдат должен дать Польше ощущение, что моменты слабости для его Отечества не существуют, что все граждане страны могут спокойно работать, не испытывая тревоги и беспокойства, что какая-нибудь пядь родной земли может стать пустыней или быть разрушенной вследствие нашествия врага»[2].

22 ноября 1918 г появился декрет о высшей представительской власти Республики Польской, 1 статья которого гласила: «Я принимаю в качестве Временного начальника государства, Высшую власть Республики Польской и буду ее исполнять вплоть до времени созыва Законодательного сейма». Кроме этого, в статье 2 Юзеф Пилсудский постановил, что «Правительство Республики Польской составляют назначенные [им] и ответственные [перед ним], вплоть до собрания Сейма, Президент министров [премьер] и Министры»[3].

Деятельность Юзефа Пилсудского в этот период имела стихийный характер, но предсказуемый, успешный и прежде всего, организованный. Понимая всю серьезность ситуации, и до сих пор неопределенной судьбы Речи Посполитой, он уже 22 ноября назначил первое правительство, которое было обязано принять присягу на верность Республике Польской[4].

Подводя итог вышеназванному этапу, Анджей Фришке считал, что Пилсудский, как начальник государства, стремился к ликвидации немецко-австрийской оккупации на польской земле; хотел привести к созданию единого польского правительства, единой армии и единой администрации. Следует также отметить, что он не допустил гражданской войны, одновременно предотвращая национальные конфликты внутри страны, а в дальнейший период стремился возвратить земли, считаемые польскими, но занимаемые возникающими на востоке новыми национальными образованиями. Стремился также к созданию буферной зоны, отделяющей Польшу от России[5]. Кроме этого,

[1] Orędzie Rady Regencyjnej w przedmiocie przekazania naczelnego dowództwa wojsk polskich brygadjerowi Józefowi Piłsudskiemu, Dz.U. 1918 nr 17 poz. 38.

[2] Takiej Polski chce Józef Piłsudski, Warszawa 1938, s. 46.

[3] Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.U. 1918 nr 17 poz. 41.

[4] Dekret Naczelnika Państwa o najwyższej władzy reprezentacyjnej Republiki Polskiej, Dz.U. 1918 nr 17 poz. 41.

[5] A. Friszke, Józef Piłsudski, w: K/S/A/P 20 lat, red. H. Samsonowicz, Warszawa 2010, s. 363-364.

«осенью 1918 г. Пилсудский определял территорию польских интересов на востоке таким образом, чтобы она включала Литву, Беларусь, западную Волынь и часть восточной Галичины, которой намеревался поделиться с Украиной. Он рекомендовал [также] содействовать борьбе за независимость украинцев Поднепровья»[1].

В то же время, 22 ноября 1919 г. Совет министров издал распоряжение, согласно которому был установлен и утвержден текст присяги, в частности, для министров, чиновников высших рангов и судей[2].

5 декабря 1918 г. начальник государства Юзеф Пилсудский, председатель Совета министров Морачевский, а также министр внутренних дел Тугутт, утвердили законы об организации Народной милиции[3]. В аргументации относительно необходимости ее появления отмечалось, что она создается «для защиты и обеспечения спокойствия и безопасности населения городов и сел от всех проявлений социального беспорядка». Созданный орган был подчинен министру внутренних дел, а техническое руководство Народной милиции приняло на себя Главное командование народной милиции, назначенное министром внутренних дел.

18 декабря 1918 г. начальник государства, президент министров и министр снабжения издали другой декрет, направленный на защиту государства от внутренних угроз. Вышеупомянутый правовой акт касался вопроса создания пограничной охраны. Предполагалось, что его основными задачами являются: 1) защита границ государства от незаконного вывоза продовольствия и продуктов первой необходимости; 2) контролирование внутреннего железнодорожного оборота продуктов первой необходимости; 3) контроль над исполнением распоряжений касающихся вопросов снабжения; 4) защита хранилищ и складов с продовольствием и продуктами первой необходимости. Пограничная охрана с вышеупомянутыми полномочиями подчинялась в тогдашний период министру снабжения и должна была состоять из откомандированных военных отделов[4].

В 1918 году было выпущено 23 официальных печатных издательства («Dziennik Urzędowy»), содержащих публикации о воплощении в жизнь 76 правовых актов. Многие из них касались внутренней и внешней безопасности в степени, которая может быть определена как военные действия.

Также следует помнить, что в 1918 году Польша была прямо или косвенно вовлечена в несколько войн. Примером может служить украинская война, которая началась во Львове в ноябре 1918 г. Можно также упомянуть о войне в Великопольше, разразившейся 27 декабря 1918 года[5].

Как можно сегодня оценить первый год политической деятельности Юзефа Пилсудского? Кажется, наиболее удачно это сделал Зигмунт

[1] Tamże, s. 366.

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów w przedmiocie nowego tekstu roty przysięgi dla ministrów, urzędników i sędziów, Dz.U. 1919 nr 89 poz. 486.

[3] Przepisy o organizacji Milicji Ludowej, Dz.U. 1918 nr 19 poz. 53.

[4] Dekret tymczasowy w sprawie utworzenia straży granicznej, Dz.U. 1918 nr 21 poz. 70.

[5] D. Telep, Ewolucja struktur organizacyjnych sił zbrojnych RP w systemie bezpieczeństwa państwa, Siedlce 2014, s. 79.

Ян Тышель, который еще в 1939 г. написал: «Главной целью Юзефа Пилсудского была Польша, и только Польша. Ни одна другая идея, кроме идеи службе Польше, не была, по Его мнению, достойной, чтобы пожертвовать ради нее своей жизнью и привлечь других на этот путь. (...) Юзеф Пилсудский был прирожденным лидером, Божьей милостью. В тяжелые переломные моменты не в формулах доктрины, но в глубине своих убеждений, искал он вдохновение для своих решений. Путь, по которому он вел свою команду, не был широкой дорогой, по которой прошли уже тысячи людей, а обрывистой, нелегкой тропинкой, проложенной им самим. Ибо Юзеф Пилсудский не верил в вещи, полученные слишком легко. Он обладал никогда неугасающей амбицией создания новых вещей, прокладывания новых троп и путей, намеренного продвижения по линии не наименьшего, но наибольшего сопротивления. Только на этом пути он видел возможность получения устойчивых достижений и отсюда также исходит Его нелюбовь к добыванию легкой популярности с помощью эффективной фразы или театрального жеста»[1].

[1] Z. J. Dyszel, Piłsudski, Warszawa 1939, s. 8. (Предисловие вероятно написано Юлиушем Ульрихом).

In 1918, after 123 years of captivity, Poland regained its independence. Regency Council exercising power in the Polish Kingdom gave her Józef Piłsudski. In the first year of the existence of the Polish state has been enacted legislation that the assumptions were to ensure internal and external security. The most important of them were the ones who determined the inner peace and with secure borders.

Key words: independent, army, head of the state, internal and external security.

Стаття надійшла до друку 11 квітня 2016 р.

HARMONISATION OF CIVIL PROCEDURE IN THE EUROPEAN UNION

Aleksandra Włosińska

PhD in Law, assistant professor at the Chair of Civil Procedure, Faculty of Law and Administration, Adam Mickiewicz University, Poznań, Poland.

I.

The idea of the European Union (EU) is based on a presumption that this organization is in favour of persons situated in Europe. A human activity seems to be mostly regulated by provisions included into a broad field of civil law (private law). Consequently, civil law relations between European citizens, individuals, undertakings or companies cannot be excluded from the EU purposes. The area of freedom, security and justice in Europe contains a question of cooperation, especially judicial cooperation, in civil cases and civil proceedings. Nowadays, it seems that European civil procedure attracts increasing attention. This paper aims to present several main legal instruments, being in force within this field in the EU.

It may be assumed that a process of development of European civil procedure includes two main stages: 1) before the Treaty of Amsterdam[1] had come into force in 1999, 2) after the Treaty of Amsterdam had come into force in 1999.[2] The Treaty of Amsterdam incorporated the question of judicial cooperation in civil matters in a direct competence of the EU itself. Before the Treaty had come into force, that question was a subject to the intergovernmental cooperation between the Member States and was regulated by international agreements (the so-called "third pillar" of the EU). The Treaty of Amsterdam transferred the judicial cooperation in civil matters from the so-called "third pillar" of the EU law (i.e. intergovernmental cooperation) to the so-called "first pillar" of the EU law (i.e. direct competence of the EU). The above-mentioned fact constituted a step towards a harmonisation and an unification of civil procedure in the EU.[3] So, nowadays main

[1] Treaty of 2 October 1997, OJEC 1997 No. C 340, 1; entered into force on 1. May 1999.

[2] Inter alia see G. Wagner (in:) X.E. Kramer, C.H. van Rhee (eds.), Civil Litigation in a Globalising World, the Hague 2012, pp. 94 – 95.

[3] See R. Mańko, Europeanisation of civil procedure. Towards common minimum standards?, European Parliamentary Research Service, European Parliament, 2015, pp. 9 – 10, on-line publication - http: //www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/559499/EPRS_IDA(2015)/559499_EN.pdf.

sources of law on European civil procedure consist of regulations and directives. Up to the present day, there are many legal acts adopted within this area, namely:

Regulation No. 1215/2012 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters[1] (the so-called "Brussels I Bis" or "Brussels I Recast" Regulation, entered into force in 2013, applied from 10. January 2015; the Regulation replaces the Regulation No. 44/2001, known as the "Brussels I" Regulation)

Regulation No. 2015/848 on insolvency proceedings[2] (the so-called "Recast" Regulation, entered into force in 2015, will be applied from 26. June 2017 with some exceptions, the Regulation replaces the Regulation No. 1346/2000, known as the "Insolvency Regulation")

Regulation No. 1206/2001 on cooperation between the courts of the Member States in the taking of evidence in civil or commercial matters[3] (the so-called "Evidence Regulation", entered into force in 2001)

Regulation No. 1393/2007 on the service in the Member States of judicial and extrajudicial documents in civil or commercial matters[4] (the so-called "Service Regulation", entered into force in 2007)

Regulation No. 2201/2003 concerning jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in matrimonial matters and in matters of parental responsibility[5] (the so-called "Brussels IIa Regulation", entered into force in 2004, applied from 2005)

Regulation No. 4/2009 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and cooperation in matters relating to maintenance obligations[6] (the so-called "Maintenance Regulation", entered into force in 2009, applied from 2011 with some exceptions)

Regulation No. 805/2004 creating a European Enforcement Order for uncontested claims[7] (EEO), entered into force in 2005 and applied from 2005 with some exceptions

Regulation No. 1896/2006 creating a European order for payment procedure[8] (EOP), entered into force in 2006, applied from 2008 with some exceptions

Regulation No. 861/2007 establishing a European Small Claims Procedure[9] (ESCP), entered into force in 2007, applied from 2009

Regulation No. 655/2014 establishing a European Account Preservation Order procedure to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial matters[10] (EAPO; entered into force in 2014, applied from 18. January 2017)

Regulation No. 606/2013 on mutual recognition of protection measures in civil matters,[11] entered into force in 2013, applied from 11. January 2015

Regulation No. 650/2012 on jurisdiction, applicable law, recognition and enforcement of decisions and acceptance and enforcement of authentic instruments in matters of succession and on the creation of a European Certificate of Succession[12] (ECS; entered into force in 2012, applied from 17. August 2015)

[1] OJEU 2012, L 351, 1.
[2] OJEU 2015, L 141, 19.
[3] OJEC 2001, L 174, 1.
[4] OJEU 2007, L 324, 79.
[5] OJEU 2003, L 338, 1.
[6] OJEU 2009, L 7, 1.
[7] OJEU 2004, L 143, 15.
[8] OJEU 2006, L 399, 1.
[9] OJEU 2007, L 199, 1.
[10] OJEU 2014, L 189, 59.
[11] OJEU 2013, L 181, 4.
[12] OJEU 2012, L 201, 107.

Regulation No. 524/2013 on online dispute resolution for consumer disputes[1] (the so-called "Consumer ODR Regulation", entered into force in 2013, applied from 9. January 2016)

Directive No. 2003/8/EC to improve access to justice in cross-border disputes by establishing minimum common rules relating to legal aid for such disputes[2] (the so-called "Legal Aid Directive", entered into force in 2003, date of transposition: 30. November 2004)

Directive No. 2008/52/EC on certain aspects of mediation in civil and commercial matters[3] (the so-called "Mediation Directive", entered into force in 2008, date of transposition: 20. May 2011)

Directive No. 2013/11/EU on alternative dispute resolution for consumer disputes[4] (the so-called "Consumer ADR Directive"; entered into force in 2013, date of transposition: 9. July 2015)

The above-mentioned sources of law concern a broad field of different procedural aspects.[5] There are, for example, the EU instruments which create uniform, optional European procedures of judicial character, leading to the pronouncement of judgments or orders in civil matters, such as the European Small Claims Procedure, the European Order for Payment Procedure or the European Account Preservation Order Procedure. Some instruments provide for the harmonisation and establish common minimum standards of civil procedure in the form of directives, such as the "Legal Aid Directive", the "Mediation Directive" or the "Consumer ADR Directive". Moreover, some legal acts relate only to certain, specific sectors of law, such as, for instance, consumer law or family law (sectoral regulations and directives).[6] As to the status of the EU law in domestic law regimes, the EU law as a rule has the priority over national, domestic law provisions (the principle of primacy) and is to be treated as having legally binding force, direct applicability and direct effectiveness in the Member States.[7] It may be assumed that all the EU legal instruments aim at: harmonisation, full unification or optional unification of civil procedure.[8] The unification requires the Member States to apply uniform regulations which replace national, domestic law of those States (e.g. the "Brussels I Bis Regulation"). The harmonisation requires the majority of the Member States to accept certain common rules as binding and having the priority over national regulations, which causes the need for their transposition into those national rules (see directives). The optional unification is based on optional legal instruments which provide for optional provisions, parallel to national, domestic law (e.g. the "EOP Procedure Regulation").[9]

[1] OJEU 2013, L 165, 1.

[2] OJEC 2003, L 26, 41.

[3] OJEU 2008, L 136, 3.

[4] OJEU 2013, L 165, 63.

[5] R. Mańko, Europeanisation …, op. cit., pp. 3 – 4.

[6] See inter alia R. Mańko, Europeanisation …, op. cit., p. 20.

[7] K. Piasecki, Zarys sądowego prawa procesowego Unii Europejskiej, Warszawa – Kraków 2009, p. 19.

[8] R. Mańko, Europeanisation …, op. cit., p. 16; R. Mańko, Methods for unifying private law in the EU, European Parliamentary Research Service, European Parliament 2014, pp. 2 – 4, online publication http: //www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/130628/LDM_BRI(2014)130628_REV1_EN.pdf.

[9] As to the horizontal and vertical harmonisation of the European civil procedure see G. Wagner (in:) op. cit., pp. 97 – 112, 114 – 118.

II.

It seems that the most important instrument of European civil procedure is the "Brussels I Bis Regulation" No. 1215/2012, establishing the free movement of judgments in civil matters between the Member States of the EU. The Regulation applies in all the Member States, including relations between the EU and Denmark. In accordance with Article 3 (2) of the Agreement of 19. October 2005 between the European Community and the Kingdom of Denmark on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters[1] Denmark has notified the Commission of its decision to implement the contents of the Regulation No. 1215/2012.[2] The Regulation shall apply only to legal proceedings instituted, to authentic instruments formally drawn up or registered and to court settlements approved or concluded on or after 10. January 2015 (Article 66). A substantive scope of application of the Regulation includes civil and commercial matters, whatever the nature of a court or tribunal. Public law cases are excluded. The exclusion concerns also some types of civil law matters, such as e.g. cases relating to wills and succession, rights in property arising out of matrimonial relationships, maintenance obligations, bankruptcy, social security or arbitration (Article 1).

The Regulation is called as a "double instrument" in the sense that it includes, on one hand, uniform rules on the international jurisdiction in civil matters and, on the other hand, rules on the recognition and the enforcement of judgments given in civil matters. Moreover, the act provides for regulations on problems of lis pendens and related actions. Rules relating to the international jurisdiction concern several different categories of jurisdiction, such as the general and the special jurisdiction, relating to certain types of civil cases (e.g. relating to a contract), which are of alternative nature, the exclusive jurisdiction, relating to certain types of civil cases because of a special, close connection between the type of cases and a particular state (e.g. relating to rights in rem in immovable property) and the contractual jurisdiction (based on agreements on prorogation of jurisdiction). The fundamental principle as to the international jurisdiction is that a person domiciled in a Member State, whatever his nationality (citizenship), shall be sued in that Member State. This is the rule of general jurisdiction, relating to the civil cases. So, the basic jurisdictional ground constitutes the place of the defendant's domicile and a ground of nationality is not decisive.

As to the question of the free movement of judgments in civil matters, the notion may be understood as meaning that: 1) there is a mutual recognition and enforcement of judgments given in civil matters between the Member States, 2) the recognition and the enforcement of judgments are to be automatic, 3) defences against the recognition and the enforcement of judgments (grounds for refusal) are limited. All the above-mentioned rules arise out of and are based on a mutual trust among the Member States.[3] Obviously, the mu-

[1] OJEU 2005, L 299, 62.

[2] Letter of 20. December 2012. See e.g. Commission Delegated Regulation (EU) 2015/281 of 26 November 2014 replacing Annexes I and II of the Regulation No. 1215/2012, OJEU 2015, L 54, 1.

[3] R. Mańko, Europeanisation …, op. cit., pp. 3 – 4, 7, 26.

tual trust needs special safeguards to be provided under the law. One of them is a fact that there are provisions designed to protect a defendant where he has not entered an appearance at the trial in the Member State of origin of the judgment. The procedure commenced before the court of that Member State should satisfy certain conditions, adopted under the Regulation, to secure the right of defence, relating to e.g. the service of document instituting the procedure.

As a rule, the automatic recognition of the judgment given in one Member State means that the judgment shall be recognised in the other Member States without the need for any procedure being required (ipso iure recognition) and any interested party may apply for a decision that there are no grounds for refusal of recognition set out in the Regulation (Article 36).

According to the "Brussels I Bis Regulation", the automatic enforcement of the judgment is to be understood that the judgment given and enforceable in one Member State shall be enforceable in the other Member States without any declaration of enforceability being required (Article 39). The judgment shall be enforced in another Member State, where its enforcement is sought, without the need for the declaration of enforceability which means that there is no need for exequatur to be granted and there is no need for any enforcement clause to be ordered in that Member State, if only the judgment is accompanied by a certificate (in a standard form) given by a court of its origin, establishing its enforceability (Articles 41 – 43, 53). So, the exequatur procedure was completely abolished under the Regulation. Additionally, the judgment cannot be reviewed as to its substance in the Member State where its recognition or its enforcement is sought. It should be stressed that the Regulation provisions concern the question if there is a possibility to commence a procedure for the enforcement (execution) of the judgment, given in another Member State, but – as a rule - the execution procedure itself is not included into the scope of the Regulation. It is to be regulated by domestic law rules of each Member State.

III.

The next significant instrument, adopted within the area of European civil procedure, is the Regulation No. 606/2013 relating to the mutual recognition of protection measures in civil matters. It establishes a free movement of protection measures within the EU by way of a simple and rapid mechanism for the recognition and, where applicable, enforcement in another Member State of protection measures ordered in civil cases in a Member State. The Regulation is to ensure that the protection afforded to a natural person in one Member State is continued in any other Member State to which that person travels or moves. It applies only to protection measures ordered in civil matters of cross-border nature, which means a situation where the recognition (or enforcement) of the protection measure ordered in one Member State is sought in another Member State. The term of protection measure must be understood as any decision given by the authority of the Member State imposing such obligations as a prohibition or regulation on entering a place where the protected

person resides, works, regularly visits or stays, a prohibition or regulation of contact with the protected person, a prohibition or regulation on approaching the protected person closer than a prescribed distance. The free movement of protection measures means that measures ordered in one Member State shall be recognized in the other Member States without any special procedure being required and, where applicable, shall be enforceable without a declaration of enforceability being required, if only the protected person may provide the competent authority of the Member State with documents such as the copy of the protection measure and the certificate issued in the Member State of origin in accordance with the Regulation. A substantive control of the protection measure in the State of its recognition (enforcement) is prohibited.

IV.

Now, I would like to move on to the European optional instruments establishing uniform civil procedures for some categories of civil cases. The first one - the European Small Claims Procedure can be applied to cross-border civil law claims of a value not exceeding 2.000 EUR. Some types of civil claims are excluded from its scope of application, for example those relating to family, insolvency or labour law. It is a quick, simplified, mostly written procedure, based on standard forms, annexed to the Regulation. The application of the procedure is optional. It depends on a claimant – creditor who has a choice. Judgments, granted in ESCP, are directly enforceable in all the EU Member States without the need for the exequatur procedure and without any possibility of opposing its recognition.

The second one relates to the European Order for Payment, created in 2006. The scope of the application of EOP Regulation includes all the Member States with the exception of Denmark. The main purpose of the act is to simplify the cross-border civil litigation and to reduce its costs. The procedure concerns uncontested claims for money, whatever the value of the claim is; there is no limitation as to the value of the claim. The Regulation refers mostly to claims arising out of contractual obligations. Claims arising out of non-contractual obligations may be allowed if parties to the dispute have agreed as to their amount or if the debtor agreed to the claim (the debt). The procedure shall be quick and the court, before which the application for the EOP has been lodged, examines only formal requirements of the application (civil action) and circumstances, presented in the application, if the claim appears to be founded. The interested party – claimant does not have to produce any evidence at this stage. The proceeding is ex parte procedure at the first instance, it is not adversarial. The opposite party – defendant starts to participate in the procedure after he has been served with the EOP. The defendant may raise an opposition against the EOP. If the opposition is lodged, the EOP automatically loses its legal force and the matter is transferred to standard civil proceedings. The EOP is automatically recognised and automatically enforceable in all the Member States without the need for exequatur procedure and without any possibility of opposing its recognition.

The European Enforcement Order was the first European instrument abolishing the need for exequatur procedure in another Member State, in which the judgment is to be enforced. EEO constitutes a certificate which accompanies a judgment (also a court settlement, an authentic instrument) and allows this judgment to freely circulate in the Member States. EEO certificate is delivered upon request of the claimant – creditor. The creditor may apply for EEO at the time of the starting of judicial procedure or at any time during judicial procedure, or at any time after the judgment was given. The scope of application of the Regulation includes some requirements as to the judgment which can be accompanied by EEO, namely: 1) the judgment, whatever may be called, should concern an uncontested pecuniary claim in civil or commercial matter, 2) the above-mentioned claim should be for payment of a specific sum of money, that has fallen due be enforceable, 3) the judgment should be given by a court of the Member State of the EU with the exception of Denmark. A notion of uncontested claims means that the debtor has expressly agreed to the claim or has never objected to it. Judgments certified as EEO are automatically recognised and automatically enforceable in all the other Member States without the need for exequatur procedure in the state where the enforcement is sought, and without any possibility of opposing their recognition. The debtor may apply for a refusal of enforcement of the judgment certified as EEO only in exceptional, limited circumstances.

The European Account Preservation Order (EAPO) procedure was adopted in the Regulation No. 655/2014 in 2014 and will apply from 2017. The procedure is optional. It is established for creditors as an additional, alternative way to facilitate cross-border debt recovery in civil and commercial cases. The Regulation creates an uniform procedure for preservation of bank accounts in the EU. The scope of application of the procedure includes civil pecuniary claims of cross-border nature with some exceptions such as claims relating to matrimonial property rights, succession or insolvency. Public law cases are also excluded. The interested party – the creditor will be able to bring the application for the EAPO, if he presents an urgent need for an use of protective measure. The EAPO procedure has to be quick and ex parte, without a participation of a debtor before the issue of the EAPO. The debtor will be entitled to bring an appeal against the EAPO under national rules of law. A bank to which the preservation order is transferred should implement it without delay.

V.

The next legal act which is of a great significance constitutes the “Legal Aid Directive”. The main purposes of the Directive are to promote the application of legal aid in cross-border disputes, to secure effective access to justice and to guarantee appropriate level of legal aid by laying down certain minimum common standards relating to legal aid. The act applies in all the Member States with the exception of Denmark. Its substantive scope of application includes civil and commercial matters of cross-border nature. The cross-border dispute means a dispute where the party applying for

legal aid is domiciled or habitually resident in the Member State other than the Member State where the court is located or where the decision is to be enforced. The Directive establishes the rule that each natural person involved in the dispute falling within the scope of the Directive, shall be entitled to receive appropriate legal aid in order to ensure his effective access to justice. The principle concerns also third-country nationals, residing lawfully in the Member State. The standards apply only to natural persons. According to the Directive the appropriate legal aid includes such elements as: access to pre-litigation advice, legal assistance and representation in the court, the exemption from or the assistance with the costs of legal proceedings (especially connected with the cross-border character of the case). The legal aid can be granted totally or partially; it depends on an individual situation of the applicant.

VI.

Some European law instruments regulate such specified aspects of civil proceedings as the taking of evidence or the service of documents granted in civil matters. The first one is subject to the provisions of the so-called "Evidence Regulation". The aims of the act are to simplify and improve cooperation between the Member States as regards the taking of evidence in civil procedure, to make it easier to take evidence in another Member State and to improve the efficiency of judicial proceedings. The Regulation applies between all the Member States with the exception of Denmark. The substantive scope of application of the act includes civil and commercial matters where the court of a Member State: 1) requests the competent court of another Member State to take evidence, or 2) requests to take evidence itself in another Member State (that evidence be taken directly in another Member State). The scope is limited to the cross-border taking of evidence. The request for the taking of evidence should be made to obtain evidence which is intended for the use in judicial procedure, commenced or planned. According to the Regulation, there are two ways of taking of evidence, namely a direct transmission of requests between the courts of the Member States (based on direct court-to-court contacts), and a direct taking of evidence by the requesting court of the Member State. Under the first method the request for the taking of evidence is to be transmitted by the court, before which the procedure is commenced or planned, directly to the competent court of another Member State for a performance of taking of evidence. There is an obligation to use some standard forms specified in the Regulation and annexed to it. The refusal of performance of the request for the taking of evidence is limited and is possible only in a few specified circumstances, but there is no possibility to refuse the performance on the ground of the public policy of the Member State. The second method – the direct taking of evidence by the requesting court is a new achievement and requires an acceptance of the competent body of the Member State where the taking of evidence is to be performed. The Regulation provides on two methods of the taking of evidence, but these rules are not of exclusive character in

the sense that the court may apply other methods provided under the law, if only the methods are compatible with aims of the "Evidence Regulation".

As to the question of the service of documents there is a special instrument called as the "Service Regulation", directly applicable from 2008. It applies between all the EU Member States, including Denmark (special declaration based on the Agreement concluded with the European Community). The Regulation shall apply in civil and commercial matters where a judicial or extrajudicial document has to be transmitted from one Member State to another for service there. The Regulation does not apply where the address of the person to be served with the document is unknown. According to the Regulation, there are five different ways of transmission and serving documents, namely: 1) a transmission and service through special transmitting and receiving agencies, 2) a transmission by diplomatic or consular channels, 3) a service by diplomatic or consular agents, 4) a service by postal services; directly by post by registered letter with the acknowledgment of the receipt, 5) a direct service through the judicial officers, officials or other competent persons. Any Member State may make a reservation that it is opposed to the service by diplomatic or consular agents or the direct service within its territory. The main purposes of the Regulation are to ensure that the procedure relating to the question of service of documents is quick, simple and effective. It may be assumed that the most important results of the above-mentioned rules, in spite of the use of standard forms, annexed to the Regulation, are uniform conditions for the service by post (registered mail) and a requirement that receiving agencies shall take all necessary steps to effect the service as soon as possible and in any event within one month of the receipt of the document. It should be added that there are special provisions relating to a situation of a defendant not entering an appearance, when a writ of summons is to be transmitted to the defendant located in another Member State. The rules aim to secure the defendant's right of defence.

VII.

All the above-mentioned instruments of the EU law are results of a difficult attempt to achieve the unification and harmonisation of European civil procedure. It seems that the development within this field must effect a balance between national rules of law of the Member States and a necessary, appropriate level of the harmonisation and the unification of the EU law. It could be a great challenge because of an increasing scope of law on European civil procedure.

ДО УВАГИ АВТОРІВ

Статті, що надсилаються до редакції журналу «Адміністративне право і процес», мають відповідати таким вимогам:

1) актуальність;

2) постановка проблеми;

3) аналіз останніх досліджень і публікацій з цієї проблеми;

4) формулювання завдання дослідження;

5) виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;

6) висновки з цього дослідження;

7) список використаних джерел.

Стаття має бути надрукована через 1,5 комп'ютерні інтервали шрифтом Times New Roman 14-го кегля обсягом 10–12 сторінок; обов'язково додається електронна копія матеріалу (програмний редактор Microsoft Word), у окремому файлі – електронне фото автора форматом 4х5,5 з розширенням *.jpg, якості 600*600 dpi.

У верхньому правому куті титульної сторінки рукопису має зазначатися повністю ім'я та прізвище автора (співавторів), місце роботи, вчене звання, науковий ступінь (якщо є) і посада, яку обіймає (ють) автор (співавтори).

Після інформації про автора (співавторів) наводиться назва публікації з вирівнюванням по центру сторінки і прописними літерами напівжирним шрифтом. Стаття має супроводжуватися шифром УДК. Перед викладом статті слід подати точну і стислу анотацію українською, російською та англійською мовами, а також ключові слова вказаними мовами. Бібліографічні посилання у тексті позначаються цифрами у квадратних дужках у порядку зростання. Вони мають чітко відповідати переліку використаних джерел.

Перелік використаних джерел наводиться після статті. Використана література має бути оформлена відповідно до ДСТУ ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартів з інформації, бібліотечної та видавничої справи. Бібліографічний запис. Бібліографічний опис. Загальні вимоги та правила складання», що набрав чинності 1 липня 2007 року.

Аспіранти та здобувачі мають подати також рецензію наукового керівника, зазначивши його ім'я, прізвище, по-батькові, науковий ступінь, вчене звання. У журналі друкуються статті, що не були опубліковані раніше.

Редколегія вправі рецензувати, редагувати, скорочувати та відхиляти статті. У разі недотримання зазначених вимог щодо оформлення рукописів редакція залишає за собою право не розглядати їх. Надані для публікації матеріали не повертаються. Редакція не завжди поділяє позицію авторів публікацій. Гонорар за публікацію не сплачується. Передрук статей можливий лише з дозволу редакції.

ВНИМАНИЮ АВТОРОВ

Статьи, направляемые в редакцию журнала «Административное право и процесс», должны отвечать следующим требованиям:

1) актуальность;

2) постановка проблемы;

3) анализ последних исследований и публикаций по данной проблеме;

4) формулировка задачи исследования;

5) изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;

6) выводы из этого исследования;

7) список использованных источников.

Статья должна быть напечатана через 1,5 компьютерных интервала шрифтом Times New Roman 14-го кегля объемом 10–12 страниц; обязательно прилагается электронная копия материала (программный редактор Microsoft Word), в отдельном файле – электронное фото автора форматом 4х5,5 с расширением *.jpg, качества 600*600 dpi.

В верхнем правом углу титульного листа рукописи должно указываться полностью имя и фамилия автора (соавторов), место работы, ученое звание, ученая степень (если есть) и должность, которую занимает (ют) автор (соавторы).

После информации об авторе (соавторах) приводится название публикации с выравниванием по центру страницы и прописными буквами полужирным шрифтом. Статья должна сопровождаться шифром УДК. Перед изложением статьи следует подать точную и краткую аннотацию на украинском, русском и английском языках, а также ключевые слова указанными языками. Библиографические ссылки в тексте обозначаются цифрами в квадратных скобках в порядке возрастания. Они должны четко соответствовать перечню литературы.

Список литературы приводится после статьи. Литература должна быть оформлена в соответствии с ГОСТ 7.1:2006 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая запись. Библиографическое описание. Общие требования и правила составления», который вступил в силу 1 июля 2007 года.

Аспиранты и соискатели должны подать также рецензию научного руководителя, отметив его имя, фамилию, отчество, ученую степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редколлегия вправе рецензировать, редактировать, сокращать и отклонять статьи. В случае несоблюдения указанных требований по оформлению рукописей редакция оставляет за собой право не рассматривать их. Предоставленные для публикации материалы не возвращаются. Редакция не всегда разделяет позицию авторов публикаций. Гонорар за публикацию не уплачивается. Перепечатка статей возможна только с разрешения редакции.

FOR AUTHORS

The correspondents, who have no scientific degree, should obligatory attach to the articles the review of the candidate or doctor of science of the correspondent direction, abstract of minutes of the sub-faculty meeting about the recommendation of the article for publication, certified properly.

The volume of the article should be from 8 and more pages in Ukrainian, English, German, Polish or Russian. The article is presented in one variant, printed in Microsoft Word, paper sheet of format A4. Together with the article one should present CD disk with the article file, filename extension *.rtf and in the separate file there should be an electronic photo of the author of the format 4x5,5 with the filename extension *.jpg, of the quality 600*600 dpi.

Article file and photo should be obligatory contain the surname of the author written with Latin letters!!!

Article indents: high and low – 2 cm, left – 2,5 cm, right – 1,5 cm. Print New Roman, ordinary, 14 type size, interval 1,5.

The article should include the following information (from the next paragraph, over one line):

1) from the left edge of the sheet in one line – Surname and initial of the author (authors) in English; scientific degree, academic status or other information concerning scientific activities of the author(s); name of the institution, organization where the author (authors) work;

2) the extensive annotation in English in 1–1.5 A4 pages;

3) from the left edge of the sheer, above − number;

4) article of the following content – introduction, general problem stating and its connection with to the important scientific and practical tasks; analysis of the latest investigations and publications, where one has started the solution of the present problem and which served as a foundation for the author, definition of the parts of the general problem, which have not been defined earlier and which are analyzed in this article; the formulation of the objectives of the article (task stating); main material of the investigation with the complete arguments of the received scientific results; conclusions of the present investigation and perspectives of the further researches in this direction;

The authors are obliged to check all the citations with the primary sources, the editorial staff does not check the factual material, and they only edit grammatical, punctuation and language mistakes. The list of literature is presented in the order of the mentioning in the work (one should not do citations in the written text, only numbers in the brackets, for example − [12, p. 43]);

8) from the new paragraph in English – surname and initials of the author (authors), article name, annotation (3–4 sentences) – short characteristics of the article, problems or suggestions;

9) from the new paragraph – key words (6–8 word or word combinations) in English which are presented respectively to the English annotation;

10) signature of the author (authors).

In the article file on the next sheet one should present the following information about the author (co-authors):

• surname, name and patronymic;
• scientific degree, academic status;
• place of work or education, position of the author;
• contact information (telephone number, email, post address).

It is not permitted to use abbreviation or other abridgements in the article without reserve!

In the magazine we publish the articles which have not been published earlier. The editorial staffs reserves the right to edit the presented articles and can disagree with the opinion of the authors.

The editorial staff reserves the right to return materials to the authors for the correction of the found mistakes and finishing, to shorten and edit the presented texts. The articles presented with the violation of the stated demand are not published and the send manuscripts are not returned to the authors. We do not write letters to the correspondents.

DO AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

1) poruszać aktualne zagadnienia i problemy;
2) zawierać określenie przedmiotu i celu badań;
3) zawierać analizę aktualnych badań oraz publikacji w zakresie danej tematyki;
4) mieć wyodrębniony wstęp, jasno określający problematykę badawczą;
5) mieć wyodrębnioną część zasadniczą, w której zawarte będzie pełne uzasadnienie wyników badań;
6) zawierać wyodrębnione podsumowanie, przedstawiające najważniejsze wnioski;
7) zawierać wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, czcionka – 14 pkt Times New Roman, interlinia – 1,5 pkt, ustawienia strony standardowe – marginesy 2,5 cm.

Obowiązkowo należy dostarczyć wersję elektroniczną artykułu w formacie Microsoft Word oraz w odrębnym załączniku zdjęcie autora o rozmiarze 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600x600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej maszynopisu należy podać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), miejsce pracy, stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli autor go posiada), stanowisko, które zajmuje.

Po danych o autorze (autorach) na środku strony pogrubioną kursywą należy umieścić tytuł pracy.

Przed częścią zasadniczą artykułu należy zamieścić streszczenie w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w tych językach.

Przypisy bibliograficzne podaje się w tekście w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] zgodnie z kolejnością cytowania. Wykaz pozycji bibliograficznych należy umieścić na końcu artykułu.

Do publikacji w czasopiśmie mogą być zgłaszane wyłącznie prace, które nie były wcześniej publikowane.

Doktoranci, którzy zamierzają zgłosić artykuł do publikacji są zobowiązani do przedłożenia recenzji promotora z podaniem jego pełnego imienia i nazwiska, miejsca pracy, stopnia oraz tytułu naukowego.

Redakcja nie zwraca tekstów nadesłanych i przyjętych do druku oraz zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania przesłanych materiałów, a także odmowy publikacji artykułu.

Nadesłane materiały niespełniające wszystkich wymagań dotyczących przygotowania tekstu do druku nie zostaną opublikowane.

Redakcja zastrzega sobie prawo do niezgadzania się z opinią autora (autorów) artykułu.

Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie płaci wynagrodzenia autorom za nadesłane i zakwalifikowane do druku publikacje.

Koszty druku oraz edycji publikacji ponosi wydawnictwo, a autor otrzymuje bezpłatny egzemplarz czasopisma w wersji elektronicznej.

Koszty związane z przesłaniem czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

Certificate
IC Journal Master List

INDEX COPERNICUS
INTERNATIONAL

Certificates that journal

„Administrative law and process"
ISSN 2227-796X

has been indexed in the
IC Journal Master List in 2013.

1 January 2015
Date

Signature:

Наукове видання

Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

науково-практичний журнал

№ 1 (15)/2016

Літературне редагування: Володимир Демченко,
Катерина Смірнова, Вікторія Симоненко
Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева
Розміщення на сайті: Павло Залізняк, Сергій Коваль, Євген Литвиненко

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70×100 1/16. Ум. друк. арк. 17. Наклад 300 прим. Зам. № 29/0301.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 29.03.2016 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, б-р Т. Шевченка, 14, кімн. 43
тел. (044) 239 32 22; (044) 239 31 72; тел./факс (044) 239 31 28
e-mail: vpc@univ.kiev.ua
http://vpc.univ.kiev.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1103 від 31.10.02

Друк: ФОП Сілічева С. О.
61024, м. Харків, вул. Пушкінська, 79/1, оф. 3