



Адміністративне ПРАВО і ПРОЦЕС

№ 1(7)/2014

НАУКОВО-ПРАКТИЧНИЙ ЖУРНАЛ

ISSN 2227-796X

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

INDEX  COPERNICUS
INTERNATIONAL

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 24.03.14 року (протокол № 5)

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

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, старший науковий співробітник (заступник головного редактора)

Марценюк Р. О.

кандидат історичних наук, (відповідальний секретар)

Волосенко І. В.

кандидат юридичних наук

Берlach А. І.

доктор юридичних 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

Калянов 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

Кузнichenko С. О.

доктор юридичних наук, професор

Лук'янець Д. М.

доктор юридичних наук, професор

Мани Т.

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, доцент

Шлоер Б.

доктор права

Ярмак Х. П.

доктор юридичних наук, професор

ЗМІСТ / СОДЕРЖАНИЕ / CONTENTS / SPIS TREŚCI

НА ЧАСІ

Шаміна Л. В.

Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України 5

Дем'янчук Ю. В.

Функціональність влади в інформаційному суспільстві..... 13

ЗАГАЛЬНЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

Бевзенко В. М.

Публічне правонаступництво: сутність, процедура та особливості 20

Діхтієвський П. В., Сурник В. М.

Діяльність Державної судової адміністрації України в контексті організаційного забезпечення безпеки суддів та охорони приміщень судів 37

Глушенко С. В.

Проблемні питання організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду..... 43

Совгіря О. В.

Кабінет Міністрів України як суб'єкт здійснення зовнішньої політики держави: теоретичні та практичні проблеми 52

Мащук В. Ю.

Види адміністративних процедур: критерії класифікації 60

Ул'яновська О. В.

Роль суддівського самоврядування в забезпеченні ефективного судочинства 68

Чайка В. В.

Правові форми реалізації акцизної політики в Україні та державах ЄС..... 75

ОСОБЛИВЕ АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО

АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО

Бобонич Є. Ф.

Правове регулювання монополій, захищених законом від конкуренції..... 82

Джарти В. В.

До питання видів нормативно-правових засад управління об'єктами державної власності в Україні 90

ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО

Бобко У. П.

Колективні договори як механізм адміністративно-правового захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами..... 104

БЮДЖЕТНЕ ПРАВО

Ніщимна С. О.

Матеріальні складові бюджетного права: теоретичний погляд 114

БАНКІВСЬКЕ ПРАВО

Кравченко Н. Г.

Банківська резервна система як предмет правових досліджень земельне право 121

АГРАРНЕ ПРАВО

Курило В. І.

Адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин 133

ПРАВО МИРНИХ ЗІБРАНЬ

Мельник Р. С.

Категорія «зібрання» та її належне тлумачення
як одна з передумов реалізації права на участь у мирному зібранні 140

ЗАГАЛЬНА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Задирака Н. Ю., Барікова А. А.

Механізм розмежування підвідомчості земельних спорів
між господарськими та адміністративними судами 148

Градовий В. Б.

Зміст судового рішення в адміністративному судочинстві України 157

Мельник Я. Я., Сльчукова І. В.

Теоретико-правовий аналіз понятійного апарату категорії «бездіяльність»
як об'єкта оскарження на стадії досудового розслідування за новим КПК України 166

Гордєєв В. В.

Дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу
в адміністративному судочинстві України 175

Радишевська О. Р.

Особливості справляння судового збору в Україні:
колізійні аспекти вітчизняного законодавства 185

ОСОБЛИВА ЧАСТИНА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

РОЗГЛЯД ТА ВИРІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ СПОРІВ

У СПРАВАХ ПРО СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ

Карась Б. О.

Скорочення строку звернення до адміністративного суду.
Чи обмежує це права громадян, які постраждали внаслідок
Чорнобильської катастрофи? 195

ІСТОРІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА

Соломаха А. Г.

Викладацька діяльність М. Цитовича – останнього професора
поліцейського права в Університеті Святого Володимира 203

ПРОБЛЕМИ СУЧАСНОГО ПРАВА

Кушерець Д. В.

Особливості структури цивільних правовідносин
у сфері охорони і захисту майнових прав фізичних та юридичних осіб 218

Ptashchenko D. S.

Ukrainian Government Criminal Law Policy in Regulation
Imaginary (Mistaken) Defense 226

Блушівілі Н.

Захист трудових прав працівників при банкрутстві підприємства 232

Курко О. М.

Поняття, сутність і значення організаційних форм прокурорської діяльності 241

ЗАРУБІЖНІ АВТОРИ

Вишневский А. А.

Административно-правовой механизм обеспечения
экономической безопасности Республики Беларусь:
формирование и этапы развития 251

Мани Т.

Охорона державної та приватної таємниці в адміністративному процесі 259

Nowicka I., Świerczewska-Gąsiorowska A.

Przemysł roślin i zwierząt globalnym problemem współczesnego świata
w perspektywie polskiego prawa karnego 265

Nepelski M.

Prawno-procesowe aspekty współpracy policji z organami ścigania
w Rzeczypospolitej Polskiej 276

Zubrzycka A. K.

System oceny i rozwoju kompetencji menadżerskich kadry
kierowniczej polskiej policji 285

Miruć A.

Education system in England and Wales: selected issues 295

СУДОВА ПРАКТИКА В АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВАХ

Про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2013 році:
постанова пленуму Вищого Адміністративного суду України
№ 1 від 14 лютого 2014 р. 304

До уваги авторів 311

Вниманию авторов 312

For Authors 313

Do uwagi autorów 314

СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНИХ ВИБОРЧИХ ПРАВ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ

Статтю присвячено аналізу виборчого законодавства України з приводу його застосування для забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів. У статті досліджується сучасна науково-правова література з виборчого права, окреслено актуальні проблеми організації та порядку виборчого процесу, визначено перспективи їх вирішення.

Ключові слова: вибори, виборче право, захист виборчих прав, виборча система, виборчий процес, списки виборців, Державний реєстр виборців, результати голосування.



**Шаміна Людмила
Валеріївна,**

*заступник начальника
відділу ведення
Державного реєстру
виборців
Дніпровської район-
ної в місті Києві дер-
жавної адміністрації*

За роки незалежності України адміністративно-правове регулювання суспільних відносин щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і референдумів зазнало суттєвих змін. Передусім це пов'язано насамперед з постійними змінами виборчої системи для виборів народних депутатів України, спробами законодавців вирішити проблеми захисту та поновлення порушених виборчих прав суб'єктів виборчого процесу, а також автоматизацією певних стадій виборчого процесу за допомогою новітніх технологій, що в свою чергу потребує закріплення відповідними нормами. На жаль, ці зміни не завжди покращують стан адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України. Безсумнівно, ще залишаються прогалини в регулюванні процесів підрахунку голосів виборців, остаточного визначення результатів голосування та ін. Тому беззаперечно можна стверджувати, що ця тема залишається актуальною й на сьогодні.

Передусім регулювання відносин щодо забезпечення реалізації громадянами України конституційних виборчих прав під час проведення виборів і рефе-

рендумів здійснюється за допомогою сукупності правових норм, які складають виборче законодавство України. Це Конституція України, закони України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України», «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», «Про Всеукраїнський референдум», «Про Центральну виборчу комісію», «Про Державний реєстр виборців», Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний Кодекс України, відповідні укази Президента України та постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, постанови Центральної виборчої комісії, чинні міжнародні договори, які закріплюють загальновизнані міжнародні стандарти забезпечення прав людини, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, інші акти законодавства.

Вибори є одним із найважливіших інститутів демократії, формою безпосереднього здійснення влади самим народом. В Україні, як і у всіх країнах-членах Європейського союзу, основні засади організації та проведення виборів визначено на конституційному рівні. У статті 71 Конституції України встановлено основні принципи виборчого права: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення [1]. Також визначено вік, з якого виникає право обирати та бути

обраним до органів державної влади, загальні підстави обмеження виборчих прав, дати і строки проведення виборів. Однак, на відміну від більшості країн ЄС, визначення виборчої системи для виборів глави держави і парламенту здійснюється не на конституційному рівні, а спеціальними законами України.

Більшість праць українських дослідників з проблем реалізації виборчого права присвячено дилемі обрання виборчої системи для виборів народних депутатів України. Це роботи В. Шаповала, Ю. Ключковського, Б. Райковського, М. Рибачука, О. Альонкіна, Г. Крючкова, Н. Бойко, М. Баймуратова, І. Сліденка, та ін.

Як стверджують Б. Райковський і М. Рибачук, вважається вже доведеним, що ідеальної демократичної процедури проведення виборів не існує. При обранні виборчої системи вирішальну роль відіграє співвідношення пріоритетів: якщо головною метою є формування стабільного ефективного уряду, перевага віддається мажоритарній системі; якщо ж робиться акцент на адекватному представництві в парламенті інтересів різних груп населення, – пропорційній. Значною мірою це залежить від характеру взаємин законодавчої та виконавчої влади. У тому випадку, коли уряд формується парламентом, важливе значення має формування в парламенті стійкої більшості. У президентських республіках, де уряд меншою мірою залежить від парламентської більшості, навпаки, важливішим стає питання про адекватне представництво в парламенті інтересів різних груп населення. Таким

чином, можна сказати, що одним із найважливіших чинників, які впливають на вибір виборчої системи, є функції, виконувані представницьким органом [2, с. 44].

Відповідно до частини 3 статті 1 чинного Закону України «Про вибори народних депутатів України» останні вибори народних депутатів 28 жовтня 2012 р. проводилися за змішаною (пропорційно-мажоритарною) системою. 225 депутатів обиралися за пропорційною системою в загальнодержавному багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками кандидатів у депутати від політичних партій, 225 депутатів – за мажоритарною системою відносно більшості в одномандатних виборчих округах [3].

На запрошення Міністерства закордонних справ України Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДІПЛ) 12 вересня 2012 р. розгорнуло Місію спостереження за виборами до Верховної Ради України, що відбулися 28 жовтня 2012 р., функція якої полягала в оцінюванні відповідності виборчого процесу зобов'язанням щодо дотримання стандартів ОБСЄ та інших міжнародних стандартів проведення демократичних виборів, а також положенням національного законодавства. В остаточному звіті за післявиборний період 29 жовтня – 6 листопада 2012 р. Місія виклала основні висновки та рекомендації щодо проведених виборів. У цьому звіті зазначається, що більшість недоліків, які спостерігалися, були наслідком повернення до змішаної виборчої системи, що відновила негаразди з ча-

сів її попереднього застосування. Новий закон про вибори містить низку вдосконалень, але цього недостатньо, щоб повністю забезпечити відповідність усім зобов'язанням ОБСЄ та іншим міжнародним вимогам. Зокрема можна було розглянути можливість забезпечення повної реалізації прав кандидатів, належних положень щодо фінансування передвиборчих кампаній, чітких критеріїв визначення меж одномандатних виборчих округів, а також більш ефективних санкцій за серйозні порушення закону [4, с. 15].

Деякі з дослідників проблем реалізації виборчого права вважають одним з основних недоліків виборчого процесу відсутність прізвищ у списках виборців, внесення у списки виборців прізвищ померлих громадян тощо. Слід зазначити, що 1 жовтня 2007 р. набув чинності Закон України «Про Державний реєстр виборців», який став підґрунтям для створення Державного реєстру виборців, а 29 вересня 2009 р. Центральною виборчою комісією ухвалено рішення про введення в постійну (промислову) експлуатацію автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи (АІТС) «Державний реєстр виборців», побудованої за сучасною архітектурою «сервер баз даних – сервер додатків – тонкий клієнт» з використанням новітніх технологій, що дозволяє обмінюватися даними в режимі реального часу. Державний реєстр виборців (далі – Реєстр) функціонує незалежно від строків проведення виборів чи референдумів і є постійно діючим. Основними завданнями Реєстру є: ведення персоналізованого обліку виборців; складання

списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних міських голів, всеукраїнських і місцевих референдумів [5, с. 1].

Поновлення персональних даних виборців у Реєстрі здійснюється щомісячно на підставі відомостей, які подаються органам ведення Реєстру суб'єктами подання. Відповідно до частини 5 статті 14 Закону України «Про Державний реєстр виборців» органом ведення Реєстру в районі, районі в м. Києві та м. Севастополі є відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної в місті державної адміністрації; у місті обласного (республіканського в Автономній Республіці Крим) значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради; у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної в місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного в районі виконавчого органу міської ради. Суб'єктами подання відомостей є органи Державної міграційної служби, органи Міністерства юстиції України, військові частини (формування), дислоковані в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці, районні (районні у містах, міські, міськрайонні) суди, установи виконання покарань, центри обліку, які відповідно до закону ведуть облік бездомних осіб, закордонні дипломатичні установи України, міністерство оборони України, відповідні районні (районні у місті, міські) органи охорони здоров'я. Відповідно до статті

22 Закону України «Про Державний реєстр виборців» суб'єкти подання надають органам ведення Реєстру відомості про громадян України, зареєстрованих за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; осіб, які протягом попереднього місяця набули громадянства України та отримали тимчасове посвідчення громадянина України або паспорт громадянина України; виборців, які протягом попереднього місяця отримали паспорт громадянина України у зв'язку зі зміною прізвища, імені, по батькові, дати або місця народження; виборців, які протягом попереднього місяця зареєстрували своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; виборців, які протягом попереднього місяця зняті з реєстрації за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці; осіб, громадянство України яких припинено протягом попереднього місяця; виборців, смерть яких зареєстровано протягом попереднього місяця; виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця прибули для проходження служби у військовій частині (формуванні); виборців – військовослужбовців строкової служби, які протягом попереднього місяця вибули з території дислокації військової частини (формування); виборців, які протягом попереднього місяця були визнані недієздатними; осіб, щодо яких протягом попереднього місяця було скасовано рішення про визнання їх недієздатними; виборців, які протягом

попереднього місяця прибули для відбукання покарання; виборців, які відбуквали покарання і протягом попереднього місяця вибули з установи покарання; громадян України, які відбуквають покарання та яким протягом наступного місяця виповниться 18 років; бездомних осіб, зареєстрованих і знятих з реєстрації за юридичною адресою центру обліку, який відповідно до закону веде облік бездомних осіб; громадян України – виборців, які протягом попереднього місяця стали на консульський облік або зняті з такого обліку на території відповідного консульського округу; виборців, які протягом попереднього місяця прибули для проходження служби у військових частинах (формуваннях) України, що дислокуються за межами України на відповідній території; виборців, які протягом попереднього місяця вибули з військових частин (формувань) України, що дислокуються за межами України на відповідній території; виборців, щодо яких протягом попереднього місяця встановлено постійну нездатність пересуватися самостійно.

Крім того органами ведення Реєстру здійснюється уточнення персональних даних Реєстру в разі встановлення ними факту невиключення виборця до Реєстру, неправомірного або кратного включення особи до Реєстру, неточностей у персональних даних виборця під час звернення виборця за власною ініціативою до органу ведення Реєстру у визначеному законом порядку, здійснення політичною партією публічного контролю за веденням Реєстру, внесення змін до уточнених списків виборців.

На думку міжнародних і вітчизняних експертів, використання персональних даних Державного реєстру виборців під час підготовки до виборів беззаперечно сприяє забезпеченню реалізації виборчих прав громадян України. Фахівці різного рівня неодноразово відзначали, що Реєстр суттєво оптимізує роботу зі складання та уточнення списків виборців, зменшує навантаження на виборчі комісії при здійсненні ними своїх повноважень і дає змогу вийти на високу рівень якості списків виборців.

АІТС «Державний реєстр виборців» отримала міжнародне визнання в галузі інформаційних технологій: на міжнародній конференції Cisco Expo-2009 АІТС «Державний реєстр виборців» була нагороджена як найкращий телекомунікаційний проект року в категорії «Проект загальнодержавного рівня. Телекомунікаційна інфраструктура». Того ж року Центральну виборчу комісію було відзначено компанією «DELL» за створення і розвиток ІТ-інфраструктури Реєстру [6, с. 5].

Водночас процес функціонування Реєстру не обмежується експлуатацією АІТС «Державний реєстр виборців», а передбачає також її розвиток. Так, відповідно до Технічного завдання на створення підсистем АІТС «Державний реєстр виборців», затвердженого постановою Центральної виборчої комісії від 29 лютого 2012 р. № 37, Службою розпорядника Реєстру здійснено розробку двох нових підсистем – підсистеми обліку виборчих ділянок, які існують на постійній основі, та підсистеми виготовлення іменних запрошень виборцям [7, с. 12].

Однією з останніх новел у реалізації виборчих прав громадян України є надання виборцю права на звернення до органу ведення Реєстру щодо тимчасової зміни місця голосування без зміни його виборчої адреси. Цей механізм було запроваджено на останніх виборах народних депутатів України 28 жовтня 2012 р. постановою Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. № 893 зі змінами, внесеними постановою Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2012 р. № 1046. Таким чином, згідно з Порядком тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси, затвердженим цією постановою, виборець, який має право голосу на виборах або референдумі, може подати заяву про тимчасову зміну місця голосування до органу ведення Реєстру. Однак орган ведення Реєстру має повноваження змінити місце голосування виборця на іншу звичайну виборчу дільницю з виборів народних депутатів України тільки в межах одномандатного виборчого округу, до якого такий виборець належить на підставі відомостей Реєстру про його виборчу адресу (крім членів окружних і дільничних виборчих комісій). Ці обмеження пов'язані з мажоритарною складовою змішаної виборчої системи.

Значну роль у процесі забезпечення реалізації виборчих прав громадян України, а також у реалізації правозахисних функцій відіграють виборчі комісії.

І. Тимошенко стверджує: «Створення умов для використання громадянами наявних у них юридичних можливостей обирати та бути обра-

ними до органів державної та муніципальної влади, брати участь у здійсненні інших виборчих процедур та дій, а також для досягнення відповідного результату є основним завданням системи виборчих комісій. Проте виборчі кампанії останніх років засвідчили необхідність перегляду підходів до формування та функціонування виборчих комісій і форм підготовки та навчання їх членів, які існують сьогодні, оскільки чинні порядки вже не здатні досягти тих результатів, яких очікують від них як українські виборці, так і держава» [9, с. 40].

Не менш важливою проблемою виборчого процесу є етап підрахунку голосів виборців і встановлення результатів голосування. Беззаперечно, ця стадія виборчого процесу потребує запровадження інформаційно-комунікаційних технологій, притаманних більшості європейських країн, і є найважливішим напрямком перспективного розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації виборчих прав громадян України.

Прикладом застосування виборчих технологій для процесу підрахунку голосів виборців є РФ, що успішно використовує систему голосування OMR (обладнання, що читає оптичні знаки) з 2003 р. Йдеться про комплекс обробки виборчих бюлетенів, який складається зі скануючого обладнання та напівпрозорого накопичувача бюлетенів і забезпечує сканування проставлених у паперових бюлетенях позначок виборців. Перевагою цієї системи є те, що вона повністю дозволяє виключити можливості маніпуляцій під

час обробки виборчих бюлетенів, обрахунку голосів виборців, а також підведення підсумків голосування [10, с. 30].

У підсумку можна стверджувати, що в Україні на сьогодні існує суттєвий розрив між проголошеними в Конституції України правами та свободами громадян, а також закріпленими в ній гарантіями й системою їх реалізації та захисту. Більшість науковців, які досліджували цю проблему, одногласно стверджують, що адміністративно-правове регулювання виборчого процесу потребує подальшого вдосконалення з метою забезпечення повною мірою конституційних виборчих прав громадян України.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 72/1 Спец. випуск. – С. 15, ст. 2598.
2. Чайковський Б. С. Сучасні моделі виборчих систем: проблеми теорії і практики / Чайковський Б. С., Рибачук М. Ф. // Вісник Центральної виборчої комісії. – №1(15). – 2009. – С. 44–52.
3. Про вибори народних депутатів України : Закон України № 7-рп/2012 від 4 квітня 2012 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2012. – № 10–11. – Ст. 73.
4. Остаточний звіт за післявиборний період 29 жовтня – 6 листопада 2012 року Місії спостереження за виборами Бюро демократичних інституцій та прав людини ОБСЄ (ОБСЄ/БДПЛ) // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – №1(25). – С. 15–42.
5. Про Державний реєстр виборців : Закон України № 563-VII із змінами та доповненнями від 17 вересня 2013 р. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2013. – № 48. – Ст. 682.
6. Державному реєстру виборців – два роки. В Україні створена та функціонує одна з найдосконаліших автоматизованих систем обліку виборців у Європі // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2011. – №2(21). – С. 3–5.
7. Стельмах О. В. Точність списків виборців залежить від актуальності бази даних Реєстру / Стельмах О. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 1(25). – С. 12–14.
8. Про забезпечення тимчасової зміни місця голосування виборця без зміни його виборчої адреси : Постанова Центральної виборчої комісії від 13 вересня 2012 р. №893 із змінами, внесеними постановою Центральної виборчої комісії від 22 вересня 2012 р. № 1046 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.drv.gov.ua/portal/cm_core.cm_index?option=ext_static_page&ppg_id=204&print=1.
9. Тимошенко І. В. Виборчі комісії як суб'єкти реалізації правозахисної функції / Тимошенко І. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 3(27). – С.40–43.
10. Вавілов С. В. Розвиток виборчих технологій у Російській Федерації у 2000-2013 роках / Вавілов С. В. // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2013. – № 3(27). – С. 29–33.

Шамина Л. В. Современное состояние и перспективы развития административно-правового обеспечения реализации конституционных избирательных прав граждан Украины.

Статья посвящена анализу избирательного законодательства Украины по поводу его применения для обеспечения реализации гражданами Украины конституционных избирательных прав во время проведения выборов и референдумов. В статье исследуется современная научно-правовая литература по избирательному праву, обозначены актуальные проблемы организации и порядка избирательного процесса, определены перспективы их решения.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, защита избирательных прав, избирательная система, избирательный процесс, списки избирателей, Государственный реестр избирателей, результаты голосования.

Shamina L. V. Modern Status and the Perspectives of the Development of the Administrative and Legal Security of the Effectuation of the Constitutional Electoral Rights of the Citizens of Ukraine.

This article analyzes the electoral legislation of Ukraine concerning its application to ensure the implementation of Ukrainian citizen's constitutional electoral rights during elections and referendums. This article examines the current scientific and legal literature on electoral law, marks the urgent problems of organization and procedure of the election process, and identifies the perspectives for their solution.

Key words: election, suffrage, protection of electoral rights, the electoral system, the electoral process, voter lists, the State register of voters, voting results.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2014

ФУНКЦІОНАЛЬНІСТЬ ВЛАДИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Акцентується на актуалізації сутнісного, функціонального, міжсистемного наповнення категорії влади в сучасному постіндустріальному суспільстві, в якому знання набувають нового значущого статусу.

Ключові слова: новітня держава і право, індустріалізм, глобалістика, технотронний підхід, постмодернізм, суспільство, національні країни, країни-інтегрії, нація, цивілізація, постіндустріальне суспільство, інформаційне суспільство, інформація, знання.



**Дем'янчук Юрій
Вікторович,**

кандидат юридичних
наук (м. Біла Церква)

Нове суспільство найперше змінює роль і функції знання. Це – «суспільство інформації». Постіндустріальний розвиток в економічній сфері означає поступову відмову від виробництва первинних продуктів і перехід до вторинного виробництва. Тобто, якщо сучасному суспільству властиве переважно відтворення матеріальної складової людини, то постсучасне суспільство, напевно, буде зорієнтоване на відтворення духовної компоненти людини. Постіндустріальне суспільство – це суспільство знання в тому сенсі, що, за визначенням Д. Бела, у ньому, по-перше, дослідження та наукові розробки стають усе більшою мірою джерелом інновацій, причому центральне місце займає знання теоретичне; по-друге, соціальний прогрес усе односторонніше вимірюється успіхами у сфері знання.

Зміна ролі знання в сучасному суспільстві насамперед виявляється в певній інверсії системи «знання – влада». Тому актуалізується потреба вивчення тенденцій формування і функціонування влади в період розвитку інформаційного суспільства з урахуванням специфіки держави України.

Влада використовує знання як свій інструмент (І. Кефелі). Знання в постіндустріальному суспільстві вимагають значних інвестицій з боку влади. Рентабельність наукових досліджень стає основним чинником, який визначає пріоритетність їх фінансування. Економічна функція знання стає первинною; усі інші –

вторинними, зокрема й освітня та евристична. Тому вплив влади на визначення пріоритетності напрямків наукових досліджень зростає.

З іншого боку, сучасна влада має потребу у знанні. Тенденція до переважання вторинного виробництва та відтворення духовного боку людської спільноти свідчить про звернення до так званих постматеріалістичних цінностей (В. Іноземцев), які можуть бути пріоритетними лише для тих, хто повністю пройшов попередній етап привласнення і вже володіє цінностями матеріальними. Постіндустріальне, постматеріалістичне, інформаційне суспільство характеризується деякими змінами класової структури, але сама соціальна стратифікація залишається. Нові суспільні верстви розрізняються за принципом їх ставлення не до засобів промислового виробництва, а до знання, за мірою їх участі у прийнятті рішень. Потреба влади у знанні проявляється у становленні «влади інтелектуалів» – вищих менеджерів і спеціалістів, які займаються відтворенням постматеріалістичних цінностей. Ця група становить найвищу соціальну ієрархію передусім у бізнесі, армії, політиці та наукових закладах: це – «технократичний клас». Новий клас, що утворюється в постіндустріальному суспільстві, є поки що «середнім класом» за традиційним майновим розподілом, але саме цей клас володіє владою та знанням.

Отже, система відносин «знання – влада» має ще один бік розгляду у глобально-національному масштабі. За умов, коли інформація та знання стають безпосередньою продуктив-

ною силою, виникає монопольний ресурс, що характеризується абсолютно новими якостями. Виробництво, використання і споживання знань (knowledge economy) на сучасному етапі визначають взаємовідносини розвинених держав з рештою світу. Нерівність між соціальними класами як поляризація у сфері «носії та виробники знань» – «некваліфіковані працівники» поступово перетворюється у процесі глобалізації з такої, що властива кожній окремій державі, із внутрішньоекономічного явища – на світове. З'являються «країни-технократи» і «країни-пролетарі».

Новоєвропейський розквіт науки є водночас і наслідком становлення світоглядних засад техногенної цивілізації, і чинником, що посилив відчуження людини від природи. Наука обґрунтувала як основну соціальну мету людини підкорення природи, її перетворення та виключно «надприродний» статус людини.

Філософське освоєння поняття влади не могло відбуватися рівномірно «по всьому фронту» тих проблем, які виникли сьогодні. Воно неминуче було однобічним і фрагментарним, здійснювалося за історичною логікою загальнофілософської еволюції. Зрозуміло, що конкретна інтерпретація поняття влади щоразу змінювалася, оскільки безпосередньо залежала від загального характеру поглядів кожного окремого філософа; змінювалося і її місце у проблемному полі філософської думки – від побіжного обговорення цього кола питань на периферії онтологічної або гносеологічної, натурфілософської або соціологічної теорії до більш-менш

зрілих, системних міркувань про сутність влади (у політичній філософії або антропології влади).

Саме тому науковці, до кола зацікавлених яких належать правові проблеми політичних інститутів і процесів, а також філософський аналіз феномена влади, завжди звертають увагу на складність фіксації концептуальних положень у поняттях (М. Вебер, К. Гаджієв, М. Крозье, В. Макаренко, О. Панарін, К. Попер, С. Рябов, С. Хол, М. Фуко та ін.). Уже сам аналіз доктринальних передумов і еволюції поняття «влада» засвідчує існування своєрідних припливів і відпливів наукової та суспільної уваги до цієї проблеми. Доречною у цьому контексті є думка Дж. Філда і Дж. Хайлі про сутнісний зв'язок уваги до проблеми влади з етапами цивілізаційного процесу – це особливо характерно для тих етапів розвитку людства, які: 1) включають значні за масштабом бюрократичні організації, а також 2) пов'язані з перехідними й кризовими епохами в розвитку цивілізації.

Цивілізація Європи формувалася за певним нормативно-ціннісним порядком, який став основою її соціального й політичного буття. Легітимізація цього порядку здійснювалася за рахунок таких процедур мислення, які намагалися представити конфлікти між нормами й цінностями як принципи політичного єднання держав. Передбачалося, що дії індивідів і груп на основі віри в персоніфіковані або інституціоналізовані соціополітичні цінності завжди мають бути співвіднесені з реакцією інших людей та інститутів на ці дії.

З розробкою поняття влади пов'язані імена Платона, Аристотеля, Цицерона, Н. Макіавелі, Т. Гобса, Ф. Вольтера, Ж.-Ж. Руссо, Д. Юма, С. Оріховського-Роксолана, П. Могили, Ф. Прокоповича, І. Канта, Г. Гегеля, К. Маркса, М. Вебера, І. Франка та багатьох інших мислителів і вчених.

Розвиток продуктивних сил суспільства спричиняє постійні зміни в поглядах на відносини суспільства та природи, суспільства та влади, завдання науки й філософії в цій царині. Цьому сприяло обґрунтування активності людини в європейській філософії. Вважалося, що діяльність людини мала бути спрямована назовні, на перетворення оточуючого світу, насамперед природи, яку вона прагнула підкорити собі.

Пафос перетворення світу спричинив особливе ставлення й до ідеї влади і панування, що втілювалося у відчутті впевненості у спроможності людини, контролюючи зовнішні чинники, раціонально влаштовувати своє життя. Суто перетворювальна діяльність видається процесом, що зумовлює владу людини над зовнішніми (соціальними і природними) обставинами, які вона мала підпорядкувати собі. Саме тоді закладається, за висловлюванням В. Стьопіна, «культурна матриця» [4] модерну.

Раціоналізм класичної науки орієнтував владу на агресивно-діяльне ставлення до соціуму через принципи панування-підпорядкування, жорсткого централізованого управління, навіть насильства.

Модерн сформував визначену ціннісно-нормативну систему, що підтверджує інструментальний підхід

до реальності, реалізується у пріоритеті наукового знання з акцентом на інноваційну діяльність як безумовну цінність. Жорсткі політичні технології вимагали службової інтерпретації моралі в політиці: мораль є насамперед тим, що служить справі, прогресу.

Лібералізм як панівна сьогодні ідеологія модерну ототожнила прогрес із науково-технічними й економічними зрушеннями. Вони мають поліпшити добробут, не змінюючи сталих структур.

Утилітаризм у політичній етиці сприяв значному поширенню технологій маніпулювання поведінкою людей за допомогою засобів масової інформації, політичної реклами й пропаганди.

Досліджуючи сучасні теорії та концепції управління К. Поппера, С. Хола, М. Крозье, М. Фуко, М. Гайдегера, Ж. Бодрійєра та інших, А. Толстоухов зазначає, що вичерпність цих принципів у діях влади є очевидною: вони ведуть у безвихідь технократичних утопій та авторитаризму [5, с. 3]. Останнім часом у фундаментальних дослідженнях з філософії політики, у виступах представників влади все частіше лунає думка про системну кризу. Наближення системної кризи, на думку С. Брауна, є результатом передусім зростаючої неадекватності у відносинах влади й суспільства, що має серйозні глобальні наслідки [2, с. 347].

Можна виділити такі основні чинники розвитку системної кризи:

- катаклізми і процеси суспільного порядку (міжетнічні конфлікти, війни за незалежність і вихід зі складу великих держав, ксенофобія, масові мі-

грації населення, діяльність транснаціональних злочинних груп у сфері торгівлі наркотиками, контрабанді ядерних матеріалів, хімічної й бактеріологічної зброї тощо);

- економічні суперечності (розбіжність між політичними й економічними цілями в міжнародній системі);

- екологічні загрози;

- культурні аспекти (суперечність націй і держав, посилення сепаратистських рухів національних меншин);

- порушення прав людини (розрив між інтернаціональними нормами і національним законодавством).

Оскільки світове співтовариство сьогодні зіштовхується з «викликами» і проблемами, не відомими раніше, то доводиться говорити не лише про інші «конфігурації домінування», а й про зміну саме характеру мислення влади. Особливо важливі трансформації в системі управління, що відбуваються у процесі глобалізації. Один із проявів нової якості світу – охоплення більшої частини планети єдиним типом господарської системи. Відповідно змінилися й принципи побудови систем управління міжнародними відносинами. Виникла суттєво інша перспектива глобального розвитку, змінилася й конфігурація цивілізаційних суперечностей. Одночасно відбувається кристалізація владних осей нових цивілізацій, контур яких репрезентовано різноманітними територіально-національними комплексами, радами, комісіями та клубами неурядових організацій. Відбувається парадигмальне зрушення в еволюції влади.

У перехідній, дуалістичній кон-струкції співіснують два різні поко-ління владних суб'єктів: його старі персонажі – національні держави; нові співтовариства-інтегрії (А. Негрі [7, с. 408]). Водночас їх тісна взаємодія породжує феномен нової державності – країни-інтегрії та кра-їни-системи. Логіка відносин всере-дині геоекономічного універсуму, що народжується, помітно відрізняється від принципів організації міжнарод-них систем техногенної цивілізації. Нова світова ситуація поставила під сумнів виняткову роль національ-них держав, чий реальні, хоча і «пунк-тирні», кордони в «економічному» світі помітно відрізняються від чіт-ких ліній адміністративно-державних розмежувань, висуваючись за їхні межі (чи, навпаки, «втискаючись» у них), проявляючись у повзучому су-веренітеті постійного збільшення зон національних інтересів і регіональ-ної безпеки. Справа однак навіть не в тому, що в новому середовищі націо-нальні держави так чи інакше транс-формують свій суверенітет, а в тому, що в межах цієї системи більшість держав просто втрачає свою актуаль-ність як реальний суб'єкт дії.

Усесвітній ринок об'єднується навколо того, що раніше вважалося основними ознаками державного суверенітету, тобто повноважен-нями: у військовій галузі, у сферах кредитно-фінансової, інформацій-ної, культурної та навіть мовної по-літики. Під пресом глобалізаційних процесів держава втрачає свою мо-нополію на владу і змушена част-ково делегувати її наднаціональним структурам.

Країни, чий соціальні організми не витримують пресингу нової глобаль-ної піраміди, деградують, корумпу-ються і руйнуються, фактично опиня-ються під владою кланово-мафіозних структур – певного економічного ме-ханізму-посередника, який по-своєму включає низькоефективний господар-ський і навіть цивілізаційний потен-ціал цих країн у світовий господар-ський обіг.

За формального декларування прихильності до принципів демокра-тії все більш очевидною стає присут-ність у соціальній матерії світу ме-ханізму управління, заснованого на зовсім інших, ніж публічна політика, принципах – примату безособової, або прямо анонімною влади інтелек-туальної еліти та світових банкірів як на національному, так і на гло-бальному рівнях. У постіндустріаль-ній цивілізації інститути демократії все відвертіше витісняються владою еліти, відбувається поступове фор-мування більш контрольованого суспільства, в якому пануватиме еліта, що, на думку З. Бжезінського, буде звільнена від стримувального впливу традиційних ліберальних цінностей і не буде вагатися при досягненні своїх політичних цілей, застосовуючи но-вітні досягнення сучасних технологій для впливу на поведінку суспільства й утримання його під суворим нагля-дом і контролем [6, с. 140].

Процес глобалізації породжує розмаїтість форм сучасної влади. А. Толстоухов виділяє певні тенден-ції трансформації влади: по-перше, сучасна влада прагне репрезентувати себе як надкласову, втрачається тра-диційна роль партій; по-друге, влада

все більше зрощується з наднаціональними структурами; по-третє, з метою підвищення своєї стабільності влада потужно використовує різноманітні дискурсивні технології інформаційно-пропагандистського пресингу; по-четверте, свою ефективність сучасна влада багатьох держав пов'язує насамперед зі своїм наближенням до урядів країн так званої «великої сімки», які прагнуть монополювати світ [5, с. 27].

Основним завданням сучасної влади є сприяння формуванню планетарного екологічного мислення, яке базуватиметься на новій цивілізаційній парадигмі та має проявитися у створенні ідеології, адекватної новій фазі коеволюції природи і суспільства, що визначатиме завдання діяльності людства. Йдеться не про нову релігію або тотальне нав'язування однакових поглядів і цілей, а про розробку й добровільне прийняття екологічних принципів, завдань і обмежень, здатних забезпечити гармонію людства. Екологічна ідеологія має модифікуватися в різних цивілізаціях і країнах з урахуванням культурно-історичної спадщини, природних умов та екологічної ситуації.

Для України здатність державної влади діяти ефективно в екстремальних умовах має особливе значення. При цьому йдеться не тільки про виділення в системі функцій нашої держави самостійного напрямку її діяльності в екстремальних ситуаціях. Актуальними є її: а) нормативно-правове забезпечення, б) державно-інституціональне оформлення, в) фінансування, яке забезпечує ефективну діяльність відповідних органів.

Нова цивілізація майбутнього, на думку вчених, ліквідує відчуженість людини від людини, суспільства, природи та продуктів праці, покладе кінець розподілу людства на антагоністичні класи і соціальні групи, створить реальні умови для його самопізнання і вільного самооб'єднання на принципах нового гуманізму. Нова цивілізація в тенденціях свого розвитку є якісно новим щаблем у розвитку людини і людських спільнот, що поступово інтегруються в єдине людство, системність якого можна порівняти в якісному аспекті з природними системами, залученими у сферу людської діяльності. Лише на цьому етапі людство посяде своє гідне, відносно самостійне місце в системі навколишніх космічних процесів і сил, стане специфічно єдиним утворенням.

Отже, процес глобалізації охоплює досить широкий діапазон життя суспільств і набуває дедалі динамічнішого характеру. Розмірковуючи над перспективами людства, слід наголосити, що йдеться про можливість якогось єдиного демократичного і гуманного світового співтовариства, в якому будуть співіснувати різні форми власності – і суспільна, і приватна, різноманітні форми суспільних відносин. Проте за єдиної умови: це має бути суспільство влади демократії, де людина буде центром усіх відносин.

Цілком зрозуміло, що окрема нація чи навіть цивілізація не можуть вирішити глобальних проблем сучасності і запропонувати універсальні шляхи їх вирішення. Лише на цій основі можна реально вирішувати

довготривалі проблеми управління та влади загалом в історичному та політичному контекстах, що постійно змінюються.

Список використаних джерел:

1. Вебер М. Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – 808 с.
2. Новая постиндустриальная волна на Западе. Антология / под ред. В. Л. Иноземцева. – М.: Academia, 1999. – 640 с.
3. Крестева А. Власть и элита в обществе без гражданского общества. Социальная структура / Крестева А. // Социс. – 1996. – № 4. – С. 50–55.
4. Стипин В. С. От философии науки – к философской антропологии. Познающее мышление и социальное действие / Стипин В. С. – М.: Ф. А. С.-медиа, 2004. – 544 с.
5. Толстоухов А. В. Творения экомайбутнього в контексті глобалізації : проблеми керування та перспективи розвитку : автореф. дис. ... д-ра філософ. наук : 09.00.09 / Толстоухов А. В. – К., 2004. – 35 с.
6. Хрестоматия по культурологии : У 2 тт. / ред. И. Ф. Кефели, В. Т. Пуляев, В. П. Сальников, С. В. Степанидин. – Т. 1 : Самосознание мировой культуры. – СПб. : ООО «Изд-во «Петрополис», 1999. – 312 с.
7. Хардт М. Империя / Хардт М., Негри А. ; пер. с англ., под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. – М.: Праксис, 2004. – 440 с.

Демьянчук Ю. В. Функциональность власти в информационном обществе.

Акцентируется на актуализации сущностного, функционального, межсистемного наполнения категории власти в современном постиндустриальном обществе, в котором знания приобретают новый значимый статус.

Ключевые слова: новейшая государство и право, индустриализм, глобалистика, технотронный подход, постмодернизм, общество, национальные страны, государства-интегрии, нация, цивилизация, постиндустриальное общество, информационное общество, информация, знания.

Demyanchuk Y. V. Functionality of the authorities in the information society.

The article focuses on the essential, functional, intersystematic filling of the category power in the modern post-industrial society in which knowledge is acquired with significant new status.

Key words: the newest state and the law, industrialism, globalism, texnotronical approach, postmodernism, society, national country, State Integra, nation, civilization, post-industrial society, information society, information and knowledge.

Стаття надійшла до редакції 24.03.2014

ПУБЛІЧНЕ ПРАВОНАСТУПНИЦТВО: СУТНІСТЬ, ПРОЦЕДУРА ТА ОСОБЛИВОСТІ

Аналізуються особливості правового регулювання і процедура передання компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого. Таке передання запропоновано іменувати публічним правонаступництвом. Основою для виникнення публічного правонаступництва насамперед визнано існування правозобов'язальних відносин між державою і людиною. Наголошується на принциповому для публічного правонаступництва факті здійснення уповноваженими органами й посадовими особами компетенції держави.

Ключові слова: держава, орган, посадова особа, суб'єкт владних повноважень, суб'єкт публічної адміністрації, людина, правонаступництво, процедура, публічно-правові відносини.



**Бевзенко
Володимир
Михайлович,**

доктор юридичних наук, професор кафедри адміністративного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Проголошення незалежності України [1] стало подією світового масштабу, з якою розпочався не лише новий відлік української державності, але майже водночас суспільство новопосталої держави поринуло у вир глибинних соціальних перетворень. Саме такі численні перетворення й обнадіювали кожного, спокушаючи чекати на прогресивні дії та донедавна недоступні демократичні суспільно-державницькі здобутки. Не лишилися осторонь реформаторських процесів правнича наука й освіта, які порівняно з попередніми періодами існування української державності зазнали принципових оновлень – змінилися їх ідеологія, соціальна роль, зміст і нормативне закріплення. Чи не вперше майже за останні сто років український народ отримав досконалий, самодостатній, дієвий спосіб захисту своїх публічних прав, свобод та інтересів – адміністративну юстицію, утілену в системі адміністративних судів, уповноважених здійснювати правосуддя в адміністративних справах, застосовуючи Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАС України) [2].

Одним із чи не найцінніших здобутків національного законодавства була, є і буде Конституція України 1996 року [3], у якій не лише проголошено право

будь-кого захищати свої права і свободи в суді (ст.ст. 8, 55), але й принципово визначено зміст відносин людини з державою, відповідальність й обов'язки держави перед кожним громадянином і людиною (ст. 3); чи не вперше в історії національної державності й права однозначно задекларовано форму та стандарти правовідносин між людиною і державою (ч. 1, п.п. 1–10 ч. 3 ст. 2 КАС України).

Як нам видається, саме виписана по-новому в Основному Законі України ідеологія стосунків людини і держави зумовила докорінні оновлення вітчизняної правничої науки, освіти, законодавства. Так, змінилося розуміння предмета адміністративного права, його призначення; до адміністративно-правових відносин дедалі більше й частіше долучаються суб'єкти найрізноманітніших організаційно-правових форм, соціальної природи та призначення¹. Нині узвичаєними стали такі категорії й поняття, як «адміністративний акт», «адміністративний договір», «адміністративна послуга», «суб'єкт публічної адміністрації», дедалі частіше вони стають предметом дослідження й оцінювання в адміністративних судах.

Закономірно й показово, що прогрес, зокрема у вітчизняній правничій науці й освіті, конституційному й адміністративному законодавстві, став

рушійною силою у справі переосмислення та якісно нового розвитку відповідної процесуальної галузі права – адміністративного процесу (адміністративного процесуального права).

Важливо, що вплив науки адміністративного права й адміністративного процесу є обопільним і взаємозалежним. Хто як не адміністративні суди у своїй більшості дають оцінку правильності застосування норм адміністративного законодавства, тлумачать його, аналізують досконалість, послідовність і вичерпність урегулювання адміністративно-правових відносин? Водночас теорія адміністративного права слугує обґрунтуванню відповідей на численні проблеми здійснення адміністративного судочинства, способів подолання ускладнень спеціалізованого судового захисту публічних прав, свобод, інтересів. Серед таких проблем і складнощів – визначення адміністративної юрисдикції, її критеріїв і відмежування від інших судових юрисдикцій, здійснення правосуддя в соціальних, податкових, земельних спорах, розгляд і вирішення спорів щодо укладання й виконання адміністративних договорів тощо.

Можливо, через недостатню досконалість вітчизняного адміністративного права суддям, адвокатам, сторонам в адміністративних справах нині й доводиться на собі відчувати складнощі застосування КАС України, виконання судових рішень, відновлення правового становища, яке існувало до відкриття провадження в адміністративній справі.

Такий стан справ є закономірним наслідком того, що по суті на теренах

¹ Див. наприклад: Довідка про вивчення та узагальнення практики застосування адміністративними судами положень Закону України «Про доступ до публічної інформації»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30 вересня 2013 року № 11; Про окремі питання юрисдикції адміністративних судів: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 20 травня 2013 року № 8.

колишнього СРСР так і не було сформовано досконале наукове вчення про адміністративну юстицію, достоту перевірене і вдосконалене практикою адміністративного судочинства, а зміст і призначення адміністративного права – спотворені; в сучасній Україні допоки триває формування і розвиток новітньої адміністративно-правової, адміністративно-процесуальної науки й практики. Однак створення та існування адміністративних судів вітається в цивілізованому світі як доленосний здобуток держави, що ґрунтується на верховенстві права (Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Крес проти Франції» (*Kress v. France*) від 7 червня 2001 року) [4].

Наслідками запровадження та функціонування повноцінної адміністративної юстиції в Україні стали взаємопов'язані й взаємозалежні між собою процеси:

1) формування принципово нового наукового розуміння сутності й призначення адміністративного права, їх відтворення в національному адміністративному законодавстві;

2) стрімкий і постійний розвиток адміністративного й адміністративно-процесуального законодавства;

3) наповнення вітчизняної процесуальної галузі – адміністративного процесуального права – новим змістом, визначення нових завдань цієї галузі права;

4) формування сталої судової практики в адміністративних справах, вироблення відповідних правових позицій Вищим адміністративним судом України, Верховним Судом України, ухвалення рішень і

підготовка висновків Конституційним Судом України;

5) виявлення під час здійснення правосуддя адміністративними судами недоліків поточного адміністративного законодавства та ступінь урегульованості суспільних відносин;

6) перевірка національної науки (теорії) адміністративного права, зокрема щодо його придатності й готовності до обґрунтування сутності, закономірностей і особливостей адміністративно-правових відносин, відповідей на численні запитання, породжені практикою здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Саме з цих процесів можна судити про чимало речей, зокрема і про розвиненість адміністративних правовідносин в державі, і про прикладну придатність та сучасність теорії національного адміністративного права, і про досконалість адміністративного законодавства, і про готовність та здатність адміністративних судів, послуговуючись надбаннями теорії адміністративного права, давати належну оцінку адміністративним правовідносинам.

Як засвідчила практика адміністративного судочинства, допоки доволі неоднозначними й не завжди достатніми є положення теорії адміністративного права, адміністративного законодавства; адміністративні суди й учасники адміністративно-правових відносин мають чимало складнощів у зв'язку з недосконалістю цієї теорії та законодавства.

Так, постановою Херсонського окружного адміністративного суду за позовом товариства з обмеженою відповідальністю до виконавчого

комітету селищної ради району міста Херсона бездіяльність Херсонського державного бюро технічної інвентаризації визнана неправомірною. Бюро було зобов'язане провести державну реєстрацію права власності товариства з обмеженою відповідальністю на нерухоме майно. 2013 року позивач звернувся до Реєстраційної служби районного управління юстиції в місті Херсоні з вимогою виконати припис постанови адміністративного суду.

Утім таке судове рішення згаданою службою виконано не було, позаяк: 1) вона взагалі не була учасником адміністративної справи; 2) резолютивна частина не містила жодної вказівки щодо обов'язку Реєстраційної служби здійснити державну реєстрацію права власності на нерухоме майно; 3) зобов'язаною стороною судом було визначено саме Херсонське державне бюро технічної інвентаризації, яке однак на момент звернення позивача до Реєстраційної служби припинило існування [5].

Як відомо, описаним щойно правовідносинам у суді передувало передання реєстраційних повноважень бюро технічної інвентаризації Державній реєстраційній службі України та реєстраційним службам територіальних органів юстиції. Зокрема згідно з Положенням Державна реєстраційна служба України здійснює державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно відповідно до закону [6].

Як наслідок, рішення суду щодо державної реєстрації права власності товариства з обмеженою відповідальністю на нерухоме майно не вико-

нано, а здійснення права власності позивачем ускладнено.

Отже, серед проблем сучасної теорії адміністративного права й законодавства, виявлених адміністративними судами, маємо визнати цілковиту відсутність теоретичного обґрунтування й законодавчого врегулювання процедури набуття адміністративної компетенції одним суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації) після іншого. Показово і закономірно, що брак правового регулювання процедури передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта до іншого проявляється також на прикладах й інших суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – зокрема органів місцевого самоврядування, центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, митних органів.

Процедуру передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого пропонуємо іменувати публічним (позапроцесуальним, адміністративним за своєю сутністю) правонаступництвом. Оскільки публічне правонаступництво можливе щодо всіх без винятку суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), то відповідно можемо назвати такі його види:

1) за суб'єктом:

– публічне правонаступництво після суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – юридичних осіб – правонаступництво після органів державної влади,

органів місцевого самоврядування, суб'єктів публічних повноважень з особливим статусом, юридичних осіб публічного права, які не мають статусу органу публічної влади, фондів публічного права, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

– публічне правонаступництво після колективних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) без статусу юридичних осіб – наприклад, після департаменту, управління, відділу центрального органу виконавчої влади, науково-консультативної ради при органі державної влади, після депутатського корпусу органу місцевого самоврядування тощо;

– публічне правонаступництво після індивідуальних суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – правонаступництво після посадових (службових) осіб органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних, комунальних підприємств, установ, організацій тощо;

2) за сферою поширення:

– «зовнішнє» публічне правонаступництво означає передання компетенції певного обсягу від одного організаційно відокремленого суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого, такого ж організаційно відокремленого суб'єкта;

– «внутрішнє» публічне правонаступництво відбувається в межах одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), коли компетенція передається від однієї організаційно залежної струк-

турної одиниці (департамент, управління, відділ, сектор тощо) до іншої;

3) за обсягом:

– абсолютне (повне) публічне правонаступництво передбачає передання всіх без винятку прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

– часткове (сингулярне, обмежене чи вибіркове) публічне правонаступництво передбачає передання лише деяких, вибіркових прав та обов'язків суб'єкта-попередника;

4) за підставою виникнення:

– публічне правонаступництво внаслідок припинення існування суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

– публічне правонаступництво внаслідок припинення здійснення (передання) компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації).

Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) здійснюється в один із способів: припинення діяльності суб'єкта наказним способом; припинення діяльності суб'єкта внаслідок досягнення мети, для якої він був утворений; передання (набуття) частини адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

5) за способом закріплення:

– публічне правонаступництво закріплено законом;

– публічне правонаступництво закріплено підзаконним нормативно-правовим актом;

– публічне правонаступництво закріплено адміністративним актом суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації);

б) залежно від тривалості функціонування суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації):

– публічне правонаступництво після постійно функціонуючих суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – наприклад, після центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних підприємств, установ, організацій, юридичних осіб публічного права;

– публічне правонаступництво після суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), тривалість функціонування яких обмежена певним строком, – наприклад, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, депутати органів місцевого самоврядування.

Нагальність уведення в науковий обіг і законодавство інституту публічного правонаступництва зумовлено потребою забезпечення логічного завершення виконання обов'язків конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами, які (обов'язки) сформувалися в межах певних адміністративно-правових відносин. Тут, для прикладу, можемо пригадати адміністративну справу за участю бюро технічної інвентаризації, на яке законодавством, а зрештою і судом, було покладено здійснення обов'язку реєстрації нерухомого майна.

Саме в логічному завершенні виконання обов'язків суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) перед фізичними (юри-

дичними) особами й полягає призначення такого правонаступництва. Слід зауважити, що законодавець певним чином нормативно закріпив необхідність виконання обов'язків суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) перед фізичними (юридичними) особами.

Також відсутність розуміння публічного правонаступництва, його процедури ускладнює здійснення адміністративними судами правосуддя в адміністративних справах, коли відповідач – суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), припинивши своє існування чи позбувшись частини своєї компетенції, фактично позбавляється правомочностей виконати судове рішення, яким щодо нього встановлені зобов'язання. Тож передання компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) будь-яким способом, припинення діяльності суб'єкта можуть зумовлювати ускладнення чи унеможливлення здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав чи інтересів.

Бачимо, що відсутність обґрунтування публічного правонаступництва в адміністративно-правовій науці й законодавстві, практиці його здійснення суб'єктами владних повноважень (суб'єктами публічної адміністрації) є невиконанням конституційних приписів про відповідальність держави та її органів перед людиною (ст. 3 Конституції України) [3].

Отже, публічне правонаступництво – це повне або часткове передавання (набуття) адміністративної

компетенції одного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) до іншого або внаслідок припинення первісного суб'єкта, або внаслідок повного чи часткового припинення його адміністративної компетенції; це вступ у чинні адміністративно-правові відносини нового суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) на місце суб'єкта, що або припинив своє існування, або повністю чи частково позбувся адміністративної компетенції.

Оцінюючи способи подолання проблеми відсутності правового врегулювання процедури передання (набуття) адміністративної компетенції від одного суб'єкта до іншого, в основну наших доводів насамперед ми маємо покладати знання про теорію держави. Крім того визначальними у справі наукового обґрунтування сутності й процедури такого передання мають стати положення Конституції України, статтею 3 якої однозначно задекларовано, що «Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» [3].

Тож важливою обставиною для з'ясування процедури публічного правонаступництва є існування обов'язку держави відповідати перед людиною й усіляко прагнути повноцінного забезпечення прав і свобод людини. У зв'язку з цим конституційним приписом не є принциповим, що одні державні органи як суб'єкти (представники цієї держави) припиняють своє існування, а інші – перебирають на себе виконання їх повно-

важень, мету і завдання, здійснення функцій. Змінюються суб'єкти, уповноважені здійснювати функції держави, але ці функції, держава та її обов'язок відповідати перед людиною, утверджувати її права й свободи – лишаються назавжди, допоки в їх існуванні не відпаде потреба. Тож попри численні зміни в суб'єктах, уповноважених здійснювати функції держави, правообов'язки між державою і людиною незмінно продовжують існувати. Саме ці правообов'язки й зобов'язують державу нести відповідальність перед людиною, перекладаючи її (відповідальність) з одного фіктивного суб'єкта, що припинив своє існування чи виконання певних функцій (компетенції), на інший, такий же фіктивний суб'єкт, який набув відповідні функції (компетенцію).

Визначаючи державу носієм публічних прав й обов'язків, зважаючи на теорію її юридичної особистості, не можна не враховувати, що в дійсності права й обов'язки держави здійснюються численними посадовими особами та установами (тобто суб'єктами владних повноважень чи суб'єктами публічної адміністрації) з найрізноманітнішою компетенцією. Між цими установами утворюються різного роду правовідносини [7, с. 164].

Для нашого дослідження сутності й особливостей публічного правонаступництва також видається важливим твердження, що і власне установа не є самостійним уповноваженим суб'єктом. Державна влада не поділяється між установами, і ті постають не більше як апарати держави, які є засобом здійснення державою

влади. Якщо формально установи й обговорюються (сприймаються, тлумачаться) як носії прав державної влади, то лише виходячи з того, що ці установи є технічними виконавцями державної волі. Насправді ж вони функціонують лише зовнішньо, передаючи веління держави, виконуючи її функції [7, с. 165].

Будь-яка держава, – писав А. Єлістратов, – діє не через якийсь один орган, а через їх множину. Між ними послідовно розподілено державні функції, утворюючи для кожного органу його компетенцію. Ця компетенція завжди є об'єктивним правом; держава може унормовувати об'єктивним правом свої органи, тоді як суб'єктивне право на здійснення компетенції належить лише державі. Таким чином, виправданим видається висновок, що держава може втілювати в своїх органах певні взаємно розмежовані прояви свого буття. Для держави окремі волевиявлення її органів лишаються такими внутрішніми явищами її особистості, які мають зумовлювати ухвалення вольового акту. Такі акти, інші види діяльності, призначені для здійснення публічних функцій, послідовно розподіляються між чітко визначеними групами посадових осіб державних органів. Як суб'єкт публічних обов'язків і прав, державний орган повністю проявляється в посадових особах, сукупність яких й утворює цей орган [7, с. 166, 167, 168, 173].

Тож у Конституції України закріплено принцип відповідальності держави перед людиною за свою діяльність, який виявляється передусім у конституційному визначенні

обов'язків держави (ст.ст. 3, 16, 22). Така відповідальність не зводиться лише до політичної чи моральної відповідальності публічної влади перед суспільством, а має певні ознаки юридичної відповідальності як застосування заходів публічноправового характеру до держави та її органів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. Конституція України передбачає відповідальність державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових і службових осіб, установивши за певні дії чи бездіяльність відповідні заходи впливу (санкції) до них [8].

Однак відповідальність держави перед людиною, утвердження її прав і свобод також полягають у виконанні всіх обов'язків, узятих державою в особі її уповноважених суб'єктів (органів, підприємств, установ, організацій, посадових, службових осіб). Конституційний Суд України роз'яснив, що забезпечення прав і свобод крім усього іншого потребує зокрема законодавчого закріплення механізмів (процедур), які створюють реальні можливості для здійснення кожним громадянином прав і свобод; держава різними правовими засобами забезпечує захист прав і свобод людини і громадянина в особі органів законодавчої, виконавчої та судової влади й інших державних органів, які здійснюють свої повноваження у встановлених Конституцією України межах і відповідно до законів [9].

Тому, по-перше, як впливає з викладеного, допустимими є й інші форми здійснення відповідальності держави, її органів і посадових осіб перед людиною, аніж юридична

відповідальність, інші способи утвердження державою прав і свобод людини. Реалізація конституційних приписів про відповідальність держави перед людиною, утвердження суб'єктивних прав і свобод зокрема полягає у вичерпному здійсненні всіх узятих державою зобов'язань перед людиною, незважаючи на підстави і мотиви зміни суб'єктів, яким держава делегувала свої функції.

По-друге, як ми могли переконатися, насправді відповіді на запити судової практики щодо публічного правонаступництва вже містяться в Конституції України. Однак чого бракує Основному Закону, якщо так можна висловитися, – так це ретельного описання процедури здійснення публічного правонаступництва. Утім, зважаючи на численну кількість учасників адміністративних та інших публічноправових відносин, у конституційному врегулюванні процедури публічного правонаступництва, на нашу думку, й немає потреби.

Поволі ідея публічного правонаступництва втілюється у вітчизняному адміністративному законодавстві. Так, Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади» від 29 жовтня 2011 року № 201 визначено механізм здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх територіальних органів. Дія цього Порядку поширюється на центральні органи виконавчої влади

зі спеціальним статусом та їх територіальні органи, крім випадків, коли Конституцією України та законами України, актами Президента України визначено інші особливості порядку їх утворення, реорганізації або ліквідації [10].

Утім цей нормативно-правовий акт є недосконалим з огляду на відсутність у ньому вказівки на можливість публічного правонаступництва в разі повного чи часткового припинення адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) чи її передання іншим суб'єктам.

Також Постановою врегульовано загальні правила правонаступництва лише органів виконавчої влади, натомість практика функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) свідчить, що правонаступництво може здійснюватися між різними за своєю природою, формою власності та організаційно-правовою формою суб'єктами. Очевидно, цією постановою не врегульовується правонаступництво щодо інших суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) – органу законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, їх посадових і службових осіб.

Критеріями для формулювання наукового висновку щодо належного правового врегулювання здійснення процедури публічного правонаступництва мають стати класифікація

суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації) та види адміністративно-правових відносин, у яких ці суб'єкти перебувають. Тобто пропонується передбачити публічне правонаступництво органу законодавчої влади, органів виконавчої влади, органів судової влади, інших державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, їх посадових і службових осіб.

Визначальною обставиною законодавчого врегулювання публічного правонаступництва насамперед має бути поділ публічної влади на види – державну, муніципальну – й здійснення цих видів влади спеціально уповноваженими суб'єктами. З огляду на той факт, що правовий статус кожного суб'єкта публічної влади урегульовано відповідними спеціальними законами (наприклад, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу» тощо), виправданим вважаємо в кожному такому законі передбачити процедуру публічного правонаступництва для відповідного суб'єкта.

Зважаючи на обов'язок держави відповідати перед людиною, практику функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації), мусимо зауважити, що інститут публічного правонаступництва водночас має і конституційно-й адміністративно-правову природу; саме ця природа публічного право-

наступництва і дає нам підстави зробити такі поточні висновки:

- закріплення процедури правонаступництва має здійснюватися саме в нормах адміністративного права;

- публічне правонаступництво може здійснюватися в адміністративному (процедурному) порядку на добровільній основі;

- публічне правонаступництво може здійснюватися і в адміністративному процесі, поза волею зацікавленого суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) під час розгляду та вирішення судом адміністративної справи.

Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), так само як і припинення адміністративних повноважень цього ж суб'єкта є юридичними фактами, що зумовлюють настання наслідків правового характеру, як правило, для усіх учасників адміністративно-правових відносин, у яких перебував такий суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації).

Як було з'ясовано, таке припинення передбачає виконання юридичного обов'язку (юридичних обов'язків) суб'єктом владних повноважень (суб'єктом публічної адміністрації) перед іншими учасниками адміністративно-правових відносин.

Також публічне правонаступництво якісно впливає на склад учасників адміністративно-процесуальних відносин, а саме – на сторони та третіх осіб, зміст процесуальних дій. Так, статтею 55 КАС України передбачено, що в разі вибуття або заміни сторони чи третьої особи у від-

носінах, щодо яких виник конфлікт, суд допускає на будь-якій стадії адміністративного процесу заміну відповідної сторони чи третьої особи її правонаступником. Усі дії, вчинені в адміністративному процесі до вступу правонаступника, обов'язкові для нього такою ж мірою, якою вони були б обов'язкові для особи, яку він замінив [2].

Пленум Вищого адміністративного суду України роз'яснив, що при визначенні процесуального правонаступництва судам слід виходити з того, хто є правонаступником у спірних правовідносинах, і враховувати таке: якщо під час розгляду адміністративної справи буде встановлено, що орган державної влади, орган місцевого самоврядування, рішення, дії чи бездіяльність яких оскаржуються, припинили свою діяльність, то в такому разі суду варто залучити до участі у справі їх правонаступників. У разі ж відсутності правонаступників суду необхідно залучити до участі у справі орган, до компетенції якого належить ухвалення рішення про усунення порушень прав, свобод чи інтересів позивача [11].

У разі зменшення обсягу компетенції суб'єкта владних повноважень, не пов'язаного з припиненням його діяльності, до участі у справі як другий відповідач судом залучається інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого передані або належать функції чи повноваження щодо вирішення питання про відновлення порушених прав, свобод чи інтересів позивача [11].

Виходячи з положень статей 55, 56 Конституції України, у будь-якому

разі в названих вище випадках су-перечні правовідносини допускають правонаступництво, а тому суди мають ураховувати, що відмова у відкритті або закритті провадження в такій справі з підстав ліквідації (припинення діяльності, позбавлення частини повноважень, звільнення з посади, скорочення посади) суб'єкта владних повноважень є неприпустимими [11].

Також Вищим адміністративним судом України свого часу було обґрунтовано, що реорганізація органу, який був стороною у справі, є обов'язковою умовою для зупинення провадження у справі. Як приклад, постановою місцевого суду від 18 січня 2006 року позовні вимоги товариства до державної податкової інспекції про визнання недійсними податкових повідомлень-рішень було задоволено. Ухвалою апеляційного суду від 12 квітня 2006 року провадження у справі було зупинено для надання доказів щодо правонаступництва відповідача та надання пояснень щодо особи, яка підписала апеляційну скаргу. Ухвала апеляційного суду мотивована тим, що 12 квітня 2006 року до апеляційного суду надійшло клопотання про заміну відповідача його правонаступником у зв'язку з реорганізацією установи, на підтвердження чого надано копію наказу Державної податкової адміністрації, у тексті якого відсутні відомості щодо правонаступництва установи. Оскільки апеляційну скаргу оформлено на бланку іншої юридичної особи (правонаступника), що не є стороною у справі, відсутні докази щодо наявності у цієї особи повноважень

виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді та наявності в неї адміністративної процесуальної дієздатності, та враховуючи клопотання про зупинення провадження у справі для виправлення недоліків апеляційної скарги, надання суду доказів про правонаступника відповідача, апеляційний суд зупинив провадження у справі, установивши відповідно до вимог пункту 4 частини 2 статті 156 КАС строк для надання доказів щодо правонаступника відповідача та виправлення недоліків апеляційної скарги в один місяць із зобов'язанням відповідача надати пояснення щодо особи, яка підписала апеляційну скаргу, її повноважень на подання апеляційної скарги [12].

Підставою зупинення провадження у справі стало те, що апеляційну скаргу було оформлено на бланку іншої юридичної особи, що не є стороною у справі, та у зв'язку з відсутністю доказів щодо наявності у цієї особи повноважень виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді. Для встановлення наявності в зазначеної особи адміністративної процесуальної дієздатності судом апеляційної інстанції правомірно було задоволено клопотання про зупинення провадження у справі для виправлення недоліків апеляційної скарги та надання доказів про правонаступника відповідача. Таким чином, саме відсутність доказу щодо наявності у правонаступника повноважень виступати від імені відповідача або представляти його інтереси в суді підтверджує правомірність висновку суду апеляційної інстанції

про наявність підстав для зупинення провадження [12].

Зрештою, дослідивши сучасний стан наукового обґрунтування й законодавчого врегулювання публічного правонаступництва, можемо узагальнити деякі висновки про природу публічного правонаступництва та юридичні наслідки його здійснення. Відповіді на запитання про процедуру і наслідки такого правонаступництва мають принципове значення насамперед для судової практики в адміністративних справах та практики функціонування суб'єктів владних повноважень (суб'єктів публічної адміністрації). Отже, щодо сутності та особливостей публічного правонаступництва можемо висловити такі міркування:

1) публічне правонаступництво зумовлене наявністю відносин «держава – людина», які утворюються через формалізованих (фіктивних) виконавців державної влади – держані органи й посадових осіб, уповноважених суб'єктів. Правозобов'язання держави розподіляються між її органами, саме вони здійснюють державну волю, завдання та функції. Так само і людина здійснює свої публічні та інші права, свободи й інтереси перед державою через її (державних) представників. Тож принципово усвідомлювати, що людина, опосередковано перебуваючи в публічноправових відносинах із державою, безпосередньо звертається до її представників-фікцій – органів і посадових осіб; ці органи й посадові особи виконують роль своєрідного посередника між державою та людиною. Однак їх вибуття з публічнопра-

вових відносин «держава – людина» в жодному разі не означає, що ці відносини й обопільні правозобов'язання держави і людини припиняються. Обов'язково у правовідносинах між державою і людиною має постати інший формалізований суб'єкт, який перебирає функції, повноваження, завдання попереднього представника держави;

2) визначальними для обґрунтування змісту й процедури правонаступництва слід визнати положення Конституції України (ст.ст. 3, 16, 22), зокрема про відповідальність держави перед людиною за свою діяльність; утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави;

3) критерієм визначення публічного правонаступника пропонуємо вважати правовий статус суб'єкта публічної адміністрації (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція), який припиняється одним і набувається іншим суб'єктом публічної адміністрації. Однак правовий статус одного суб'єкта може розподілятися між іншими суб'єктами публічної адміністрації. У такому разі наставатиме множинне публічне правонаступництво, а конкретний правонаступник визначатиметься за набутим компонентом (цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенція). Зрештою слід наголосити, що зміст правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, до якого ми віднесли цільовий, організаційно-структурний компонент, компетенцію, утворюють: а) публічні функції (функції державного управління, регулювання), інші види ад-

міністративної діяльності суб'єкта владних повноважень – суб'єкта публічної адміністрації (надання адміністративних послуг, укладання та виконання адміністративних договорів, застосування заходів адміністративного примусу); б) повноваження; в) мета; г) завдання.

Тому про правонаступництво обґрунтовано буде говорити в разі передавання від одного суб'єкта до іншого функцій (інших видів адміністративної діяльності), повноважень, завдань;

4) виправдано говорити про два способи здійснення публічного правонаступництва: а) у межах адміністративної процедури; б) під час розгляду та вирішення адміністративної справи в адміністративному судочинстві;

5) у правовідносинах публічного правонаступництва об'єктивно присутні такі учасники: а) попередник – посадова (службова особа), колективне утворення без статусу юридичної особи (відділ реєстрації, постійна комісія ради), орган державної влади, орган місцевого самоврядування, які припинили своє існування чи позбулися всіх або частини повноважень (функцій, завдань); б) правонаступник – посадова (службова) особа, колективне утворення без статусу юридичної особи, орган державної влади, орган місцевого самоврядування, який перейняв усі або частину повноважень (функцій, завдань); в) суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації)¹, уповноважений

¹ Винятком, коли суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації) не присутній у відносинах публічного правонаступництва, слід вва-

на ухвалення адміністративного акта про припинення діяльності попередника (його повноважень або їх частини), визначення правонаступника та здійснення процедури правонаступництва; г) ліквідаційний орган – суб'єкт, уповноважений на організацію та безпосереднє здійснення процедури правонаступництва;

б) перераховані щойно чотири учасники публічного правонаступництва можуть набувати статусу учасника адміністративного процесу – сторони, третьої особи, яка не заявляє самостійних вимог на предмет спору, свідка. Так, попередник і правонаступник можуть набувати повноважень сторони, третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору; суб'єкт владних повноважень (суб'єкт публічної адміністрації), уповноважений на ухвалення адміністративного акта, ліквідаційний орган (його посадова особа), повноважень третьої особи, яка не заявляє самостійні вимоги на предмет спору й свідка;

7) відповідальним суб'єктом за організацію та належне здійснення публічного правонаступництва є орган державної влади, інший уповноважений суб'єкт, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення конкретного суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної ад-

жати імперативні приписи законодавства про припинення повноважень такого суб'єкта. Наприклад, Кабінет Міністрів України складає повноваження перед новообраним Президентом України. Заява про складення повноважень Кабінету Міністрів України подається Прем'єр-міністром України чи особою, яка виконує його повноваження, новообраному Президенту України в день вступу на пост Президента України (ст. 11 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 7 жовтня 2010 року) [13].

міністрації). У разі неможливості чи ускладненості визначення публічного правонаступника саме в органу державної влади, іншого уповноваженого суб'єкта, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення, виникає обов'язок цим же адміністративним актом визначити публічного правонаступника, який перебирає на себе повноваження суб'єкта, існування якого припинено. В адміністративних справах, відкритих адміністративними судами за позовами до суб'єкта, існування якого припинено органом державної влади, іншим уповноваженим суб'єктом, який ухвалив рішення (адміністративний акт) про припинення, суд має залучати таких суб'єктів (які ухвалили рішення про припинення) до участі в справі як третіх осіб, які не заявляють самостійних вимог на предмет спору (ч. 2 ст. 53 КАС України). Участь в адміністративній справі суб'єктів, які ухвалили рішення про припинення як третіх осіб, що не заявляють самостійних вимог на предмет спору, гарантуватиме можливість здійснення судової процедури публічного правонаступництва, а тому – забезпеченість здійснення фізичними (юридичними) особами їх прав, свобод, інтересів у правовідносинах із суб'єктом, існування якого припинено;

8) публічне правонаступництво може здійснюватися як унаслідок імперативних приписів законодавства, так і внаслідок владного волевиявлення уповноваженого суб'єкта у формі адміністративного акта. Зі змісту таких актів можна судити про здійснення правонаступництва та правонаступників;

9) процедуру публічного правонаступництва доцільно передбачити спеціальними законами, що визначають статус та особливості функціонування конкретного суб'єкта публічної адміністрації, – наприклад, «Про Регламент Верховної Ради України», «Про Кабінет Міністрів України», «Про судоустрій і статус суддів», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про державну службу» тощо;

10) слід розрізняти такі види публічного правонаступництва, як: а) правонаступництво органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, фондів публічного права, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, посадових, службових осіб; б) внутрішнє, зовнішнє; в) одينية, множинне; г) абсолютне (повне), часткове (вибіркове);

11) абсолютне публічне правонаступництво виникає в разі припинення чи реорганізації суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), компетенція якого повністю передається його правонаступнику; натомість часткове (вибіркове) публічне правонаступництво – у разі передавання лише частини компетенції;

12) публічне правонаступництво є однією з підстав здійснення процесуального правонаступництва, передбаченого ст. 55 КАС України;

13) публічне правонаступництво здійснюється внаслідок таких підстав: а) передавання всієї або частини адміністративної компетенції суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації); б) припинення діяльності або реор-

ганізації суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації), унаслідок звільнення з посади, скорочення посади, злиття, приєднання, поділу чи перетворення. Припинення діяльності суб'єкта владних повноважень (суб'єкта публічної адміністрації) може здійснюватися одним із таких способів: а) припинення діяльності суб'єкта наказним способом через ухвалення відповідного адміністративного акта, б) припинення діяльності суб'єкта внаслідок досягнення мети, з якою його було створено, в) припинення діяльності суб'єкта за підстав, передбачених законодавством;

14) у разі виникнення публічного правонаступництва всі матеріально-правові зобов'язання суб'єкта-попередника передаються до суб'єкта- правонаступника, який відповідно надалі має ці зобов'язання виконувати (продовжувати виконувати) перед фізичними (юридичними) особами.

Список використаних джерел:

1. Декларація про державний суверенітет від 16 липня 1990 року № 55-XII // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 31. – Ст. 429; Акт проголошення незалежності України: Постанова Верховної Ради Української РСР від 24 серпня 1991 року № 1427-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 38. – Ст. 502.

2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

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

4. Case of Kress v. France (Applicationno. 39594/98): Judgment. – Strasbourg, 7 June 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://echr.ketse.com/doc/39594.98-en-20010607/view/>.

5. Постанова Херсонського окружного адміністративного суду від 13 червня 2012 року у адміністративній справі № 2-а-5904/11/2170.

6. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень Закон України від 11 лютого 2010 року № 1878-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 18. – Ст. 549; Положення про Державну реєстраційну службу України: Затверджено Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 401/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 56; Деякі питання Державної реєстраційної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 року № 816 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 59. – Ст. 160.

7. Елистратов А. И. Основные начала административного права / Елистратов А. И. – Симферополь : из-во «Оригинал М», Крымский юридический институт Харьковского национального университета внутренних дел, 2007. – 512 с.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частини першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про відповідальність

юридичних осіб) від 30 травня 2001 року № 7-рп/2001 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 24. – Ст. 57.

9. Рішення Конституційного Суду України № 22-рп/2004 від 24 грудня 2004 року (справа про особливості застосування Закону України «Про вибори Президента України»; Рішення Конституційного Суду України № 6-рп/2001 від 23 травня 2001 року (справа щодо конституційності статті 2481 ЦПК України).

10. Про затвердження Порядку здійснення заходів, пов'язаних з утворенням, реорганізацією або ліквідацією міністерств, інших центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 жовтня 2011 року № 201 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 82. – ст. 8.

11. Про практику застосування адміністративними судами окремих положень Кодексу адміністративного судочинства України під час розгляду адміністративних справ: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 6 березня 2008 року № 2.

12. Про практику застосування окремих приписів Кодексу адміністративного судочинства України (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим адміністративним судом України): Оглядовий лист Вищого адміністративного суду України від 6 серпня 2008 року № 1367/100/13-08.

13. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 року № 2591-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 9. – Ст. 58.

Бевзенко В. М. Публичное правопреемство: сущность, процедура и особенности.

Анализируются особенности правового регулирования и процедура передачи компетенции от одного субъекта властных полномочий (субъекта властных полномочий) к иному. Такую передачу компетенции предложено именовать публичным правопреемством. Основой для возникновения публичного правопреемства в первую очередь признано существование правообязующих отношений между

государством и человеком. Акцентируется внимание на принципиальном для существования публичного правопреемства факте осуществления уполномоченными органами, должностными лицами компетенции государства.

Ключевые слова: государство, орган, должностное лицо, субъект властных полномочий, субъект публичной администрации, человек, правопреемство, процедура, публичноправовые отношения.

Bevzenko V. M. The Public Succession: Essence, Procedure and Peculiarities.

The article analyzes the peculiarities of legal regulation and the procedure of delegation of powers from one subject of office to another one. Such a procedure is proposed to be named as a 'public succession'. The existence of the legally commitment relations between the state and the individual is first of all recognized as the basis for the emergence of the public succession. The author emphasizes on the principle fact of exercising the powers of a state by the authorized agencies and officials for the public succession's origin.

Key words: state, authority, officer, subject of office, individual, succession, procedure, public legal relationship.

Стаття надійшла до редакції 19.01.2014

ДІЯЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНОЇ СУДОВОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ СУДДІВ ТА ОХОРОНИ ПРИМІЩЕНЬ СУДІВ

У статті розкривається місце Державної судової адміністрації України в системі органів, що забезпечують безпеку суддів та охорону приміщень судів. Автор здійснює дослідження щодо правового регулювання взаємодії Державної судової адміністрації України з іншими органами державної влади, на яких покладено обов'язок виконання охоронної функції держави та її органів.

Ключові слова: охорона приміщень судів, Державна судова адміністрація України, забезпечення безпеки учасників судового процесу.



**Діхтієвський Петро
Васильович,**

доктор юридичних
наук, професор
кафедри адміністративного права юри-
дичного факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

**Сурник Віктор
Миколайович,**

аспірант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

Одним із завдань діяльності Державної судової адміністрації України є охорона приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу. Державна судова адміністрація України належить до органів суддівської гілки влади, що наділені адміністративно-управлінськими повноваженнями. Однак самостійне виконання нею настільки важливого і масштабного завдання є ускладненим. Саме тому вбачається логічною взаємодія Державної судової адміністрації України з іншими органами державної влади, на яких покладено обов'язок виконання охоронної функції держави та її органів. Оскільки Державна судова адміністрація України є центральним органом публічної адміністрації, то можна стверджувати, що забезпечення охорони приміщень судів і безпеки учасників судового процесу здійснюється на засадах взаємодії та координації дій уповноважених на те органів.

Питанню правового забезпечення охорони громадського порядку, зокрема забезпечення безпеки учасників судового процесу, неодноразово приділялася увага таких учених, як В. Авер'янов, М. Ануфрієв, О. Бандурка, В. Петков, С. Шатрава.

При цьому більшість науковців дотримуються типового підходу до розуміння сутності охорони громадського порядку, яка полягає у взаємодії та координації спільної діяльності відповідних органів, на яких

покладено обов'язок запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок і безпеку осіб [4, с. 4; 1, с. 174].

Слушною є позиція науковців, зокрема П. Діхтієвського, О. Гогуса, про те, що проблема забезпечення безпеки учасників судочинства в юридичній науці є новою, з обґрунтуванням її актуальності доцільністю віднесення до суб'єктів судочинства осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, осіб, які беруть участь у виявленні, попередженні, припиненні, розкритті або розслідуванні злочинів, у судовому розгляді кримінальних справ, а також працівників суду і правоохоронних органів, залучених до ведення провадження [3, с. 58].

На Державну судову адміністрацію України законодавцем покладено обов'язок забезпечення у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами, правоохоронними органами незалежності, недоторканності та безпеки суддів (п. 29 ст. 4 Положення «Про Державну судову адміністрацію України»). Фактично Державну судову адміністрацію України наділено компетенцією щодо застосування організаційно-правових заходів у сфері забезпечення безпеки приміщень судів і учасників судочинства. Оскільки Державна судова адміністрація України є органом публічної адміністрації, то механізм державного забезпечення безпеки суб'єктів судочинства слід розглядати у форматі вдосконалення діяльності Державної судової адміністрації України в цій сфері.

Варто підтримати позицію П. Діхтієвського та О. Гогуса про те, що

вдосконалення цієї проблематики можливе завдяки якісному добору та розстановці кадрів у підрозділах, які виконують ці завдання [2, с. 73].

Слід звернути увагу й на виокремлення вченими такої основної ознаки взаємодії між органами влади, як домовленість, яка в свою чергу може бути усною і письмовою та стосуватися часу, місця, порядку, засобів, способів і форми спільних дій та ін. З питань охорони приміщень судів і безпеки учасників судового процесу взаємодію між Державною судовою адміністрацією України та структурними підрозділами органів внутрішніх справ визначено нормативно-правовими актами. Однак єдиного правового акта, який би містив положення про порядок, форми, способи і засоби охорони приміщень судів й забезпечення безпеки учасників судового процесу немає.

Власне, розуміння терміна забезпечення доцільно розглядати у двох аспектах: по-перше, як констатацію правової діяльності суб'єкта забезпечення охорони приміщень суду і безпеки учасників судового процесу, по-друге, як передбачену правовими нормами сукупність способів і засобів забезпечення функціонування того чи іншого явища. Так, зокрема І. Ієрусалимов визначає, що «забезпечення» – це «...система заходів, покликаних зробити можливим, дійсним і безумовним використання науково-технічного потенціалу...» у сфері запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок [6, с. 16].

Правову основу для виконання завдань із питань забезпечення охорони

приміщень судів і безпеки учасників судового процесу становлять: Конституція України; Закон України «Про судоустрій і статус судів»; Положення про Державну судову адміністрацію України; спільні накази Державної судової адміністрації України і Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок організації підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорони приміщень суду»; «Про затвердження Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів»; накази Державної судової адміністрації України «Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення старшими судовими розпорядниками та судовими розпорядниками проведення судового засідання, їх взаємодії з правоохоронними органами»; «Про затвердження Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності»; рішення колегії Державної судової адміністрації України від 14 липня 2010 р. щодо вжиття заходів, спрямованих на реалізацію «Програми забезпечення безпеки працівників суду, охорони приміщень судів та покращення їх технічного укріплення на 2010–2013 роки», а також договори між Державною судовою адміністрацією України та спеціальними підрозділами органів внутрішніх справ («Грифон») з питань забезпечення охорони приміщень суду й безпеки учасників судового процесу та ін.

Конституція України, як основний гарант прав і свобод людини, містить положення, що гарантує не-

залежність і недоторканність суддів, забороняючи вплив на суддів у будь-який спосіб (ч. 1 ст. 126). Основний Закон також передбачає, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів, зокрема й забезпечення охорони приміщень суду (ст. 130). Наведене дає підстави стверджувати, що основні правові засади забезпечення охорони приміщень суду й безпеки учасників судового процесу чітко передбачені в конституційних нормах, що безпосередньо є базисом для подальшого правового забезпечення охорони приміщень судів і безпеки учасників судового процесу.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить норми, якими до повноважень Державної судової адміністрації України відносить забезпечення належних умов діяльності судів загальної юрисдикції (п. 2 ст. 146) та взаємодію з відповідними органами й установами, зокрема іншими державами, з метою вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів (п. 11 ст. 146). Підтвердження виконання Державною судовою адміністрацією України поставлених перед нею завдань з означеної проблематики знаходимо у звітних даних щодо діяльності Державної судової адміністрації України.

Щодо Положення «Про Державну судову адміністрацію України», то його норми з питань охорони приміщень суду та забезпечення безпеки учасників процесу слід поділити на дві групи. До першої відносимо ті, що дублюють положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів»: забезпечення належних умов ді-

яльності судів загальної юрисдикції (п. 2 ст. 4); взаємодія з відповідними органами та установами з питань вдосконалення організаційного забезпечення діяльності судів (п. 11 ст. 4); організація діяльності служби судових розпорядників (п. 12 ст. 4). До другої групи відносимо ті норми, які більш чітко визначають напрямки діяльності Державної судової адміністрації України щодо охорони приміщень судів і безпеки суддів – організацію та фінансування будівництва, ремонт будинків і приміщень судів, забезпечення їх технічним оснащенням (п. 22 ст. 4); забезпечення в межах повноважень, визначених законом, у взаємодії з органами суддівського самоврядування, судами, правоохоронними органами незалежності, недоторканності та безпеки суддів (п. 29 ст. 4).

Аналіз підсумків роботи Державної судової адміністрації України за 2010-2012 роки дозволяє виокремити такі заходи, що вживаються Державною судовою адміністрацією України для охорони приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу: 1) охорона приміщень судів і підтримання на них відповідного порядку проходження громадян, проїзду транспортних засобів, проносу і провозу речей тощо; 2) запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок у судах від час розгляду справ; 3) особиста охорона суддів та членів їх сімей у разі загрози нормальному виконанню суддею своїх професійних обов'язків, життю чи здоров'ю, честі та гідності суддів і членів їхніх сімей; 4) забезпечення безпеки учасників су-

дового процесу; 5) оснащення приміщень судів технічними засобами охорони; 6) проведення профілактичних заходів з метою запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок у судах й на життя та здоров'я суддів.

При цьому, зважаючи на те, що Державна судова адміністрація України виконує завдання з організації служби судових розпорядників, проблематику охорони громадського порядку в судових установах слід розглянути й у форматі взаємодії працівників міліції та служби судових розпорядників. У науковій літературі вченими виділяються напрямки підтримки та вдосконалення взаємодії між Державною судовою адміністрацією України та структурними підрозділами міліції. Зокрема С. Шатрава до них відносить: створення системи обміну інформацією між такими органами; узагальнення спільного досвіду, розробку методичних вказівок з питань організації взаємодії; здійснення контролю за порядком взаємодії та ін. [8, с. 48].

Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 19 листопада 2003 р. було створено самостійний спеціальний підрозділ судової міліції «Грифон», що належить до структури міліції громадської безпеки. У своїй діяльності спецпідрозділ керується Конституцією України, законами України «Про міліцію», «Про статус суддів», «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про

судоустрій України», іншими законами України, нормативними актами Верховної Ради України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами МВС України та Положенням про спеціальний структурний підрозділ судової міліції «Грифон».

Служба судових розпорядників здійснює свою діяльність на основі Положення про службу судових розпорядників та організацію її діяльності. Правовою базою діяльності служби судових розпорядників є Конституція України, Цивільний процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України, Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінально-процесуальний кодекс України, накази Державної судової адміністрації України, Положення про службу судових розпорядників та організацію їх діяльності та ін. Наведене дає підстави стверджувати, що діяльність структурних підрозділів міліції та служби судових розпорядників з питань забезпечення громадського порядку в суді має належне правове забезпечення.

Служба судових розпорядників разом із підрозділами міліції, що функціонують у суді, мають однакові завдання: здійснення охорони громадського порядку, забезпечення безпеки в залах судових засідань усім учасникам судового процесу, організацію охорони приміщень судових установ, запобігання правопорушенням, що посягають на громадський порядок, тощо. Лише на засадах спільної злагодженої спів-

праці між підрозділами Державної судової адміністрації України та міліції вбачається можливою мінімізація порушень громадського порядку у приміщеннях суду, підвищення рівня забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у судових засіданнях, динамічне планування спільної роботи, прогнозування заходів щодо профілактики правопорушень та ін.

Взаємодія Державної судової адміністрації України з підрозділами міліції з питань охорони приміщень судів і забезпечення безпеки суддів здійснюється на основі спільних наказів Державної судової адміністрації України і Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Інструкції про порядок організації підтримання громадського порядку в суді, припинення проявів неповаги до суду, а також охорони приміщень суду», а також «Про затвердження Правил пропуску осіб до приміщень судів та на їх територію транспортних засобів» та ін. [7, с. 99].

Таким чином, аналіз нормативно-правової бази щодо взаємодії Державної судової адміністрації України й міліції з питань охорони приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу дає підстави стверджувати, що лише спільними заходами означених органів забезпечується високий рівень виконання поставленого завдання.

Успішне виконання Державною судовою адміністрацією України завдань щодо охорони приміщень судів і забезпечення безпеки учасників судового процесу є можливим за умови її взаємодії зі спеціальними підрозділами міліції.

Список використаних джерел:

1. Берляч А. І. Адміністративний процес у європейському викладі: від теорії до практики / А. І. Берляч // Адміністративне право і процес: науково-практичний журнал, заснований Київським національним університетом імені Тараса Шевченка. – 2013. – № 3(5).
2. Діхтієвський П. В. Актуальні питання державного забезпечення безпеки суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності: організаційно-правові заходи / П. Діхтієвський, О. Гогусь // Вісник Академії прокуратури України. – 2007. – № 1. – С. 71–76.
3. Діхтієвський П. Державне забезпечення безпеки суб'єктів кримінально-процесуальної діяльності: проблеми врегулювання / П. Діхтієвський, О. Гогусь // Вісник Академії прокуратури України. – 2006. – № 4. – С. 56–66.
4. Ермаков К. К. Взаимодействие и координация в органах внутренних дел. Лекция. – М.: Академия МВД СССР, 1971. – 24 с.
5. Звіт про роботу Державної судової адміністрації України протягом 2010–2012 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://court.gov.ua/userfiles/Zvit%20DSA.pdf>.
6. Ієрусалимов І. О. Криміналістичні аспекти забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві / І. О. Ієрусалимов, Ж. В. Удовенко // Матеріали конф. «Актуальні проблеми криміналістики» (Донецьк, 2 березня 2001 р.). – Донецьк: Донецький ін-т внутрішніх справ. – 2001. – С. 51–56.
7. Фелик В. Правові аспекти державного управління в процесі реформування адміністративної діяльності органів внутрішніх справ / В. Фелик // Право України. – 2007. – № 8. – С. 97–101.
8. Шатрава С. Правова регламентація діяльності судової міліції в умовах союдогення / С. Шатрава // Підприємництво, господарство і право. – 2009. – № 9. – С. 48–50.

Дихтиевский П. В., Сурник В. Н. Деятельность Государственной судебной администрации Украины в контексте организационного обеспечения безопасности судей и охраны зданий судов.

В статье раскрывается место Государственной судебной администрации Украины в системе органов, обеспечивающих безопасность судей и охрану помещений судов. Автор проводит исследования относительно правового регулирования взаимодействия Государственной судебной администрации Украины с другими органами государственной власти, на которых возложена обязанность выполнения охранной функции государства и его органов.

Ключевые слова: охрана помещений судов, Государственная судебная администрация Украины, обеспечение безопасности участников судебного процесса.

Dykhteyevskiy P. V., Surnyk V. M. Activity of the State Judicial Administration of Ukraine in the context of organizational security and protection of judges of court premises.

The article deals with place of the State Judicial Administration of Ukraine in the system of ensuring safety and protection of judges and court premises. The author carries out research on the legal regulation of the mutual action of the State Judicial Administration of Ukraine and other state authorities, who are responsible performing security functions of the state and its organs.

Key words: Protections of court premises, the State Judicial Administration of Ukraine, ensure the safety of the trial.

Стаття надійшла до редакції 10.02.2014

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОГО СПЕЦІАЛІЗОВАНОГО СУДУ

У статті на підставі аналізу наукових уявлень про сутність організаційного забезпечення судових органів і нормативних положень законодавчих актів у сфері організаційного забезпечення здійснення судочинства в Україні досліджуються теоретичні і практичні аспекти організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду. Автором розкриваються окремі проблеми організаційного забезпечення Вищого спеціалізованого суду в контексті реалізації владних управлінських функцій головою та керівником апарату вищого спеціалізованого суду. Обґрунтовується низка пропозицій щодо уточнення і розмежування повноважень голови та керівника апарату Вищого спеціалізованого суду.

Ключові слова: організаційне забезпечення, владні управлінські функції, вищий спеціалізований суд, апарат суду, голова вищого спеціалізованого суду, керівник апарату.



**Глущенко Світлана
Володимирівна,**

кандидат юридичних наук, здобувач Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», начальник управління забезпечення діяльності судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ

Із прийняттям Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суттєво змінилася роль апарату вищого спеціалізованого суду. На відміну від Закону України «Про судоустрій України», положеннями чинного законодавства на апарат покладено значно більший обсяг обов'язків із питань організаційного забезпечення. За змістом ч. 1 ст. 150 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» організаційне забезпечення діяльності вищого спеціалізованого суду здійснюється апаратом відповідного суду. Водночас законодавець не розкриває поняття «організаційне забезпечення» в контексті діяльності вищих спеціалізованих судів. З наведеного випливає необхідність дослідження питань, пов'язаних із визначенням характеру та змісту обов'язків апарату вищого спеціалізованого суду в питанні організаційного забезпечення його діяльності.

Проблеми організаційного забезпечення судових органів розглядалися у роботах А. Борка, В. Бринцева, В. Городовенка, В. Капустинського, Р. Кирилюка, О. Красноборова, І. Марочкіна, В. Сердюка, А. Стрижака, А. Хливнюк та інших авторів. Водночас в юридичній науці не сформовано єдиного підходу до

визначення характеру і змісту організаційного забезпечення, що зумовлює необхідність подальшого дослідження цього питання.

Метою цього дослідження є визначення на підставі аналізу наукових уявлень, нормативних положень законодавчих актів у сфері організаційного забезпечення здійснення судочинства в Україні сутності організаційного забезпечення судових органів та вивчення теоретичних і практичних аспектів організаційного забезпечення вищого спеціалізованого суду.

Належне забезпечення діяльності кожного суду впливає на ефективність його функціонування як державного (судового) органу та якість здійснення ним правосуддя. Тому на апарат суду покладається визначений обсяг обов'язків щодо створення умов для своєчасного отримання суддями документів, які потребують процесуального реагування, з метою розгляду скарг і справ у розумні строки, оптимізації судового навантаження тощо. Як зазначає з цього приводу Р. Кирилюк, завдання організаційного забезпечення діяльності судів є загальнодержавним і його вирішення є складовою державної політики у сфері судоустрою [1, с. 42–48].

Щодо з'ясування сутності поняття «організаційне забезпечення суду», то, на наш погляд, необхідно виходити з напрацювань науковців у цьому напрямку, які однак досліджували не особливості діяльності апаратів судів, а специфіку функціонування Державної судової адміністрації України [2; 3; 4; 5; 6]. Так, на думку А. Борка, організаційне забез-

печення адміністративних судів полягає в сукупності певних заходів, здійснення яких дозволяє створити належні умови відправлення правосуддя. Таке забезпечення складається із заходів, спрямованих на створення умов для повного, усебічного, об'єктивного та незалежного здійснення правосуддя – фінансового, кадрового матеріально-технічного, інформаційно-методичного, організаційно-технічного характеру. При цьому автор зауважує про достатній рівень їх регламентації [6, с. 61–62].

Значення слова організаційне є похідним від організація, що енциклопедичними довідковими джерелами тлумачиться досить широко: 1) як властивість будь-якого матеріального об'єкта, що виявляється в упорядкованості структури, внутрішньої будови; 2) як сукупність пов'язаних складових частин (елементів) відповідного об'єкта, а також зв'язків (взаємовідносин) між ними та іншими об'єктами, в результаті чого утворюється певне організаційне середовище; 3) як суб'єктивне явище, притаманне всім керованим соціальним об'єктам; 4) як одна з універсальних функцій соціального (зокрема державного) управління [7, с. 569].

В останньому випадку організація визначається як складова змісту управлінської діяльності щодо впорядкування суспільних відносин, раціональної побудови органів (апарату) управління, а також системи управління. Досліджуючи поняття «державне управління» в контексті забезпечення судів загальної юрисдикції, А. Стрижак визначає його як забезпечення діяльності зазначених

судів із питань організаційної, розпорядчої, контрольно-технічної, матеріально-фінансової та документально-архівної діяльності голів судів, їх заступників, а також керівників апаратів судів [3, с. 11–12].

З урахуванням специфіки функціонування вищих спеціалізованих судів та їх апаратів також підлягає дослідженню поняття «забезпечення». Юридична довідкова література визначає його опосередковано, шляхом тлумачення похідних категорій «забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні», «забезпечення виконання зобов'язань». Так, під першим поняттям розуміється здійснення правоохоронними органами правових, організаційних, технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна осіб від протиправних посягань, з метою створення необхідних умов для відправлення правосуддя. У свою чергу друге поняття визначається як спеціальні заходи майнового характеру, які спонукають сторони до неухильного і реального виконання зобов'язання [8, с. 119].

Виходячи з наведених визначень, можна виокремити спільні риси, які характеризують поняття «забезпечення». По-перше, це сукупність заходів різного спрямування, по-друге – створення умов для здійснення тієї чи іншої діяльності. Проектуючи досліджуване поняття на діяльність вищих спеціалізованих судів, ми вважаємо, що сутність їх організаційного забезпечення полягає в комплексній реалізації апаратом певних заходів, результати якої спрямовані на створення належних умов функціонування від-

повідного вищого спеціалізованого суду як органу судової влади.

Напрацювання загальної теорії управління свідчать про ґрунтовне ставлення до проблеми керівництва, якій відводиться належне місце. Керівник уособлює в собі персоніфікацію відповідальності, влади і права на здійснення контролю. За реалізації такого підходу відносини, які мають місце всередині організації, умовно формують ієрархічну піраміду, породжуючи при цьому чітке відображення функціональної структури сучасної організації [9, с. 58]. Разом із тим, на наш погляд, приписи Закону України «Про судоустрій і статус судів» недостатньо чітко регулюють питання управління у вищих спеціалізованих судах, співвідношення управлінських повноважень голови суду та керівника апарату.

Потреба чіткого розмежування функцій суддів і працівників апарату відповідного суду виникла порівняно нещодавно [10; 11]. Нормативною основою для функціонування апарату вищого спеціалізованого суду є положення ст.ст. 149 і 150 Закону України «Про судоустрій і статус судів». Як стверджує В. Сердюк, основним завданням апарату вищого спеціалізованого суду є організаційно-методичне та інформаційне забезпечення діяльності відповідного вищого судового органу, оскільки вирішення питань, пов'язаних із забезпечувальною діяльністю правосуддя на рівні вищого спеціалізованого суду, покладено не на органи Державної судової адміністрації України, а на його апарат [12, с. 27–37].

Однак, на нашу думку, такий підхід комплексно не характеризує спе-

цифіку діяльності апарату вищого спеціалізованого суду. Ми вважаємо, що повноваження апарату вищого спеціалізованого суду значно ширші. Це підтверджується й аналізом положень про апарати відповідних вищих спеціалізованих судів. Тому з урахуванням завдань і повноважень, визначених Законом України «Про судоустрій і статус суддів» апарат виконує відповідні функції у таких сферах: організаційно-методичного забезпечення; правового; аналітичного та інформаційно-статистичного; документального; інформаційно-технічного; фінансового; кадрового; матеріально-технічного та соціально-побутового забезпечення; комунікацій; міжнародно-правового співробітництва; охорони державної таємниці, режимно-секретної та мобілізаційної роботи. Перелік сфер діяльності апарату доводить значущість виконуваних ним функцій та свідчить про органічну єдність усіх функцій, що здійснюються вищим спеціалізованим судом. За таких обставин обґрунтованим є твердження про те, що апарат є невід'ємною частиною вищого спеціалізованого суду.

У більшості розвинутих у правовому розумінні країн виконання допоміжних, непроцесуальних функцій покладається на судових адміністраторів (клерків суду, працівників апарату). Наприклад, такий підхід реалізовано в законодавстві Нідерландів, Фінляндії, ФРН тощо [13, с. 69–87]. У цьому аспекті необхідно зауважити, що у вітчизняній судовій системі інститут апарату суду хоч і не є новим, проте його дослідженню присвячено недостатньо уваги. Тому важливо

розглянути відносини, які складаються між головою вищого спеціалізованого суду і керівником апарату саме як адміністраторами.

Загалом у цьому аспекті спостерігається тісна співпраця між головою суду і керівником апарату. Проте в деяких судах автономність статусу судді є досить високою, а посадова ієрархія підтримується доволі жорстко і надалі. В Україні осмислення значення посади керівника апарату вищого спеціалізованого суду перебуває у процесі становлення та формування як ключової адміністративної посади. За відсутності законодавчо визначеного обсягу повноважень керівника апарату їх перелік конкретизується в положеннях про апарат відповідного вищого спеціалізованого суду.

Суттєвим є питання про підпорядкованість керівника апарату голові вищого спеціалізованого суду. Так, перший у своїй діяльності підзвітний зборам суддів цього суду. У свою чергу голова вищого спеціалізованого суду має право контролювати не діяльність апарату загалом, а повинен перейматися контролем ефективності його діяльності. Тому ми погоджуємося з думкою І. Марочкіна про те, що, навіть незважаючи на право голови вищого спеціалізованого суду подати подання Голові Державної судової адміністрації України щодо притягнення керівника апарату до дисциплінарної відповідальності, не можна однозначно стверджувати про підпорядкованість зазначеної посадової особи голові [14, с. 55].

На шляху до впровадження європейських стандартів судового управління в Україні сприйнято основні

положення щодо покладення реалізації функцій організаційного забезпечення на судових адміністраторів, що, як зазначає В. Бринцев, дає можливість головам судів зосередитися на відправленні правосуддя, контрольній функції та наданні методичної допомоги суддям за умови суворого дотримання принципу незалежності [15, с. 210]. Крім того в Концепції вдосконалення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів визначалася за мету теза про те, що голова суду повинен представляти суд як орган державної влади, а представником суду як юридичної особи має бути керівник апарату. Тобто за змістом Концепції відповідно до принципу поділу влади судові та організаційно-управлінські функції не повинні поєднуватися в рамках судової влади. Таку ідею закладено в чинному Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

На сьогодні голова вищого спеціалізованого суду і керівник апарату «приречені» на співпрацю, оскільки зменшення обсягу повноважень першого повинно доповнюватися уточненням і підсиленням статусу другого. Практична діяльність апарату не позбавлена проблемних питань, які виникають у зв'язку з прогалинами законодавства. Так, стаття 34 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», визначаючи повноваження голови вищого спеціалізованого суду, не встановлює їх виключного переліку. Діяльність будь-якого вищого спеціалізованого суду має дуалістичний характер, оскільки одночасно здійснюється ним як органом

судової влади (судом), так і державним органом, що має статус юридичної особи. Це пов'язано з необхідністю досягнення належного рівня організаційного забезпечення суду, матеріально-технічного й інформаційного забезпечення судового процесу, потребою організації та забезпечення належних умов праці судді і працівників апарату тощо. Виходячи з цього, виникає проблема розмежування повноважень голови вищого спеціалізованого суду і керівника апарату у питаннях окремих напрямків організаційного забезпечення.

Згідно зі ст. 22 Бюджетного кодексу України головними розпорядниками коштів за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, можуть бути виключно органи, уповноважені відповідно Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, а також міністерствами в особі їх керівників, іншими центральними органами державної влади, Конституційним Судом України, судами загальної юрисдикції, Державною судовою адміністрацією України, установами та організаціями, які визначені Конституцією України. За змістом додатку № 3 до Державного бюджету України на 2013 рік «Розподіл видатків Державного бюджету на 2013 рік» у графі «Найменування згідно з відомчою і програмною класифікаціями видатків та кредитування державного бюджету» зазначено про вищі спеціалізовані суди та їх апарати у контексті здійснення судочинства відповідними судами.

Згідно із постановою Кабінету Міністрів України від 9 березня 2006 р. № 268 саме керівник державного органу має право в межах затвердженого фонду оплати праці встановлювати державним службовцям надбавки, доплати, здійснювати преміювання, надавати допомогу на оздоровлення та матеріальну допомогу для вирішення соціальних питань. Тобто за логікою законодавця питання, пов'язані з оплатою праці державних службовців у суді, має вирішувати голова суду, але він прямо не наділений такими повноваженнями в Законі України «Про судоустрій і статус суддів».

Крім того за змістом Типового положення про бухгалтерську службу бюджетної установи, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 26 січня 2011 р. № 59, бухгалтерська служба підпорядковується безпосередньо керівнику бюджетної установи, а до компетенції головного бухгалтера належить погодження документів, пов'язаних із витрачанням фонду заробітної плати, встановленням посадових окладів і надбавок працівникам. Це Положення не містить посилань на необхідність посередників між керівником установи і керівником бухгалтерської служби. Проте, як зауважує Л. Фесенко, ст. 34 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не містить будь-яких посилань на повноваження голови вищого спеціалізованого суду щодо вирішення питань фінансового забезпечення судової установи, обмежуючись обтічним посиланням на здійснення ним ін-

ших повноважень, визначених законом, при цьому не уточнюючи яким саме [16, с. 178].

З іншого боку, у статті 149 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» зазначено, що керівник апарату очолює апарат суду, який здійснює організаційне забезпечення суду, та несе персональну відповідальність за належне організаційне забезпечення суду, суддів, судового процесу, функціонування автоматизованої системи документообігу, інформує збори суддів про свою діяльність. Але статтею 143 Закону передбачено, що суди загальної юрисдикції фінансуються згідно з кошторисами і щомісячними розписами видатків, затвердженими відповідно до вимог цього Закону в межах річної суми видатків, передбачених Державним бюджетом України на поточний фінансовий рік, у порядку, встановленому Бюджетним кодексом України. Отже, між приписами цього Кодексу і положеннями Закону України «Про судоустрій і статус суддів» існує суперечність, усунути яку необхідно шляхом уточнення повноважень керівника апарату вищого спеціалізованого суду.

Підлягає висвітленню й інший аспект організації роботи вищого спеціалізованого суду. За змістом статті 32 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» одним з основних завдань вищого спеціалізованого суду є надання методичної допомоги судам нижчого рівня з метою однакового застосування норм Конституції та законів України в судовій практиці на основі її узагальнення та аналізу судової статистики. Як правило, такі

заходи відбуваються з виїздом суддів, які розпорядженням голови вищого спеціалізованого суду (або його заступника) закріплені за відповідними апеляційними судами, до міст їх територіального розташування. Для оформлення такого виїзду видається наказ про відрядження судді. Крім того з метою виконання приписів ст. 130 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо реалізації права судді на відпустку також видається відповідний наказ.

Однак норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» не визначають посадову особу, яка повинна прийняти управлінське рішення і викласти його у відповідному розпорядчому документі (наказі). Виходячи з положень ст. 34 Закону, голова вищого спеціалізованого суду, крім перерахованих у ч. 1, здійснює й інші повноваження, визначені законом. Але комплексний аналіз його приписів свідчить про те, що інші повноваження голови полягають у реалізації компетенції зборів суддів щодо прийняття рішення про утворення судової палати, її складу та призначення секретаря судової палати. Щодо суддів, то голова вищого спеціалізованого суду на підставі акта про обрання на посаду судді чи звільнення судді з посади має право видати відповідний наказ. Проте на видання інших наказів голова повноважень не має, також відсутні такі повноваження і в керівника апарату. Наведене підтверджує позицію щодо потреби чіткого розмежування й уточнення повноважень зазначених посадових осіб.

Крім того ч. 3 ст. 15 Закону України «Про судоустрій і статус суддів»

передбачено, що в судах загальної юрисдикції функціонує автоматизована система документообігу, що відображено у відповідних приписах усіх процесуальних законів. У діяльності апарату вищого спеціалізованого суду впровадження та забезпечення безперебійного функціонування автоматизованої системи документообігу суду займають важливе місце. Разом із тим повністю домогтися бездоганної роботи та дотримання процесуальних вимог щодо забезпечення автоматизованою системою документообігу об'єктивного і неупередженого розподілу справ між судьями з додержанням принципів черговості та однакової кількості справ кожному судді на даному етапі її використання не вдалося. Наприклад, С. Которобай достатньо чітко окреслює поточні проблеми автоматизованого розподілу скарг і справ, що є причиною нарікань суддів на роботу системи автоматизованого документообігу та стосуються безпосереднього виконання обов'язків керівником апарату [17].

Підсумовуючи наведене вище зауважимо, що з урахуванням того, що організаційне забезпечення суду, здійснення якого покладено на апарат, – це постійний, кропіткий, плановий процес, а голова вищого спеціалізованого суду зобов'язаний контролювати ефективність роботи апарату, то, по-перше, для цього необхідно визначити критерії (ознаки) такої ефективності. По-друге, ефективна система управління ґрунтується на виконанні відповідних планових заходів, затверджених у встановленому порядку. По-третє, для здійснення

контролю голова вищого спеціалізованого суду повинен мати оперативну інформацію про виконання тих чи інших заходів (організаційних, фінансових, кадрових тощо). Отже, на нашу думку, на законодавчому рівні необхідно чітко окреслити компетенцію керівника апарату з метою уникнення довільного делегування йому повноважень головою вищого спеціалізованого суду.

Список використаних джерел:

1. Кирилюк Р. І. Про сутність категорії «організаційне забезпечення» щодо діяльності судів / Р. І. Кирилюк // Публічне право. – 2012. – № 2. – С. 42–48.
2. Хливнюк А. М. Правовий статус Державної судової адміністрації України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.10 «Судовий устрій; прокуратура та адвокатура» / А. М. Хливнюк. – К., 2009. – 22 с.
3. Стрижак А. А. Державне управління забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції: дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Стрижак Андрій Андрійович. – К., 2005. – 184 с.
4. Красноторов О. В. Адміністративно-правовий статус Державної судової адміністрації України : дис... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Красноторов Олександр Валерійович. – Х., 2010. – 209 с.
5. Бринцев В. Д. Становлення правової держави: втілення у національну модель організаційного забезпечення судової влади : монографія / В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
6. Борко А. Л. Організаційно-правове забезпечення діяльності адміністративних судів України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. Л. Борко. – Л., 2009. – 220 с.
7. Великий юридичний енциклопедичний словник / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. – К.: ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
8. Сучасна правова енциклопедія / [О. В. Зайчук, О. Л. Копиленко, Н. М. Оніщенко та ін.]; за заг. ред. О. В. Зайчука / Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – 384 с.
9. Большаков А. С. Современный менеджмент: теория и практика / А. С. Большаков, В. И. Михайлов. – СПб.: Питер, 2002. – 416 с.
10. Tobin R. Creating the Judicial Branch: The Unfinished Reform. – Universe, Jun 30, 2004. – Political Science. – 298 p.
11. Perri S. Millar. Judicial Administration in Canada. – Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press, 1981. – 363 p.
12. Сердюк В. В. Актуальні питання діяльності апаратів вищих спеціалізованих судів у контексті судової реформи / В. В. Сердюк // Часопис цивільного і кримінального судочинства. – 2011. – № 1. – С. 27–37.
13. Fabra M. Policies to Enhance the Quality of Justice in Europe / M. Fabra. – Paris, Edition Montcheireiten, 2005. – С. 69–87.
14. Організація роботи суду : навч. посіб. [для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] / [І. Є. Марочкін, Л. М. Москвич, О. М. Овчаренко та ін.] ; за заг. ред. І. Є. Марочкіна. – Х.: Право, 2012. – 256 с.
15. Бринцев В. Д. Стандарти правової держави: втілення для утвердження справедливого організаційного забезпечення судової влади / В. Д. Бринцев. – Х.: Право, 2010. – 464 с.
16. Фесенко Л. І. Правовий статус Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ у системі судового устрою : дис... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Фесенко Леонід Іванович. – О., 2011. – 242 с.
17. Которобай С. В. Проблемна автоматизація / С. В. Которобай // Юридична практика. Судовий випуск. – 2011. – 26 трав.

Глушенко С. В. Проблемные вопросы организационного обеспечения высшего специализированного суда.

В статье на основании анализа научных представлений о сущности организационного обеспечения и нормативных положений законодательных актов в сфере организационного обеспечения осуществления судопроизводства в Украине исследуются теоретические и практические аспекты организационного обеспечения высшего специализированного суда в контексте реализации властных управленческих функций председателем и руководителем аппарата высшего специализированного суда. Обосновывается ряд авторских предложений по уточнению и размежеванию полномочий председателя и руководителя аппарата высшего специализированного суда.

Ключевые слова: организационное обеспечение, властные управленческие функции, высший специализированный суд, аппарат суда, председатель высшего специализированного суда, руководитель аппарата.

Hlushchenko S. V. Problem Issues of the Organizational Support of the Higher Specialized Court.

On the basis of the analysis of scientific views concerning the essence of organizational support of judicial bodies and normative provisions of legislative acts in the sphere of organizational support of judicial proceedings administering in Ukraine, the article deals with investigation of theoretical and practical aspects of the organizational support of the Higher Specialized Court. The author reveals particular problems of organizational support of the Higher Specialized Court in the context of realization of state management functions by the president and administrator of the Higher Specialized Court. The author provides justification of a range of his proposals as for clarification and differentiation of authorities of president and administrator of the Higher Specialized Court.

Key words: organizational support, state management functions, the Higher Specialized Court, court staff, president of a Higher Specialized Court, court administrator.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТ ЗДІЙСНЕННЯ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРАКТИЧНІ ПРОБЛЕМИ

У статті досліджуються теоретичні та практичні аспекти участі вищого органу виконавчої влади України в зовнішніх зносинах. Зокрема розкриваються проблеми законодавчого регулювання зазначеного питання та формулюються пропозиції щодо їх подолання. Наголошується на необхідності пошуку конституційних механізмів збалансування стосунків між Урядом і Главою держави в реалізації зовнішньої політики.

Ключові слова: Кабінет Міністрів України, зовнішня політика, Президент України.



**Совгира Ольга
Володимирівна,**

доктор юридичних
наук, доцент
кафедри конституційного права
юридичного
факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

Визначення меж реалізації компетенції урядів у сфері відповідних суспільних відносин за змішаних форм правління є актуальною теоретичною та практичною проблемою. Так, в Україні недостатня законодавча урегульованість цього питання призвела до виникнення резонансного прецеденту, що мав місце 21 листопада 2013 р., коли Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження, згідно з яким процес підготовки до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС було призупинено. Наслідком цього стали масові протести громадян у всій державі, сутність і природа яких потребуватиме окремого історичного аналізу та оцінки.

Очевидно, що в цьому разі було не враховано суспільну думку, під якою розуміють сукупність безлічі сил – груп інтересів, громадських організацій і рухів, корпоративних, етнічних лобі та ін. [1, с. 150–151].

У зв'язку з цим вартим уваги є досвід зарубіжних держав щодо врахування зазначеної думки при визначенні курсу зовнішньої політики. Так, в американській політичній думці існують дві провідні моделі, що відображають процес реалізації суспільної думки в зовнішній політиці. Перша модель базується на теорії еліти. Відповідно до неї еліта суспільства бере участь у прийнятті зовнішньополітичних рішень

і визначає зовнішню політику. Більшість суспільства підтримує й довіряє еліті, оскільки остання діє в інтересах суспільства й розуміє його потреби. Зрозуміло, що в цьому правилі можуть бути винятки. У таких випадках еліта коригує зовнішньополітичний курс або змінює «команду», відповідальну за зовнішню політику. Друга модель базується на теорії плюралізму. Відповідно до цієї моделі зовнішня політика становить синтез протиборства різних груп і частин суспільства, які мають різні інтереси (групи інтересів) [1, с. 150–151].

Отже, очевидно, що у процесі прийняття та реалізації стратегічних зовнішньополітичних рішень уряд повинен враховувати сприйняття відповідного рішення та ставлення до нього в суспільстві. Формами такого врахування мають бути механізми взаємодії з громадськістю, передбачені Законом України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р. Так, Кабінет Міністрів України регулярно інформує громадськість через засоби масової інформації про свою діяльність, залучає громадян до процесу прийняття рішень, що мають важливе суспільне значення (ч. 4 ст. 3 зазначеного Закону). Однак механізми такого інформування чинним законодавством не передбачено. Так, Регламент Кабінету Міністрів України, затверджений постановою Кабінету Міністрів України в редакції від 9 листопада 2011 р. № 1156, зі змінами, ґрунтується на тому, що громадяни інформуються *post factum* про прийняті рішення (відповідно до його § 28 Секретаріат

Кабінету Міністрів забезпечує інформування громадськості про рішення, прийняті на засіданні Кабінету Міністрів. На аналогічних засадах ґрунтується зміст § 154-157, що визначають відносини Кабінету Міністрів України з громадськістю). Відповідно до § 42 зазначеного Регламенту розробник акта Кабінету Міністрів організовує громадське обговорення проектів таких актів, що мають важливе суспільне значення і стосуються прав та обов'язків громадян, а також проектів, які передбачають надання пільг, переваг окремим суб'єктам господарювання, делегування функцій, повноважень органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування, зокрема організаціям недержавної форми власності.

Однак ефективні механізми впровадження та врахування рішень, прийнятих за результатами такого обговорення, за чинним законодавством відсутні. Крім того критерії визначення актів, що мають важливе суспільне значення, є суб'єктивними, законодавчо не закріпленими, що також створює підґрунтя для нехтування вказаною нормою.

Особливо підсилюється значення окреслених проблем у зовнішньополітичній сфері діяльності вищого органу виконавчої влади, приклад чого було проілюстровано нами вище. Однак, незважаючи на це, проблематика конституційно-правових аспектів реалізації зовнішніх функцій Уряду рідко стає предметом дослідження фахівців. Серед робіт, що певною мірою стосуються дослідження теоретичних і практичних проблем участі Кабінету Міністрів України у зовніш-

ніх зносинах, можемо виділити лише праці Ю. Барабаша [2], І. Дахової [3], О. Макаренка [4].

Формою врахування інтересів громадськості в діяльності Уряду може вважатися Програма діяльності Уряду, оскільки зазначений акт згідно із Законом України «Про Кабінет Міністрів України» базується на положеннях угоди про створення парламентської коаліції. Щодо висловленої пропозиції [5, с. 227–228] про потребу проведення громадського обговорення положень проекту Програми діяльності Уряду, слід відзначити таке: спроба такого обговорення мала місце 2008 року щодо Програми Уряду Ю. Тимошенка «Український прорив: для людей, а не політиків». Однак, з нашого погляду, така пропозиція не є однозначною.

Як відомо, вирішальну роль у формуванні Уряду в Україні відіграють:

– Президент України, який обирається громадянами України. Кожен кандидат на цей пост має передвиборну програму, наявність якої є однією з умов реєстрації кандидата у Президенти Центральною виборчою комісією України (п. 3 ч. 1 ст. 51 Закону України «Про вибори Президента України» в редакції від 18 березня 2004 р., зі змінами);

– Верховна Рада України.

Тому способом участі громадськості у визначенні змісту Програми діяльності Уряду слід вважати її голосування за відповідного кандидата на пост Президента України з його передвиборною програмою та за відповідні політичні партії (блоки). А громадське обговорення Програми діяльності Уряду є популістським за-

ходом, який реально не впливає на зміст зазначеного документа.

Однак проблемою залишається відсутність у чинних складів урядів України програм їх діяльності. Так, у період з 2008 по 2014 рр. програми діяльності урядів взагалі не затверджувалися.

Серед тенденцій закріплення і реалізації компетенції урядів зарубіжних країн відзначається тенденція до зростання їх ролі в зовнішньополітичних стосунках, що пов'язується з посиленням інтеграційних процесів у межах Європейського Союзу та знаходить свій вияв у збільшенні кількості урядових органів, що займаються зовнішньою політикою, і розширенні сфери зовнішньоекономічної діяльності урядів. Тим не менш це не може вважатися виправданням для виконання органом державної влади (у нашому випадку – Кабінетом Міністрів України) повноважень, не передбачених Конституцією і законами України [2, с. 8]. Отже, слід визначитися з обсягом повноважень Уряду України у сфері зовнішніх зносин.

За Конституцією України (ст. 116), Кабінет Міністрів наділяється такими повноваженнями у сфері зовнішніх відносин, як здійснення зовнішньої політики держави, організація і забезпечення здійснення зовнішньоекономічної діяльності України. У статті 2 чинного Закону України «Про Кабінет Міністрів України» (далі – Закон) зазначені повноваження продубльовані як завдання Уряду України. А відповідно до статті 19 зазначеного Закону закріплено таку функцію вищого органу виконавчої влади, як «розв'язання інших завдань зовнішньої

політики». У статті 20 зазначеного Закону уточнюються окремі повноваження Уряду щодо реалізації зовнішньої функції держави за сферами суспільних відносин.

Для того щоб визначитися з обсягом повноважень урядів у сфері зовнішньої політики у змішаних республіках, слід передусім виходити з розуміння того, що виконавча влада (вищим органом якої Кабінет Міністрів України) – це вид державної влади, здійснюваної спеціальною системою визначених Конституцією та законами державних органів шляхом управління суспільними відносинами з метою збереження державного суверенітету, економічної самостійності держави, здійснення внутрішньої та зовнішньої політики, виконання конституції та законів, додержання прав, свобод та інтересів учасників суспільних відносин [8, с. 3].

Виконавча влада має особливості реалізації залежно від форми правління в конкретній державі. Так, однією з основоположних ознак змішаної республіки є біцефальний (існування 2 керівних центрів виконавчої влади – президента і глави уряду) й дуалістичний (вона здійснюється урядом за одночасної наявності певних виконавчих за своєю юридичною природою повноважень у президента) характер виконавчої влади [9, с. 10].

Розглянемо окремі приклади законодавчого закріплення та реалізації зовнішньої політики у змішаних республіках.

У Франції Президент Республіки веде переговори про укладення договорів і ратифікує їх. Однак при цьому

глава держави повинен діяти в умовах, коли «визначає і проводить політику нації» Уряд (ч. 1 ст. 20 Конституції Франції). Тобто з формальної точки зору главі французької держави відведено визначальну роль на етапі вироблення та погодження зовнішньополітичних рішень. Подібний біцефалізм, як показує політико-правова практика зарубіжних країн зі змішаною формою правління, у кінцевому результаті зводиться до створення двох центрів ухвалення рішень з міжнародних питань. При цьому конкуренція виникає безпосередньо між Президентом та Прем'єром. Однак у більшості випадків перевагу одержує глава держави. М. Крутоголов відзначає, що такий стан речей існує до того часу, доки прем'єр і відповідальні міністри підтримують політику президента. По-іншому складається ситуація, коли парламентська більшість представлена іншими політичними силами, ніж ті, що підтримують главу держави. У такі періоди Уряд починає повною мірою використовувати свої конституційні можливості на міжнародній арені. Справа в тому, що згідно з ч. 2 ст. 52 Конституції Франції в інших випадках, коли договори не підлягають ратифікації, Президент лише інформується про подібні укладені договори. Практика складається таким чином, що в умовах спільної партійної платформи Президента та Уряду останній віддає практично всю ініціативу на укладення міжнародних угод главі держави. Однак у ситуації з різною партійною належністю Уряд починає діяти і використовує повною мірою повноваження з самостійного

ведення переговорів і укладення за їх результатами договорів, які не підлягають ратифікації. У такому разі Уряд лише інформує Президента про здійснені ним зовнішньополітичні кроки. Іншим варіантом «співіснування» Президента та Уряду в умовах їх різної партійної приналежності є умовний розподіл між главою держави та Урядом сфери зовнішньої політики на декілька секторів. Така ситуація мала місце за часів, коли Президентом Франції був Ф. Міттеран, а главою Уряду – Ж. Ширак. Домовленість між двома владними інституціями полягала в тому, що Глава держави контролює питання національної оборони, франко-німецькі відносини, роззброєння. У свою чергу Уряд опікувався питаннями безпеки в регіоні Близького Сходу та Африки, зовнішньої економіки. При цьому врегулювання арабо-ізраїльського конфлікту та питання європейського будівництва залишалися сферою, якою опікувались одночасно і Президент, і Уряд [3, с. 77].

Конкуренція у сфері реалізації зовнішньої політики в окремих випадках може спостерігатися і між складом уряду та його главою. Так, в Австрії всі суттєві повноваження у сфері зовнішньої політики належать Федеральному уряду як колегіальному органу, а окремі повноваження Федерального канцлера у цій сфері є незначними. Незважаючи на це, австрійські федеральні канцлери зуміли ствердити і розвинути своє домінуюче внутрішньополітичне положення також у в зовнішньополітичному механізмі. На думку фахівців, це стало можливим передусім тому, що зі

вступом Австрії до ЄС положення Федерального канцлера як провідної особи в зовнішній політиці особливо посилювалося, оскільки він представляє державу в Європейській раді, а основоположні питання участі Австрії в ЄС належать до компетенції Відомства Федерального канцлера. Одночасно існує тенденція до посилення позиції Федерального канцлера стосовно міністра закордонних справ [10].

Заслуговує на увагу досвід конституційного врегулювання подібних питань у практиці зарубіжних країн. Так, у Польщі, яка також є змішаною республікою, зовнішньополітичним повноваженням Президента присвячено окрему статтю в Конституції, що значно полегшує розуміння місця та ролі Глави держави в зовнішньополітичному механізмі [3, с. 80].

Слід також визнати, що сфера зовнішньої політики внаслідок її значної динамічності і того, що вона піддається значному впливу багатьох чинників суб'єктивного й об'єктивного характеру, врегульовується в конституційному законодавстві країн ЄС у найбільш загальних формах порівняно з іншими сферами публічного життя. Тому ефективність діяльності держави в міжнародних зносинах пов'язується переважно з умінням вищих посадових осіб виробляти компромісні рішення і бажанням співпрацювати у вказаній сфері навіть за умов різної партійної приналежності. Іноді співпраця у вирішенні зовнішньополітичних питань є не просто бажаним явищем для демократичних країн, а й нормативною вимогою, закріпленою на рівні Конституції. Так,

відповідно до ч. 3 ст. 133 Конституції Польщі Президент Республіки у сфері зовнішньої політики взаємодіє з Головою Ради Міністрів та компетентним міністром [3, с. 81].

Серед чинників, що справляють певний вплив на вироблення і прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, насамперед на взаємодію Президента та Уряду в особі його голови – Прем'єр-міністра, слід звернути увагу і на вплив суб'єктивних чинників, тобто особистих якостей двох названих вищих посадовців як політиків, їх амбіційність відносно майбутньої політичної кар'єри. Відповідним чином, якщо своє політичне майбутнє Прем'єр вбачає передусім у претендуванні на посаду глави держави, саме сфера зовнішньої політики стає ареною протистояння глави Уряду з чинним Президентом. Це протистояння особливо загострюється напередодні чергових виборів глави держави. У свою чергу проведення виборчої кампанії слід визнати одним із чинників об'єктивного характеру, що справляє значний вплив на ефективність функціонування зовнішньополітичного механізму [3, с. 81].

Аналіз законодавства України свідчить про відсутність у ньому норм, які б визначали засади взаємодії глави держави та Уряду України в зовнішньополітичних відносинах. Такий стан законодавчого регулювання цього питання може призвести до загострення стосунків між Президентом та Урядом України у періоди їх так званого «співіснування».

Аналіз проблематики регулювання механізму зовнішньополі-

тичної діяльності дозволяє зробити висновок про те, що переважна більшість проблем у країнах західної демократії може вирішуватися й вирішується на основі політичних норм і традицій. Однак у вітчизняних умовах, які характеризуються відсутністю чіткої політичної структуризації суспільства, управлінням ситуативними інтересами при ухваленні важливих рішень і, що головне, відсутністю зрозумілої та системної зовнішньополітичної стратегії, виникає потреба в започаткуванні хоча б мінімальних нормативних гарантій для забезпечення функціонування механізму зовнішньополітичної діяльності в конструктивному руслі. Одним із варіантів розв'язання цієї проблеми може бути надання Конституційним Судом України офіційного тлумачення відповідних положень Основного Закону [3, с. 84–85].

Однак у зв'язку із тим, що на сьогодні в Україні триває процес політичної дискусії щодо доцільності реформування змісту Основного Закону, слід все-таки, не перекладаючи функцію законодавця на орган конституційної юрисдикції, звернути увагу на проблематику закріплення в Конституції України механізмів участі Глави держави та Уряду України, зокрема Прем'єр-міністра України, у виробленні та реалізації зовнішньої політики, а на рівні законодавства закріпити ефективні механізми врахування думки громадськості щодо стратегічних і політично резонансних питань зовнішньої політики.

Список використаних джерел:

1. Шамраєва В. М. Вплив громадськості на вироблення та реалізацію зовнішньої політики держави: досвід США / В. М. Шамраєва // Укр. академія держ. упр. при Президенті України. – К., 2001. – 195 арк. Галузь науки «Державне управління»: історія, теорія, впровадження: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 28 трав. 2010 р. : у 2 т. / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, С. В. Загороднюка. – К. : НАДУ, 2010. – Т. 1. – С. 150-151.
2. Дахової І. І. Конституційно-правовий статус уряду в зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аспект: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.02 / Дахова Ірина Іванівна. – Х., 2006. – 194 с.
3. Барабаш Ю. Проблеми взаємодії Президента та Уряду в механізмі здійснення зовнішньої політики в Україні: конституційно-правовий аналіз / Ю. Барабаш // Вісник Академії правових наук України. – 2007. – №1(48). – С. 75-85.
4. Макаренко О. Г. Конституційно-правовий механізм здійснення зовнішніх зносин України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. Г. Макаренко. – К., 2009. – 20 с.; Макаренко О. Роль Кабінету Міністрів України у конституційно-правовому механізмі здійснення зовнішньої політики / О. Макаренко // Право України. – 2007. – № 9. – С. 8-12.
5. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2007-2008 роки) / [за заг. ред. Н. В. Александрової, І. Б. Коліушка]. – К.: Конус-Ю, 2009. – 584 с.
6. Колесников Е. В. Указ Президента как источник конституционного права России / Е. В. Колесников // Конституционное развитие России : межвуз. науч. сб. – Вып. 2. – Саратов, 1996. – С. 12-18.
7. Євгенєва А. Взаємодія парламенту і уряду в парламентських республіках / Євгенєва А., Ковриженко Д. // Парламент. – 2004. – № 8. – С. 2-17.
8. Марченко В. В. Конституційно-правовий статус уряду в країнах ЄС (на прикладі Франції, Федеративної Республіки Німеччини, Іспанії) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституційне право» / В. В. Марченко. – Харків, 2008. – 19 с.
9. Протасова В. Є Парламентсько-президентська республіка: сутність, особливості, різновиди: автореф. дис. ... кандидата юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень» / В. Є. Протасова. – Х., 2008. – 20 с.
10. Водяницкая Е. А. Конституционно-правовой механизм внешней политики Австрийской республики: автореф. дисс. на соискание научн. степени. канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 «Конституционное право; Муниципальное право» / Е. А. Водяницкая – Москва, 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mgimo.ru/files2/y03_2011/183204/autoref_vodyanitskaya.doc.

Совгиря О. В. Кабинет Министров Украины как субъект осуществления внешней политики государства: теоретические и практические проблемы.

В статье исследуются теоретические и практические аспекты участия высшего органа исполнительной власти Украины во внешних отношениях. В частности раскрываются проблемы законодательного регулирования этого вопроса и формулируются предложения по их преодолению. Акцентируется внимание на необходимости поиска конституционных механизмов сбалансирования отношений между Правительством и Главой государства в реализации внешней политики.

Ключевые слова: Кабинет Министров Украины, внешняя политика, Президент Украины.

Sovgiria O. V. The Cabinet of Ministers of Ukraine as a subject of the state's foreign policy: theoretical and practical problems.

This article seeks to explore a range of theoretical and practical issues related to the participation of the highest body of executive power of Ukraine in foreign affairs. In particular, the author sheds light on the problems of legal regulation of the foregoing issues and outlines proposals on how to overcome them. There is likewise a need to seek for Constitutional mechanisms in order to balance the relationships between Government and the President on the long-term and high profile foreign policy issues.

Key words: Cabinet of Ministers of Ukraine, foreign policy, President of Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 06.03.2014

ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: КРИТЕРІЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

Розглянуто сучасні наукові підходи до класифікації адміністративних процедур. Визначено основні критерії класифікації та виділено відповідні види адміністративних процедур, розкрито їх зміст.

Ключові слова: адміністративна процедура, критерії класифікації, адміністративно-процедурна діяльність.

**Машук Віталій
Юрієвич,**

здобувач Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ

Процес реформування адміністративної галузі права в Україні, оптимізація правових аспектів публічного управління актуалізують наразі питання комплексного вивчення адміністративно-процедурних відносин у цій сфері. Використання значної кількості конкретних видів адміністративних процедур в управлінській, регулятивній та контрольній діяльності публічних органів влади зумовлює посилення наукової уваги до проблем їх визначення, упорядкування та належної правової регламентації. Питанням, пов'язаним із дослідженням адміністративних процедур, присвячено низку наукових праць таких вітчизняних і зарубіжних учених, як В. Авер'янов, Д. Бахрах, Ю. Битяк, О. Бандурка, Н. Галіцина, Е. Демський, О. Кузьменко, О. Миколенко, Е. Талаліна, Ю. Тихомиров, В. Шкарупа та ін. Безпосередньо проблему класифікації видів адміністративних процедур розробляли С. Агафонов, М. Єфремов, П. Кононов, О. Лагода, І. Лазарєв, С. Стеценко, В. Тимошук. Проте в сучасному адміністративному праві наразі немає єдиного підходу до визначення критеріїв класифікації та виділення відповідних видів адміністративних процедур, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Метою статті є визначення основних видів адміністративних процедур, які реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, що передбачає розгляд сучасних наукових підходів до типологізації

процедур у сфері публічного управління, виділення можливих критеріїв класифікації адміністративних процедур та їх змістовий аналіз.

Сучасні вітчизняні та зарубіжні дослідники визначають наявність у діяльності публічних органів влади цілої низки адміністративних процедур. Так, розглядаючи адміністративні процедури, що функціонують у сфері публічного управління, російський дослідник С. Хазанов поділяє їх на три загальні групи – процедури внутрішньої організації публічної адміністрації (такі процедури визначають структуру органу, роботу з кадрами, форми і методи діяльності), процедури взаємодії між суб'єктами публічної адміністрації та процедури, що власне й становлять інтерес у нашому дослідженні, – процедури взаємодії публічної адміністрації з фізичними і юридичними особами [1, с. 58]. І. Лазарев виділяє такі види адміністративних процедур, що здійснюються органами виконавчої влади у взаєминах із громадянами та їх організаціями:

- 1) правопредставницькі процедури;
- 2) процедури, пов'язані із забезпеченням виконання обов'язків громадянами та їх організаціями;
- 3) ліцензійно-дозвільні процедури;
- 4) реєстраційні процедури;
- 5) контрольно-наглядові процедури;
- 6) державно-заохочувальні процедури [2, с. 16].

Аналогічну попередній класифікацію пропонує П. Кононов, який виділяє такі види процедур, що реа-

лізуються в межах позитивного адміністративного процесу:

- 1) реєстраційні процедури;
 - 2) ліцензійно-дозвільні процедури;
 - 3) правопредставницькі процедури;
 - 4) екзаменаційно-конкурсні процедури;
 - 5) експертно-посвідчувальні процедури;
 - 6) заохочувальні процедури;
 - 7) службово-призовні процедури
- [3, с. 96–108].

До найпоширеніших адміністративних процедур у вітчизняній адміністративній науці відносять такі основні види:

- у справах за зверненнями громадян;
 - у справах про адміністративні правопорушення;
 - заохочувальні;
 - дозвольно-реєстраційні;
 - контрольно-наглядові;
 - установчі;
 - щодо підготовки та прийняття управлінських актів;
 - щодо застосування заходів адміністративного припинення;
 - з питань діловодства та документообігу;
 - з питань кадрової роботи;
 - щодо організації внутрішньоапаратної діяльності;
 - щодо індивідуальних звернень юридичних осіб з питань управлінського характеру та ін. [4, с. 87–88].
- С. Стеценко серед адміністративних процедур, що реалізуються в діяльності органів публічної адміністрації, пропонує вирізняти:
- процедури про адміністративні правопорушення (що розглядаються

в адміністративному, а не судовому порядку);

– процедури про адміністративні оскарження;

– нормотворчі процедури;

– дозвільні процедури;

– реєстраційні процедури;

– контрольні процедури;

– атестаційні процедури та ін. [5, с. 266].

Отже, маємо констатувати наявність у сучасному адміністративному праві значної кількості конкретних видів адміністративних процедур. Для виділення окремих видів процедур та їх змістової характеристики використовуються різні наукові підходи, відповідно вирізняються й критерії їх типологізації, адже класифікувати процедури, що існують у цій сфері правовідносин, можна за цілою низкою різноманітних підстав.

В адміністративному праві європейських країн основними критеріями класифікації адміністративних процедур є наявність конфлікту у відносинах між адміністративним органом і приватною особою та виділення окремих видів діяльності адміністративних органів. Відповідно до першого критерію адміністративні процедури поділяються на безконфліктні (непозовні) й конфліктні (позовні) [6, с. 123–124]. Конфліктною адміністративною процедурою є порядок розгляду та вирішення адміністративним органом суперечки, тоді як непозовною адміністративною процедурою вважається порядок розв'язання адміністративних справ, які не передбачають «юрисдикційного» розгляду конфлікту. За другим критерієм усі види діяльності адміністративних

органів можна умовно поділити на «внутрішньоспрямовані» і «зовнішньоспрямовані» [7, с. 199]. Внутрішньоспрямовані адміністративні процедури реалізуються без залучення приватних осіб у межах системи органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, у той час як зовнішньоспрямовані процедури передбачають наявність, окрім адміністративного органу, приватної (фізичної або юридичної) особи [8, с. 10]. При цьому, якщо в зовнішньоспрямованій діяльності однією зі сторін відносин є не залучений до структури органу суб'єкт (приватна особа), процедура може бути визначена як «заявна» (для початку якої необхідне подання заяви приватною особою) або «втручальна» (яку адміністративний орган за наявності правових підстав розпочинає самостійно). В. Тимошук, використовуючи звичну для вітчизняного адміністративного права термінологію, визначає такі процедури як ті, що виникають за ініціативою (заявою) фізичної або юридичної особи, та справи, що починаються адміністративним органом за власною ініціативою [9, с. 24] за наявності потреби в захисті державних та суспільних інтересів, забезпечення прав і свобод громадян, припинення адміністративних правопорушень тощо [8, с. 10].

Втручальні процедури у свою чергу можна розподілити за характером наслідків для приватної особи на позитивні (або сприятливі), що не мають правообмежувального характеру, та негативні [7, с. 199], або правообмежувальні [8, с. 10], які обмежують особу в певних правах. Слід також

навести й позицію С. Агафонов, який пропонує відповідно до завдань та компетенції уповноважених органів публічного управління виділяти позитивні адміністративні процедури (спрямовані на впорядкування основних видів адміністративної діяльності органів публічного управління) та колізійні адміністративні процедури (пов'язані з розглядом скарг, вирішенням розбіжностей і суперечок у сфері публічного управління) [10, с. 266–267].

Традиційний підхід до класифікації адміністративних процедур у вітчизняній науці засновується на їх розподілі за характером адміністративної справи на юрисдикційні та неюрисдикційні [5, с. 266; 11, с. 55]. Юрисдикційні адміністративні процедури спрямовані на вирішення справ про адміністративні правопорушення та інші правові конфлікти [5, с. 267]. Вони пов'язані з вирішенням юридичних справ, здійсненням правового захисту порушених або оспорюваних інтересів, винесенням юридично-владних рішень щодо застосування відповідної правової санкції, відновлення порушеного права [12, с. 489–492]. Юрисдикційним процедурам притаманна низка характерних ознак. Зокрема вони характеризують порядок діяльності юрисдикційних органів; регулюють порядок взаємовідносин сторін у конфлікті; регулюють порядок застосування санкцій матеріальних норм; характеризуються високим рівнем правової регламентації; передбачають обов'язкове прийняття рішення у вигляді юридичного акта [11, с. 56]. Видами юрисдикційних процедур є:

- процедури у справах про адміністративні правопорушення;
- процедури в адміністративних судах з приводу оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень;
- дисциплінарні процедури;
- процедури за скаргами громадян тощо [5, с. 267].

Адміністративні процедури, що мають неюрисдикційний характер, спрямовані на вирішення справ стосовно відносин так званого позитивного характеру, що виникають у процесі виконавчо-розпорядчої діяльності державних органів [5, с. 267]. Це встановлений законодавством порядок діяльності публічної адміністрації, не пов'язаний із застосуванням санкцій, який полягає в застосуванні регулятивних норм позитивного матеріального права. Коло неюрисдикційних процедур значно ширше юрисдикційних, що зумовлюється самою специфікою управлінської діяльності в різних сферах життя суспільства. Видами неюрисдикційних адміністративних процедур є:

- нормотворчі процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо підготовки та ухвалення правових актів;
- установчі процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо створення, реорганізації, ліквідації підприємств, установ, організацій та інших структур;
- правозастосовні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо вирішення адміністративних справ із застосуванням норм адміністративного права.

– реєстраційні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо офіційного визнання законності відповідних дій чи нормативно-правових актів;

– атестаційні процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо визначення відповідності об'єктів атестації вимогам (критеріям), необхідним для функціонування у певній сфері;

– контрольно-наглядові процедури – діяльність уповноважених органів (посадових осіб) щодо здійснення контролю та нагляду у сфері державного управління тощо [5, с. 267].

За таким критерієм, як ступінь обмеження прав приватних осіб, Н. Галіцина поділяє всі адміністративні процедури на дозвільні та повідомні. Спираючись на законодавче визначення дозвільної процедури як «сукупності дій, що здійснюються суб'єктами господарювання, державними адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру» [13, ч. 10 п. 1 ст. 1], дослідниця визначає сутність дозвільної адміністративної процедури законодавчо встановлений порядок дій, що здійснюється приватним суб'єктом адміністративних правовідносин і дозвільними органами під час проведення розгляду, оформлення та надання висновків й отримання документів дозвільного характеру, без наявності яких ця особа не може здійснювати свою діяльність. Сутністю повідомної процедури від-

повідно є факт повідомлення адміністративного органу про певні факти, що у свою чергу безпосередньо не впливає на адміністративно-правовий статус приватної особи [11, с. 57].

Слід також відзначити й такий критерій класифікації адміністративних процедур, що використовується в сучасній юридичній науці, як характер (порядок) здійснення адміністративної процедури. Цей критерій є важливим для характеристики адміністративної процедури, адже безпосередньо пов'язаний з питанням забезпечення прав і законних інтересів суб'єктів адміністративних правовідносин [11, с. 57]. Відповідно до рівня урегульованості адміністративні процедури можна поділити на звичайні та спрощені [5, с. 268] або формальні та неформальні [11, с. 57; 8, с. 10]. Звичайна (формальна) процедура є типовим варіантом процедури, що в чітко визначеній законом формі має всі складові (стадії, етапи, дії), дотримання яких є необхідною умовою законності прийнятого рішення органом публічної адміністрації. Спрощена (неформальна) процедура дозволяє прийняти рішення в адміністративній справі в порядку, який не виходить за межі законності, але при цьому характеризується мінімальною кількістю процесуальних елементів. Таким чином, її значення полягає в оптимізації ресурсів, що створює можливості значно скоротити процедурні строки, виключити або зменшити процедурні вимоги до реалізації певних стадій процедури, забезпечивши оперативне та водночас максимально ефективне розв'язання справи.

Виходячи з функціонального призначення адміністративних процедур у публічному адмініструванні, деякі вчені також пропонують їх розподіл на функціональні та організаційні [14, с. 51–53], який є близьким до розглянутої вище класифікації процедур на внутрішньооспрямовані та зовнішньооспрямовані. До функціональних адміністративних процедур належать усі процедури за участю непідлеглих приватних осіб (їх призначенням є реалізація управлінської функції держави, що знаходить свій прояв у процедурах реєстрації, ліцензування, видання дозволів, проведенні контрольних заходів тощо). Головним призначенням організаційних процедур, які здійснюються в межах публічної адміністрації, є організація управління (підготовка актів управління, діловодство, процедури із взаємовідносин з підлеглими організаціями, а також з іншими органами влади) [11, с. 55]. За видами завдань (предметом діяльності органів публічної адміністрації у відносинах із фізичними та юридичними особами) [15, с. 6] або за метою, яка досягається їх застосуванням) [11, с. 58] функціональні процедури поділяються на такі групи:

- правонаділяючі процедури;
- процедури, пов'язані із забезпеченням виконання громадянами та юридичними особами своїх обов'язків;
- ліцензійно-дозвільні процедури;
- реєстраційні процедури;
- контрольно-наглядові процедури;
- державно-заохочувальні процедури [16, с. 38].

Ю. Тихомиров та Е. Талапіна,

здійснюючи розподіл адміністративних процедур відповідно до видів завдань, які вирішуються в межах компетенції суб'єктів права, виділяють низку конкретних адміністративних процедур:

- організаційні процедури (розподіл обов'язків, регламент взаємин);
- прийняття рішень (правових актів, усних рішень тощо);
- використання інформації (документообіг, інформаційне обслуговування);
- вирішення функціональних завдань (економічних, фінансових та ін.);
- делегування повноважень;
- здійснення юридичних дій (ліцензування та ін.);
- проведення координації;
- здійснення контролю;
- діяльність у межах цільових програм;
- розгляд звернень громадян;
- розгляд пропозицій громадських об'єднань;
- вирішення розбіжностей та суперечок;
- дії в екстремальних ситуаціях;
- порядок реорганізації та ліквідації організацій;
- міжнародні та змішані процедури [15, с. 6–7].

Отже, підсумовуючи розглянуті підходи до визначення окремих видів адміністративних процедур у сфері публічного управління, визначимо, що процедури, реалізовані в діяльності органів публічної адміністрації, в цілому можуть бути диференційовані на підставі таких основних критеріїв:

- характер адміністративної справи (наявність конфлікту);

- спрямованість діяльності адміністративних органів;
- суб'єкт ініціативи адміністративно-процедурних відносин;
- характер наслідків для суб'єкта адміністративних правовідносин;
- порядок здійснення адміністративної процедури (рівень урегульованості);
- функціональне призначення адміністративної процедури.

Застосування цих критеріїв для класифікації та характеристики змісту адміністративних процедур є в сучасних умовах необхідним чинником покращання стану адміністративно-процедурної діяльності органів публічної адміністрації та забезпечення необхідним кваліфікованим захистом прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у взаємовідносинах із виконавчими органами державної влади.

Список використаних джерел:

1. Хазанов С. Д. Административные процедуры: определение и систематизация / С. Д. Хазанов // Российский юридический журнал. – 2003. – № 1. – С. 58–63.
2. Лазарев И. М. Административные процедуры в сфере взаимоотношений граждан и их организаций с органами исполнительной власти в Российской Федерации : автореф. дис. на соискание учен. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право; финансовое право; информационное право» / И. М. Лазарев. – М., 2002. – 20 с.
3. Кононов П. И. Административное право. Общая часть: Курс лекций / П. И. Кононов. – Киров, 2002. – 416 с.
4. Гончарук С. Т. Основы административного права України : навч. посіб. / С. Т. Гончарук. – К. : Аванпост-Прим, 2004. – 200 с.
5. Стеценко С. Г. Административное право України : навч. посіб. / С. Г. Стеценко. – К. : Атіка, 2008. – 624 с.
6. Школик А. М. Порівняльне адміністративне право : навч. посіб. / Школик А. М. – Л. : ЗУКЦ, 2007. – 308 с.
7. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Факт, 2003. – 384 с.
8. Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : автореф. дис... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. С. Лагода. – Ірпінь, 2007. – 21 с.
9. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В. П. Тимошук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
10. Агафонов С. И. Понятие административной процедуры и концепции законодательного регулирования административных процедур в зарубежных государствах / С. И. Агафонов // Право и жизнь. – 2006. – № 101(11). – С. 264–268.
11. Галіцина Н. В. Класифікаційний розподіл адміністративних процедур / Н. В. Галіцина // Вісник Запорізького національного університету. – 2010. – № 3. – С. 54–59.
12. Адміністративне право України: Академ. курс : підручник : у 2 т. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юрид. думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.
13. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-ІУ // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 48. – Ст. 483.
14. Силайчев М. В. Правовая теория и практика административной процедуры : дис... на соискание ученой степени канд.

юрид. наук : спец. 12.00.14 / Силайчев Михаил Валерьевич ; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2009. – 218 с.

15. Талапина Э. В. Административные процедуры и право / Э. В. Талапина, Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права, 2002. – № 4. – С. 3–13.

16. Беркутова О. С. Административно-процедурные производства в сфере исполнительной власти : дис... на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Беркутова Ольга Сергеевна ; Моск. гос. юрид. акад. – М., 2005. – 205 с.

Машук В. Ю. Виды административных процедур: критерии классификации.

Рассмотрены современные научные подходы к классификации административных процедур. Определены основные критерии классификации и выделены соответствующие виды административных процедур, раскрыто их содержание.

Ключевые слова: административная процедура, критерии классификации, административно-процедурная деятельность.

Mashchuk V. Y. Types of Administrative Procedures: the Main Criteria of Classification.

The modern scientific approaches regarding the classification of administrative procedures are considered in the article. The basic criteria of classification of administrative procedures are determined, and the analysis of the main types of administrative procedures is performed.

Key words: administrative procedure, criteria of classification, administrative procedural activity.

Стаття надійшла до редакції 02.02.2014

РОЛЬ СУДДІВСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕФЕКТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

У статті на підставі позицій учених досліджено розуміння сутності категорії «суддівське самоврядування», сформульовані його ознаки. Автором надано власне визначення категорії «суддівське самоврядування» через призму інституту делегування.

Ключові слова: самоврядування, суддівське самоврядування, форми суддівського самоврядування, рада суддів, з'їзд суддів, делегування повноважень, ознаки.



**Ул'яновська Оксана
Василівна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент
кафедри теорії
та історії держави
і права*

*Інституту права та
суспільних відносин
Відкритого міжна-
родного універси-
тету розвитку лю-
дини «Україна»*

Прагнення України стати європейською державою зобов'язує останню до створення системи органів публічної влади відповідного рівня, пріоритетом у діяльності яких повинні стати чесність, людяність, справедливість і верховенство права. Особливої уваги потребує судова гілка влади, яка останнім часом викликає багато нарікань як із боку громадянського суспільства, так і самих суддів. Про це свідчить рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Олександр Волков проти України», постановлене 9 січня, яке стало остаточним 27 травня 2013 року [1] та фактично дало негативну оцінку всій судовій реформі 2010 року. Слід зазначити, що одним із напрямків судової реформи було вдосконалення функціонування суддівського самоврядування, що є гарантом незалежності судової гілки влади.

Серед змін, які принесла судова реформа 2010 року, – нові правила роботи органів самоврядування. Так, представництво на з'їзді суддів почало формуватися за пропорційним принципом, кожна юрисдикція отримала право на однакову кількість делегатів, таку ж рівність було запроваджено і в Раді суддів України. Разом із тим ради позбулися керівників, а чисельність служителів Феміди в них прописано в законі [2]. Аналізуючи норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» І. Коліушко та Р. Куйбіда зазначають, що раніше суддівське самоврядування було швидше

врядуванням голів судів, які у свою чергу переважно залежали від керівництва Верховного суду і частково – від керівництва вищих спеціалізованих судів.

Після реформи ключові органи суддівського самоврядування – з'їзд суддів і Рада суддів України – на дві третини стали складатися з представників суддів спеціалізованих судів і лише одна третина – це представники суддів загальних судів. Загалом суддів загальних судів в Україні втричі більше, ніж суддів спеціалізованих разом узятих, але в органах суддівського самоврядування вони опинилися в меншості. На той час лояльність до політичної влади проявляли саме голови вищих спеціалізованих судів, тоді як голова Верховного суду жорстко критикував зміни в судовій системі, оскільки Верховний суд втратив важелі впливу [3].

Слід зазначити, що це не всі зауваження до формування та функціонування органів суддівського самоврядування, які нами були проаналізовані в ході підготовки цієї статті. Уважне ознайомлення з аналітикою вищезазначених учених і низки інших дає підставу для власних міркувань (так, створення чогось «ідеального» – будь-то речі або управлінської структури – швидше недосяжна мета, оскільки завжди можна знайти певні недоліки). Це, звісно, не позбавляє нас права та необхідності шукати різних підходів, форм, напрямків для покращення діяльності органів публічної влади в цілому та органів суддівського самоврядування зокрема.

Кожне обґрунтування, наведене вченими, на нашу думку, також не

є абсолютним. Так, зауваження, що тільки одна третина в органах суддівського самоврядування представлена суддями загальних судів, може бути також обґрунтованим. Це пов'язано передусім із тим, що судді спеціалізованих суддів пройшли певний службовий шлях (побудували службову кар'єру) від судді загальних судів до спеціалізованих, що свідчить про їх високий професіоналізм і досвід, який не завжди є в суддів загальних судів. Зауваження, що Верховний суд утратив важелі впливу на формування суддівського самоврядування, вважаємо необґрунтованим. На сьогодні взагалі йде мова про доцільність існування останнього, оскільки маємо наявність компетенційної суперечки, яка полягає в тому, що касаційною інстанцією для розгляду справ, наприклад, є Вищий адміністративний суд, при цьому у Верховному суді є палата з розгляду адміністративних справ.

Що ж до істотного зменшення складу органів суддівського самоврядування (раніше з'їзд суддів був представлений 8 тис. суддів, а зараз – не більше 96 суддів), то слід зазначити, що суддівське самоврядування передбачає не стільки поголовну участь у ньому всіх суддів, скільки найбільш повне відображення потреб життєдіяльності суддівської спільноти самою спільнотою, яка створює для цього відповідні органи. Як нам убачається, основним призначення судової реформи не є перерозподіл повноважень між різними органами публічної влади щодо формування суддівського корпусу, а довіра громадянського суспільства до правосуддя, яке повинно бути неупередженим, справедливим

та таким, що відправляється відповідно до закону, принципу верховенства права тощо.

Отже, метою цієї статті є визначення сутності та аналіз наявної структури суддівського самоврядування, виокремлення відповідних ознак суддівського самоврядування.

Для повноти дослідження нами проаналізовано напрацювання вчених, які займалися проблематикою, пов'язаною з визначенням категорії «самоврядування», а також «суддівського самоврядування», зокрема О. Білової, В. Бринцева, Р. Ігоніна, М. Запорожця, І. Коліушка, Р. Куйбіди, В. Косарева, С. Обрусної, О. Пасенюка І. Самсіна, А. Селіванова, А. Стрижака, О. Федьковича, С. Штогуна та ін. Праці зазначених авторів є для нас добрим науковим підґрунтям для подальших досліджень сутності суддівського самоврядування.

Таким чином, недостатність розробок на теоретичному рівні, наявність правових проблем визначили необхідність проведення комплексного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із визначенням сутності та структури органів суддівського самоврядування.

Звернемося до теоретичних напрацювань щодо сутності самоврядування з метою надання власного визначення суддівського самоврядування. Так, самоврядування це – автономне функціонування будь-якої організаційної структури (підсистеми), правомочне прийняти нею рішень щодо внутрішніх проблем, включення виконавців у процеси вироблення рішень; колективне управління; участь усіх членів організації,

населення в роботі відповідного органу управління [4]. М. Цвік під самоврядуванням розуміє заснований на саморегуляції різновид соціального управління, в основу якого покладено спільне вирішення учасниками суспільних відносин їх спільних справ, що поєднується зі спільною діяльністю у виконанні прийнятих рішень [5, с. 44]. О. Бедний наводить точку зору школи німецьких юристів, які стверджують, що самоврядування – це державне управління [6, с. 23]. У свою чергу Ю. Тодика самоврядування визначає як один із найдавніших і універсальних принципів серед тих, що застосовуються в управлінні починаючи з ранніх стадій розвитку людського суспільства [7, с. 485]. Роблячи проміжний висновок зазначимо, що на сьогодні в науковій літературі немає усталеної думки щодо правової природи такого явища, як «самоврядування». Якщо категорію «самоврядування» розкласти на складові та надати їм відповідні визначення, отримаємо такі результати: врядування є типовим українським словом, яке з давніх-давен асоціювалося з прозорим процесом прийняття рішень за умов залучення всіх членів громади. Однак оскільки абсолютного відповідника в російській мові цьому слову немає, то за радянських часів у Словнику української мови воно зазначалось як «застаріле» і рекомендувалось застосовувати синонім управління [8]. Отже, на нашу думку, самоврядування – це вид соціального управління, що санкціоновано державою, має певну самостійність у змісті прийнятих рішень, але в межах правового поля.

Повертаючись до теми дослідження зазначимо, що, як зазначає С. Штогун, аналіз правової природи та діяльності органів суддівського самоврядування слід починати з Конституційних положень, закріплених у ст. 130: для вирішення питань внутрішньої діяльності судів діє суддівське самоврядування [9, с. 18]

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» у ч. 2 ст. 113 визначає суддівське самоврядування як гарантію забезпечення самостійності судів і незалежності суддів, а його діяльність має сприяти створенню належних організаційних та інших умов для забезпечення нормальної діяльності судів і суддів [10]. А. Селіванов та В. Кривенко суддівське самоврядування розглядають як організаційну форму колективного вирішення професійними суддями питань внутрішньої діяльності судів [11, с. 104; 12]. У проєкті «Концепції розвитку правосуддя в Україні 2004–2005 років», який було підготовлено Центром політико-правових реформ, суддівське самоврядування розглядається як форма вирішення питань внутрішньої діяльності судів самими суддями та захисту їхніх професійних інтересів [13, с. 21]. Р. Ігонін визначає суддівське самоврядування як делегування державою управлінських повноважень і ставить питання про їх правову природу, але, на жаль, не дає на це відповіді [14, с. 118]. О. Белова суддівське самоврядування розглядає як створене в силу закону об'єднання особливого виду – публічної корпорації, утворене шляхом участі суддів у державному управлінні судами для вираження своїх інтересів як но-

сіїв судової влади і з метою забезпечення незалежності судової влади, до складу цього об'єднання на умовах обов'язкового членства входять судді судів усіх рівнів, об'єднані правилами суддівської поведінки та обов'язковими для всіх суддів корпоративними актами [15, с. 4]. Підсумовуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що об'єднаним у всіх визначеннях є те, що це різновид внутрішнього управління. Постає питання щодо правової природи зазначеного явища.

Цікавою є позиція І. Сківського, який з метою визначення суб'єктів публічного управління доходить висновку, що не можуть бути суб'єктами державного управління органи законодавчої та судової влади. У разі якщо йдеться про їх зовнішньо-спрямовану діяльність, то вони відповідно здійснюють законотворчість і судочинство. У випадку ж внутрішньо-організаційної діяльності останні діють як суб'єкти управління, однак не державного, а внутрішньоорганізаційного управління [16, с. 27]. Слід зазначити, що зміст внутрішньоорганізаційної діяльності полягає в упорядкуванні відносин усередині апаратів органів публічної влади та юридичних осіб приватного права. Однак внутрішньоорганізаційні відносини всередині органів публічної влади є публічноправовими. На користь цього твердження слід навести такий аргумент: ці відносини перебувають під охороною адміністративно-правових норм і підпадають під юрисдикцію адміністративного суду. Тому внутрішньоорганізаційна діяльність є складовою державного управління.

Згідно з ч. 3 ст. 113 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» до питань внутрішньої діяльності судів належать питання організаційного забезпечення судів і діяльності суддів, соціальний захист суддів та їхніх сімей, а також інші питання, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя. У свою чергу до завдань суддівського самоврядування належить вирішення питань щодо: 1) забезпечення організаційної єдності функціонування органів судової влади; 2) зміцнення незалежності судів, суддів, захист від втручання в їхню діяльність; 3) участь у визначенні потреб кадрового, фінансового, матеріально-технічного та іншого забезпечення судів і контроль за додержанням установлених нормативів такого забезпечення; 4) вирішення питань щодо призначення суддів на адміністративні посади в судах у порядку, встановленому цим Законом; 5) призначення суддів Конституційного Суду України; 6) призначення суддів до складу Вищої ради юстиції та Вищої кваліфікаційної комісії суддів України в порядку, встановленому законом.

Отже, виконуючи вищенаведені завдання, органи суддівського самоврядування згідно з п. 1 ч. 5 ст. 115 та п. 1 ч. 4 ст. 116 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» приймають з цих питань рішення, які є обов'язковими для суддів і працівників цього суду. Виникає питання: чи можуть зазначені рішення бути оскаржені, і чим забезпечується обов'язковість їх виконання? Тобто якими заходами примусу (відповідальності) забезпечується

обов'язковість виконання рішень органів суддівського самоврядування? Проте чинне законодавство не дає відповіді на поставлене питання. Це пов'язано з тим, що на сьогодні лише формується інститут делегованих повноважень. Тобто держава передає частину своїх повноважень щодо здійснення управління певними сферами іншим суб'єктам. У науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України надаються такі ознаки делегованих повноважень: 1) делегування повноважень не можливе без відповідної законодавчої підстави; 2) делегування повноважень полягає в попередньому дозволі суб'єкта владних повноважень іншому суб'єкту (це може бути й підприємство, установа, організація) здійснювати повноваження, віднесені до компетенції першого; 3) можуть бути делеговані лише окремі повноваження, при цьому відбувається розширення повноважень суб'єкта, якому вони делеговані; 4) делегування повноважень можливо лише на визначений час або без зазначення строку; 5) у разі делегування повноважень органом вищого рівня органу нижчого рівня достатньо рішення органу вищого рівня; 6) у разі непідпорядкованості суб'єктів для того, щоб відбулося делегування, необхідні рішення обох суб'єктів або укладання адміністративного договору; 7) суб'єкт владних повноважень може делегувати повноваження лише в межах своєї компетенції; 8) суб'єкт владних повноважень, що делегував повноваження, обов'язково зберігає контроль за здійсненням делегованих повноважень;

9) делеговані повноваження можуть бути реалізовані, як правило, за рахунок суб'єкта владних повноважень, що їх делегував [17, с. 55].

Підсумовуючи вищенаведене, спробуємо надати власне визначення суддівського самоврядування – це особливий вид делегованого державного управління, в якому суб'єктами управління постають суддівські колективи та їх органи, які наділені повноваженнями щодо прийняття управлінських рішень з питань організаційного забезпечення судів та діяльності суддів, соціального захисту суддів та їхніх сімей, а також інших питань, що безпосередньо не пов'язані зі здійсненням правосуддя, при цьому управлінський вплив цих рішень поширюється на суддівський корпус.

Суддівське самоврядування має такі ознаки: 1) самостійність суб'єкта делегованого державного управління, але в рамках правового поля; 2) суб'єктами управління є суддівські колективи та їх органи; 3) суб'єкти делегованого державного управління мають право приймати управлінські рішення з питань організаційного забезпечення судів і діяльності суддів, які мають обов'язковий характер; 4) воно не пов'язане зі здійсненням правосуддя; 5) здійснюється на професійній основі; 6) має певну ієрархічну структуру; 7) має свої виконавчі органи та відповідну правову регламентацію діяльності підзаконного характеру тощо.

Таким чином, слід ще раз наголосити, що основне призначення судової реформи полягає не в тому, хто і скільки має повноважень, а наскільки

громадянське суспільство буде довіряти та дійсно вважати правосуддя неупередженим, справедливим і таким, що відправляється відповідно до закону та принципу верховенства права, значну роль у цьому відіграє формування політично незаангажованого, професійного та справедливого суддівського корпусу.

Список використаних джерел:

1. Мельник М. «Олександр Волков проти України»: Доленосне рішення та неквапливе виконання / М. Мельник // Дзеркало тижня України. – № 31. – 30 серпня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/oleksandr-volkov-proti-ukrayini-dolenosne-rishennya-ta-nekvaplive-vikonannya-html>.

2. Писарев О. Два роки тому суддівське самоврядування почало працювати за новими правилами / О. Писарев // Закон і Бізнес. – № 35(1074). – 29 серпня – 7 вересня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zib.com.ua/ua/11313-suddivske_samovryaduvannya_pochalo_pracuyuvati_zha_novimi_prav.html.

3. Коліушко І. Конституційні зміни: загрози незалежності суду і як їх не допустити / І. Коліушко, Р. Куйбіда // Дзеркало тижня України. – № 25. – 5 липня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/LAW/konstituciyni-zmini-zagrozi-nezalezhnosti-sudu-i-yak-yih-ne-dopustiti-html>.

4. Самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>.

5. Цвик М. В. Теория социалистической демократии (государственно-правовые аспекты) / М. В. Цвик. – К.: Вища школа, 1986. – 160 с.

6. Бедний О. І. Організаційно-правові основи проходження служби в органах місцевого самоврядування : дис. ... канд..

юрид. наук : 12.00.07 / Бедний Олег Ігорович. – О., 2003. – 175 с.

7. Конституційне право України / за ред. Ю. М. Тодики, В. С. Журавського. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 544 с.

8. Про врядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Coop.governance.org.ua/?page_id=5.

9. Штогун С. Суддівське самоврядування як конституційна гарантія незалежності та недоторканості суддів / С. Штогун // Право України. – 2004. – № 6. – С. 18–20.

10. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. № 2453-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2453-17>.

11. Організація судової влади в Україні / за наук. ред. А. О. Селіванова. – К. : Юрінком Інтер, 2002. – 112 с.

12. Кривенко В. В. Новим Законом України «Про судовий устрій» має бути визначено правові засади діяльності органів суддівського самоврядування / В. В. Кривенко // Вісник Верховного Суду України. – 2000. – № 2. – С. 2–3.

13. Концепції розвитку правосуддя в Україні: проект [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.org.ua/files/Sud/Reforma/Koncept_rozv_pravosud_230905.pdf.

14. Ігонін Р. В. Делеговані державою управлінські повноваження органам суддівського самоврядування : правова природа та доцільність надання / Р. В. Ігонін // Часопис Київського університету права. – 2011. – № 1. – С. 116–120.

15. Білова О. В. Проблеми суддівського самоврядування в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Судоустрій; прокуратура та адвокатура»/ О. В. Білова. – Х., 2008. – 19 с.

16. Сквирський І. О. Теорія і практика громадського контролю у публічному управлінні : адміністративно-правове дослідження : монографія / І. О. Сквирський. – Х. : Диска плюс, 2013. – 428 с.

17. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. Р. О. Куйбіди. – К. : Книги для бізнесу, 2007. – Т. 1. – 552 с.

Ульяновская О. В. Роль судейского самоуправления в обеспечении эффективного судопроизводства.

В статье на основании позиций учёных исследовано понимание сущности категории «судейское самоуправление», сформулированы его признаки. Автором представлено собственное определение категории «судейское самоуправление» через призму института делегирования.

Ключевые слова: самоуправление, судейское самоуправление, формы судейского самоуправления, совет судей, съезд судей, делегирование полномочий, признаки.

Ulyanovska O. V. Role of Judicial Self-Administration in Securing Effective Proceedings.

The article deals with understanding of the essence of the category «Judicial Self-Administration» and its characteristics, based on the scholar studies. the positions of scientists studied. Author provides her own definition of the category «Judicial Self-Administration» through the prism of the Institute delegation.

Key words: self-administration, judicial self – administration, forms of judicial self-administration, Judicial Council, the Congress of Judges, empowerment, characteristics.

Стаття надійшла до редакції 03.03.2014

ПРАВОВІ ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АКЦИЗНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ ТА ДЕРЖАВАХ ЄС

*Статтю присвячено вивченню проблем правового регулювання акцизного оподаткування в умовах підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Охарактеризовано основні засади *acquis communautaire* у сфері акцизного оподаткування. Визначено можливості запозичення позитивного досвіду держав ЄС в національну податкову систему.*

Ключові слова: непрямі податки, акцизне оподаткування, акцизний збір, ЄС, директива.



**Чайка Вікторія
Вікторівна,**

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри міжнародного права
Національного університету
Державної податкової
служби України

Непрямі податки здавна були органічною частиною фінансового господарства будь-якої держави. Історичний розвиток інституту непрямого оподаткування був пов'язаний з циклічним повторенням протягом років періодів свого піднесення та спаду. У XX ст. деякі держави перейшли від обкладення непрямыми податками окремих товарів до універсальних об'єктів оподаткування. Непряме оподаткування поширилося практично на всі обмінні операції, включаючи торгівлю послугами. Необхідно погодитися з О. Кудряшовою стосовно того, що після періоду занепаду непрямого оподаткування у зв'язку із запровадженням податку з доходів фізичних осіб, який тривав з кінця XIX ст. до середини XX ст., непрямі податки знову стали відігравати значну роль в податкових системах окремих держав і в міжнародній торгівлі. Запровадження в ЄС ПДВ і його стрімке поширення у світі можна назвати однією з найбільших подій в міжнародній економіці та сучасній фінансовій науці [1, с. 1].

К. Лукічев визначає систему непрямого оподаткування як найбільш зручний для мобілізації доходів до казни фінансово-правовий механізм, що дозволяє оперативної та регулярно акумулювати необхідні для функціонування держави великі суми; у ньому закладені можливості впливу на фінансову систему, тобто стимулювання або стримування суспільних відносин

у сфері виробництва тих чи інших товарів, і можливості регулювання споживання [2, с. 4].

Слід підкреслити, що непрямі податки тісно пов'язані з міжнародною торгівлею, на регулювання якої на сучасному етапі істотно впливає СОТ. Побудова відносин між Україною та її торговими партнерами, що є учасниками СОТ, вимагає розробки проблеми непрямих податків на високому теоретичному рівні. Важливого значення також набувають такі дослідження в процесі зміни та вдосконалення українського законодавства в рамках виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [2] та у зв'язку з майбутнім підписанням Україною і державами ЄС Угоди про асоціацію.

Фундаментальний внесок у дослідження проблеми правового регулювання непрямого оподаткування зробили Д. Вінницький, Л. Воронова, М. Кучерявенко, С. Шохін та ін. Юридичну природу акцизних податків з позицій теорії фінансового права вивчали Л. Баразгова, Г. Бех, Г. Єфремкіна, О. Кудряшова, К. Лукічев, А. Майорова, М. Шаренко, Є. Шарніна.

Проте більшість робіт вчених не відображають останніх тенденцій законодавчого регулювання акцизної політики в контексті завершення переговорів щодо підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Отже, уточнення теоретичних уявлень і розробка означеної проблематики має велике значення для розвитку на-

уки фінансового права на сучасному етапі. Ще однією причиною цього, на наш погляд, є складний, багатоаспектний характер суспільних відносин, що виникають з приводу акцизного оподаткування, і врегульовані нормами різних інститутів галузі фінансового права. Зокрема, такі відносини входять до предмету регулювання бюджетного, податкового права, інституту державного фінансового контролю тощо.

Метою статті є аналіз окремих аспектів податкового законодавства ЄС і оцінка перспектив використання практики правового регулювання акцизного оподаткування держав ЄС в національній податковій системі.

Необхідно зазначити, що довгий час у державах ЄС сфера акцизних податків залишалася поза межами процесу гармонізації. Однак негативний вплив (втрата бюджетних надходжень, шахрайство з фінансовими ресурсами та підакцизними товарами), спричинений розбіжностями у системі акцизних зборів держав-членів, не тільки викривляв конкуренцію, а й перешкоджав нормальному функціонуванню внутрішнього ринку ЄС.

Початкова пропозиція Єврокомісії щодо ставок акцизу на пиво, вино та алкогольні напої базувалася на ідеї встановлення єдиних у всьому Співтоваристві ставок. Проте жодна з держав-членів не прийняла таку пропозицію. Тоді Єврокомісія запропонувала встановити лише мінімальні ставки, що і були встановлені Директивою 92/84/ЄЕС щодо зближення ставок акцизного збору на алкоголь і алкогольні напої [3, с. 29].

На думку Т. Горянської, процес гармонізації цього податку в ЄС пов'язаний з рядом специфічних труднощів, а саме: по-перше, акцизним збором обкладаються товари широкого споживання (алкогольні напої, тютюнові вироби), і їх гармонізація зачіпає інтереси практично всіх верств населення; по-друге, в ряді країн ЄС акцизний збір є частиною державної монополії на торгівлю деякими товарами (наприклад, у Франції – це торгівля вином і тютюновими виробами); по-третє, уніфікацію ставок акцизного збору необхідно погоджувати з правилами єдиної політики в галузі сільського господарства (вино, цукор, тютюн), енергетики та транспорту (нафтопродукти), з умовами угод ЄС з окремими групами країн, що розвиваються, (чай, кава) тощо; по-четверте, треба враховувати розбіжності в стандартах, вимогах щодо захисту споживачів, національних традиціях, смаках [4, с. 69].

Отже, гармонізації на рівні Співтовариства зазнали лише три категорії товарів:

- спирт та алкогольні напої;
- тютюнові вироби;
- енергетичні продукти (дизельне паливо; нафтопродукти, зокрема, бензин і газолін; електроенергія; природний газ; кам'яне вугілля та кокс) [5, с. 70].

Узагалі законодавство ЄС у сфері акцизних зборів здебільшого було сформовано у зв'язку із заснуванням внутрішнього ринку 1 січня 1993 р., що передбачав скасування внутрішніх податкових кордонів між державами-членами ЄС.

Основними чинними нормативно-правовими актами у сфері акцизного

оподаткування є 6 директив Ради ЄС та два регламенти Єврокомісії. До них, зокрема, належать:

- Директива Ради 92/83/ЄЕС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої» [6, с. 21–27];

- Директива Ради 92/84/ЄЕС щодо зближення ставок акцизного збору на алкоголь і алкогольні напої [3, с. 29];

- Директива Ради 95/60/ЄС «Про фіскальне маркування газойлю та гасу» [7, с. 46–47];

- Директива Ради 2003/96/ЄС, що реорганізує систему оподаткування енергетичної продукції та електроенергії Співтовариства [8, с. 51–70];

- Директива Ради 2008/118/ЄС «Про загальний режим акцизів та скасування Директиви 92/12/ЄЕС» [9, с. 12–30];

- Директива Ради 2011/64/ЄС щодо структури та ставок акцизного збору на тютюнові вироби [10, с. 24–36];

- Регламент Комісії ЄС № 3199/93 щодо взаємного визнання процедури повної денатурації спирту для цілей звільнення від сплати акцизного збору [11, с. 12–15];

- Регламент Комісії ЄС 684/2009, що імплементує Директиву Ради 2008/118/ЄС щодо комп'ютеризованих процедур при переміщенні підакцизних товарів на умовах відстроченої сплати податку [12, с. 24–64].

А тепер зупинимось на основних положеннях *acquis communautaire* у сфері акцизного оподаткування. Згідно з п. 1 ст. 3 Директиви 92/83/ЄЕС «Про гармонізацію структур акцизних зборів на алкоголь та алкогольні напої» [6, с. 21–27] акцизний збір на пиво визначається, виходячи

з кількості гектолітрів/градусів густини Плато чи кількості гектолітрів/градусів фактичної спиртової міцності за об'ємом кінцевого продукту. Пільгові ставки можуть встановлюватися для слабоалкогольних напоїв (суміш пива з безалкогольними напоями), а також у випадку, якщо виробники продукції – невеликі пивоварні заводи (п. 1–2 ст. 4). Розділ II згаданої Директиви визначає порядок стягнення акцизного збору на вино у державах-членах ЄС.

До підакцизних товарів Директивою 92/83/ЄЕС віднесено також:

- напої, отримані в результаті бродиння (ферментації) інші, ніж пиво та вино (розділ III);
- проміжні продукти (розділ IV);
- етиловий спирт (розділ V).

Підакцизною вважається вся алкогольна продукція, що вироблена у державах-членах, а також та, що введена до ЄС з третіх країн.

Статтею 27 Директиви 92/83/ЄЕС передбачено випадки звільнення підакцизної продукції від акцизного збору. Отже, алкоголь звільняється від сплати податку, якщо він:

- денатурований відповідно до вимог будь-якої держави-члена;
- денатурований та використовується для виготовлення продукції, що не призначена для споживання людиною;
- використовується для виробництва оцту, ліків або в якості ароматизатора для продуктів харчування.

Доцільно зауважити, що основні підходи щодо регулювання оподаткування підакцизних товарів і правила стягнення акцизного збору в державах-членах ЄС сформовано в Дирек-

тиві Ради 2008/118/ЄС «Про загальний режим акцизів та скасування Директиви 92/12/ЄЕС» [9, с. 12–30], що набрала чинності 15 січня 2009 р. і почала діяти у межах всього ЄС з 1 квітня 2010 р. Зокрема, цей документ містить загальний механізм встановлення акцизних зборів на товари та послуги, можливість звільнення від акцизних зборів та компенсації акцизних зборів на умовах, що визначаються державами-членами.

Положення Директиви 2008/118/ЄС було частково враховано під час підготовки розділу VI «Акцизний податок» Податкового кодексу України [13]. За даними Департаменту співробітництва з ЄС Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [14, с. 3] положення згаданої Директиви, що залишились нереалізованими у вітчизняному законодавстві, будуть імplementовані протягом 2 років після набуття чинності Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

На наш погляд, заслуговує на увагу досвід стягнення акцизного збору з тютюнових виробів у державах ЄС. Директива Ради 2011/64/ЄС щодо структури та ставок акцизного збору на тютюнові вироби [10, с. 24–36]:

- визначає категорії тютюну, що виробляється в державах-членах ЄС (сигарети, сигари і сигарили (маленькі сигари), дрібно рублений тютюн, призначений для скручування сигарет, інший тютюн для паління);
- запроваджує загальні принципи оподаткування вироблюваного тютюну;
- передбачає, що кожна держава-член може застосовувати загальний акцизний збір (специфічна складова

плюс адвалерна складова без урахування ПДВ), розмір якого повинен складати 57% від середньозваженої роздрібної ціни сигарет, що відпускаються для споживання і не повинен бути нижчим 64 євро за 1000 сигарет незалежно від середньозваженої роздрібної ціни;

- визначає мінімальні ставки для дрібно рубленого тютюну, призначеного для скручування сигарет, а саме 40% від середньозваженої роздрібної ціни або 40 євро за кілограм;

- визначає мінімальні ставки для сигар і сигарил, а саме 5% від роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 12 євро за 1000 одиниць або за кілограм;

- визначає мінімальні ставки для іншого тютюну для паління, а саме 20% від роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 22 євро за кілограм.

Положення означеної вище Директиви повинні бути враховані в законодавстві України (відповідно до графіку імплементації, складеному Міністерством економічного розвитку і торгівлі України [14, с. 4]) протягом 2 років після набуття чинності Угодою про асоціацію за винятком статей 7.2, 8–12, 14.1, 14.2, 14.4, 18–19, графік імплементації для яких буде встановлений окремо Радою Асоціації.

Практичними кроками нашої держави в напрямі інтеграції до ЄС, на нашу думку, також повинно стати вирішення комплексу проблем, пов'язаних із вступом України до цього угруповання:

- приведення у відповідність до норм ЄС вітчизняного торгового режиму і створення на цій основі все-

охоплюючої та поглибленої зони торгівлі;

- отримання нашою державою статусу асоційованого (а згодом і повноправного) члена ЄС.

Для досягнення зазначених цілей вважаємо за доцільне продовження подальшого відкритого і системного обговорення на державному рівні, у наукових колах, засобах масової інформації проблем і перспектив розвитку України у контексті завершення переговорів щодо підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

Список використаних джерел:

1. Кудряшова Е. В. Правовые аспекты косвенного налогообложения: теория и практика : учеб. пособ. / Кудряшова Е. В.; [науч. ред. Шохин С. О.]. – М. : Wolters Kluwer, 2006. – 304 с.

2. Лукичев К. Е. Правовое регулирование акцизного обложения алкогольной и табачной продукции в Российской Федерации: автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 «Административное право, финансовое право, информационное право» / К. Е. Лукичев. – М., 2007. – 20 с.

3. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Розпорядження № 157-р : станом на 25 березня 2013 р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – № 71.

4. Council Directive 92/84/EEC of 19 October 1992 on the approximation on the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages // Official Journal. – № L 316. – 1992. – P. 29.

5. Горянська Т. В. Механізм уніфікації акцизного збору в сучасних економічних системах / Горянська Т. В. // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2009. – № 7. – С. 68–72.

6. Вовк Т. Податкові аспекти права СOT та acquis ЄС. Орієнтири податкової реформи в Україні / Вовк Т., Водянніков О., Коноваленко І. – Х. : Консум, 2003. – 960 с.

7. Council Directive 92/83/EEC of 19 October 1992 on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages // Official Journal. – № L 316. – 1992. – P. 21–27.

8. Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oils and kerosene // Official Journal. – № L 291. – 1995. – P. 46–47.

9. Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity // Official Journal. – № L 283. – 2003. – P. 51–70.

10. Council Directive 2008/118/EC of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC // Official Journal. – 2009. – № L 9. – P. 12–30.

11. Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of

excise duty applied to manufactured tobacco (codification) // Official Journal. – 2009. – № L 176. – P. 24–36.

12. Commission Regulation (EC) № 3199/93 of 22 November 1993 on the mutual recognition of procedures for the complete denaturing of alcohol for the purposes of exemption from excise duty // Official Journal. – 1993. – № L 288. – P. 12–15.

13. Commission Regulation (EC) № 684/2009 of 24 July 2009 implementing Council Directive 2008/118/EC as regards the computerised procedures for the movement of excise goods under suspension of excise duty // Official Journal. – 2009. – № L 197. – P. 24–64.

14. Податковий кодекс України : станом на 1 жовтня 2013 р. // Офіційний вісник України. – 2010. – № 92. – Т. 1. – Ст. 3248.

15. Домовленості щодо співробітництва у сфері оподаткування в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ucipr.kiev.ua/userfiles/taxation.doc.

Чайка В. В. Правовые формы реализации акцизной политики в Украине и государствах ЕС.

Статья посвящена изучению проблем правового регулирования акцизного налогообложения в условиях подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Охарактеризованы основные принципы acquis communautaire в сфере акцизного налогообложения. Определены возможности заимствования позитивного опыта государств Евросоюза в национальную налоговую систему.

Ключевые слова: непрямые налоги, акцизное налогообложение, акцизный сбор, ЕС, директива.

Chayka V. V. Legal forms of excise policy realization in Ukraine and EU member states.

The article deals with the problems of the legal regulation of excise taxation under conditions of the EU-Ukraine Association Agreement signing. The theme actuality and its connection with important scientific and practical tasks have been substantiated. The theme scientific development degree has been determined. The research objective has also been formulated.

The norms of certain operating EU Council Directives (which determine the basic principles of excisable goods' taxation regulating and rules of excise duties levy in the EU Member States) are analyzed in the major part of the article. In particular, it is underlined that the sphere of excise duties remained beyond the limits of harmonization process in the EU Member States for a long time. However divergences in the EU Member States' excise duties system not only distorted a competition but also hindered to the normal functioning of the EU internal market.

It is found out that in this connection the European Commission suggested to set unified excise duties rates on beer, wine and other alcoholic beverages in all Community. However such idea was accepted by none of the EU Member States. It is mentioned that a compromise in this situation became the adoption of Council Directive 92/84/EEC of 19 October 1992 on the approximation of the rates of excise duty on alcohol and alcoholic beverages, which set only minimum rates for the EU Member States.

It is revealed that only three categories of goods have been harmonized at the Community level: alcohol and alcoholic beverages; manufactured tobacco; energy products.

It is stated that the EU excise duties legislation was mostly formed in connection with the of internal market foundation on January, 1 in 1993, which envisaged abolition of internal tax borders between the EU Member States.

At the same time attention was paid to the fact that requirements of Council Directive 2008/118/EU of 16 December 2008 concerning the general arrangements for excise duty and repealing Directive 92/12/EEC were partly taken into account during preparation of Chapter VI «The Excise Tax» of the Tax Code of Ukraine. It is separately emphasized that the provisions of the mentioned Directive, which remained unrealized in the domestic legislation, must be implemented during 2 years after EU Ukraine Association Agreement going into effect by the data of Department of cooperation with the European Union, the Ministry of economic development and trade of Ukraine.

Possibilities of borrowing positive experience of the EU Member States are determined in relation to a structure and rates of excise duties on manufactured tobacco foreseen by the Council Directive 2011/64/EU in the national tax system.

*On the basis of analysis of the positions formulated in scientific literature and legal analysis of *acquis communautaire* in the field of excise taxation the conclusion has been drawn that in the future Ukraine needs to bring to conformity its own tax legislation with the standards of the European Union. The main reason of it is aspiration of our state to sign the EU Ukraine Association Agreement which envisages creation of Deep and Comprehensive Free Trade Area.*

Key words: indirect taxes, excise taxation, excise duties, EU, a directive.

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ МОНОПОЛІЙ, ЗАХИЩЕНИХ ЗАКОНОМ ВІД КОНКУРЕНЦІЇ

Статтю присвячено аналізу сутності та змісту категорії «монополія, захищена законом від конкуренції». Зазначене завдання вирішується крізь призму аналізу видів монополій, охоронюваних державою. Аналізуються правові основи регулювання державних, природних і тимчасових монополій на виключні права. Окрема увага приділяється удосконаленню правового механізму захисту тимчасових монополій на об'єкти права інтелектуальної власності.

Ключові слова: конкуренція, виключні права, монополія.



**Бобонич Євген
Федорович,**

кандидат юридичних
наук, науковий спів-
робітник
НДС «Центр дослі-
джень проблем прав
людини»
юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

Конкурентне (антимонопольне) право України є одним із регуляторів господарської діяльності, об'єктом якого є суспільні відносини в економічній сфері, пов'язані з питаннями конкуренції і монополії.

Антимонопольне право застосовує різноманітні методи правового регулювання, характерні для різних галузей права: цивільно-правовий метод дозволів (диспозитивний метод) і метод імперативних приписів, характерний для адміністративного права та інших публічноправових галузей права. Тому конкурентне (антимонопольне) право належить до комплексних галузей законодавства, що регулює ринкову, господарську діяльність [1, с. 13].

Антимонопольне (конкурентне) право має особливий предмет правового регулювання – регулює господарську і підприємницьку діяльність у частині конкуренції та монополії. Метою такого регулювання є забезпечення ефективності ринкової економіки і підприємництва на основі конкуренції за наявності державного контролю за монополіями, захисту публічних інтересів, зокрема інтересів споживачів продукції.

Правове регулювання конкуренції та монополії характеризується наявністю певних принципів, що виражають його засадничі ідеї, свідчать про основний зміст і характер правового регулювання в цій

галузі законодавства. Одним із таких принципів є збереження і зміцнення конкурентних основ ринку як основного регульовального механізму економіки.

Конкуренція є необхідною умовою ефективного функціонування ринкової економіки. Відповідно до Закону України від 11 січня 2001 р. № 2210-III «Про захист економічної конкуренції» [2] під економічною конкуренцією (конкурентією) розуміється змагання між суб'єктами господарювання з метою здобуття завдяки власним досягненням переваг над іншими суб'єктами господарювання, внаслідок чого споживачі, суб'єкти господарювання мають можливість вибирати між кількома продавцями, покупцями, а окремий суб'єкт господарювання не може визначати умови обігу товарів на ринку.

Конкурентні умови господарювання сприяють ефективному розподілу економічних ресурсів суспільства, розвитку підприємницької ініціативи, створюють можливість вільної підприємницької діяльності в рамках закону. Конкуренція також стимулює розширення асортименту і збільшення якості товарів виробниками [1, с. 35].

Конкуренція змушує підприємців до більш ефективних дій на ринку, примушує їх пропонувати споживачам більш широкий асортимент товарів і послуг за більш низькими цінами і кращою якістю. Саме це сприяє прогресу економіки: ефективність виробництва підвищується, створюються умови для концентрації ресурсів у найбільш результативних секторах економіки.

На думку багатьох науковців, для будь-якого суб'єкта господарювання є характерним прагнення до монополії, до витіснення конкурентів з ринку, до розширення сфери своєї господарської діяльності, до вчинення дій, що обмежують конкуренцію.

Таке обмеження конкуренції призводить до нерационального розподілу суспільних ресурсів і негативно впливає на економічне благополуччя суспільства і господарську активність усіх учасників ринку.

Усі ці об'єктивні явища суспільного й економічного життя зумовлюють необхідність державного регулювання і контролю ринкових процесів, конкуренції та монополії.

У той же час законодавство передбачає винятки із загального принципу необхідності забезпечення конкуренції. Питання правового регулювання монополій, захищених законодавцем від конкуренції, було предметом наукових досліджень багатьох вчених, зокрема В. Щербини, О. Кохановської, Т. Удалова, К. Тотьєва, К. Писенка, І. Цинделіані, Б. Бадмаєва та ін.

Відповідно до останніх наукових досліджень із загального принципу захисту державою конкуренції існують деякі винятки, зумовлені як певними публічно значущими завданнями, так і підтримкою державою вигідної суспільству приватної ініціативи, унаслідок чого держава захищає деякі сфери господарювання від конкуренції, установлюючи там режим монополії.

Пропонована публікація присвячена питанням аналізу сфер економіки України, захищених державою

від конкуренції та удосконалення механізму їх правового регулювання.

Першою сферою економіки, захищеною державою від конкуренції, є насамперед сфера державних монополій, створюваних у галузях економіки, в яких державі потрібно з метою забезпечення публічних інтересів охорони правопорядку, безпеки суспільства, охорони життя і здоров'я громадян наявність єдиного господарюючого суб'єкта, безпосередньо підконтрольного і регульованого державою. Це такі сфери господарювання, як обіг наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів і прекурсорів, виробництво етилового спирту, військово-технічне співробітництво з іноземними державами та ін. Наявність конкурентних ринків у цих сферах економіки створювало б можливості для різного роду зловживань, загрожувало б стратегічним інтересам економічної, військової безпеки держави, інтересам охорони життя і здоров'я громадян та соціальної безпеки.

Особливістю державної монополії є те, що вона створюється в тих сферах, в яких з точки зору розвитку економіки цілком вигідно було б розвивати конкурентні ринки, проте необхідність забезпечення публічних інтересів вимагає монопольного контролю держави за певними сферами економічної діяльності.

Державні монополії вводяться в імперативному порядку відповідно до законодавства України, яким визначаються або товарні межі монопольного ринку, або суб'єкт монополії (монополіст), форми контролю та регулювання його діяльності, а також компетенція органу контролю.

В Україні немає базового законодавчого акта про державні монополії. Державна монополія в тій чи іншій сфері господарювання вводиться окремими законодавчими актами, що регламентують відповідну сферу економіки.

При цьому створення державних монополій буває двох видів: зі створенням конкретного держпідприємства, якому надано виключне право для здійснення певного виду господарської діяльності, і без такого створення.

Наприклад, Постановою Кабінету Міністрів України від 14 серпня 1996 р. № 944 було створено Державну компанію «Укрспецекспорт», яка є уповноваженим державою посередником у здійсненні зовнішньоекономічної діяльності у сфері експорту та імпорту продукції і послуг військового та спеціального призначення. Створення єдиної державної компанії для окремої сфери діяльності в такому випадку практично означає наявність державної монополії на відповідні види господарської діяльності.

У той же час саме по собі створення державної компанії ще не означає введення державної монополії. Для визначення наявності або відсутності фактичної державної монополізації тієї чи іншої господарської сфери чи галузі, де створена державна компанія, необхідне вивчення законодавства, згідно з яким створено компанію, і тих повноважень, якими вона наділяється.

Уведення в певній сфері господарювання державної монополії створює винятковий монопольний режим

реалізації такої господарської діяльності. Винятковий режим державної монополії виражається в тому, що «права на здійснення конкретних видів економічної діяльності належить лише обмеженому колу суб'єктів. При цьому суб'єктний склад державної монополії має два рівні. Перший рівень – держава в особі компетентних державних органів. Вона вводить режим державної монополії і контролює діяльність конкретних господарюючих суб'єктів. На другому рівні суб'єктного складу перебувають ті господарські суб'єкти, які безпосередньо здійснюють економічну діяльність у режимі державної монополії [3, с. 402].

У сферах, де вводяться державні монополії, утворення яких не пов'язано зі створенням та діяльністю державних компаній, суб'єктами державної монополії переважно є державні унітарні підприємства (ст.ст. 73–76 Господарського кодексу України) [4].

Таким чином, першим винятком із загального правила підтримки державою конкуренції та боротьби з монополіями є забезпечення публічних інтересів шляхом установаження державної монополії в певних стратегічних галузях виробництва і торгівлі.

Наступним виключенням із загального принципу підтримки державою конкуренції є природні монополії, які на відміну від державних утворюються на тих ринках, на яких конкуренція з об'єктивних причин (технологічні особливості виробництва, характер попиту та пропозиції) неможлива (наприклад, транспортування нафти і газу трубопроводами,

постачання теплової енергії, централізоване водопостачання). У цих сферах конкуренція призводить до збільшення ціни на послуги для споживача.

Відповідно до Закону України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III «Про природні монополії» природна монополія – це «стан товарного ринку, при якому задоволення попиту на цьому ринку є більш ефективним за умови відсутності конкуренції внаслідок технологічних особливостей виробництва (у зв'язку з істотним зменшенням витрат виробництва на одиницю товару в міру збільшення обсягів виробництва), а товари (послуги), що виробляються суб'єктами природних монополій, не можуть бути замінені у споживанні іншими товарами (послугами), у зв'язку з чим попит на цьому товарному ринку менше залежить від зміни цін на ці товари (послуги), ніж попит на інші товари (послуги)» [5].

Отже, природна монополія – це сфера економіки, що ефективно функціонує за умови, якщо весь ринок охоплений лише одним господарським суб'єктом.

З економічної точки зору природна монополія існує, коли ефект масштабу настільки значний, що один суб'єкт може забезпечити весь ринок, маючи при цьому нижчі витрати на виробництво одиниці продукції, ніж їх би мало кілька суб'єктів-конкурентів [6, с. 38].

Суб'єкти природних монополій діють на ринках, що мають для держави та суспільства першочергове соціальне значення. Вони є тією інфраструктурою, яка забезпечує життєдіяльність держави. Для

забезпечення ефективної діяльності суб'єктів природних монополій відповідно до Закону України «Про природні монополії» держава передбачила спеціальний механізм правового регулювання. Державне регулювання спрямоване на захист інтересів споживачів товарів і послуг суб'єктів природних монополій, а також на підвищення економічного ефекту від їх діяльності. Воно відбувається на основі збалансування інтересів суспільства, суб'єктів природних монополій та споживачів їх товарів [6, с. 39].

Третім винятком з принципу підтримки державою конкуренції є тимчасові монополії на виключні права на об'єкти права інтелектуальної власності, зокрема ті, що охороняються патентним правом (винаходи, корисні моделі, промислові зразки), на засоби індивідуалізації учасників цивільного обігу та виробленої продукції, на комерційну таємницю тощо.

Надання державою захисту монополії на виключні права інтелектуальної власності стимулює наукову діяльність, ділову активність, надає володільцям таких прав певні переваги на деякий час, зокрема захищаючи їх права від незаконних посягань у формі недобросовісної конкуренції.

Монополія на об'єкти права інтелектуальної власності, що захищені законом від конкуренції, віднесена до тимчасової монополії на ринку. Ці питання врегульовані насамперед частиною четвертою Цивільного кодексу України, що містить спеціальні положення про охорону результатів інтелектуальної власності.

Взагалі поняття суб'єкта тимчасової монополії визначається виходячи зі змісту поняття конкретного виду тимчасової монополії. До тимчасових монополій належать фактична або ринкова монополія, а також монополії на володіння певними об'єктами права інтелектуальної власності, захищеними законом. Суб'єктами тимчасових монополій можуть бути, по-перше, господарські суб'єкти, які володіють фактичним монополюючим становищем на ринку, що існує у тій чи іншій галузі економіки в силу особливої ринкової кон'юнктури – економічної обстановки тимчасового характеру, до появи нових господарюючих суб'єктів – конкурентів на цьому ринку, після появи яких монополія відповідного господарського суб'єкта на відповідному ринку зникає. По-друге, суб'єктами тимчасової монополії можуть бути господарські суб'єкти, що володіють відомостями, що становлять комерційну таємницю, або будь-якими винятковими правами, захищеними законом. Однак лише остання група тимчасових монополій отримує правовий захист держави від конкуренції.

Проте на сьогодні на формальному рівні правовий захист тимчасових монополій на володіння певними об'єктами права інтелектуальної власності, захищених законом, є недосконалим. Зокрема Закон України «Про захист економічної конкуренції» такий захист формально надає лише при кваліфікації антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання і не надає при кваліфікації інших видів порушень законодавства про захист економічної конкуренції.

Так, у статті 9 Закону України «Про захист економічної конкуренції» передбачено, що положення статті 6 Закону про заборону антиконкурентних узгоджених дій суб'єктів господарювання «не застосовуються до угод про передачу прав інтелектуальної власності або про використання об'єкта права інтелектуальної власності в тій частині, в якій вони обмежують у здійсненні господарської діяльності сторону угоди, якій передається право, якщо ці обмеження не виходять за межі законних прав суб'єкта права інтелектуальної власності. Вважається, що не виходять за межі прав, зазначених у частині першій цієї статті, обмеження стосовно обсягу прав, які передаються, стосовно строку та території дії дозволу на використання об'єкта права інтелектуальної власності, а також стосовно виду діяльності, сфери використання, мінімального обсягу виробництва.

У той же час таке застереження про захист монополії на об'єкти права інтелектуальної власності відсутнє у ст. 13 зазначеного Закону «Зловживання монополюючим (домінуючим) становищем на ринку». Тому, на наш погляд, ст. 13 цього Закону слід доповнити положеннями такого змісту: «вимоги цієї статті, передбачені у відношенні суб'єктів, що займають монополює (домінуюче) становище на ринках, не поширюються на дії із здійснення виключних прав на результати інтелектуальної діяльності і прирівняні до них засоби індивідуалізації юридичної особи, засоби індивідуалізації продукції, робіт або послуг».

Виникнення монополії в результаті володіння виключними правами та отримання на неї господарським суб'єктом правового захисту пов'язано з тим, що ці права мають абсолютний характер. Їх особливістю є те, що об'єкти інтелектуальної власності з метою належної юридичного захисту за загальним правилом підлягають спеціальній реєстрації та відрізняються тимчасовим і просторовим характером їх правової охорони.

Монополія на відомості, що становлять комерційну таємницю, може виникати в господарських суб'єктів відповідно до цивільного законодавства. Специфіка отримання монополюючого права на комерційну інформацію і його захист полягає в тому, що таке право виникає лише в разі, якщо господарський суб'єкт здійснить установлені законодавством заходи для захисту своєї комерційної інформації. Без ужиття заходів для переведення комерційної інформації в режим комерційної таємниці господарський суб'єкт не зможе претендувати на захист з боку держави у разі порушення своїх прав.

При цьому слід зауважити, що для захисту прав на інтелектуальну власність за допомогою механізмів конкурентного законодавства необхідна наявність конкурентних відносин між сумлінним правоволодільцем і передбачуваним порушником виключних прав, необхідно, щоб незаконне посягання і використання чужих монополюючих прав у сфері інтелектуальної власності здійснювалося господарськими суб'єктами (групою осіб) з метою отримання переваг при здійсненні підприємницької діяльності

в порушення законодавства України або звичаїв ділового обігу і завдало чи могло завдати збитків іншим господарським суб'єктам – конкурентам – або завдати нині чи в майбутньому шкоди їх ділової репутації (ст. 1 Закону України від 7 червня 1996 р. № 236-96-ВР «Про захист від недобросовісної конкуренції») [7].

Підсумовуючи зазначимо, що для певних публічно значущих цілей (природні і державні монополії), а також для підтримки вигідної суспільству приватної ініціативи (тимчасові монополії на виключні права) держава захищає деякі сфери господарювання від конкуренції, установлюючи там режим монополії.

Пропонуємо внести доповнення до ст. 13 Закону України «Про захист економічної конкуренції» такого змісту: «вимоги цієї статті, передбачені стосовно суб'єктів, які займають монопольне (домінуюче) становище на ринках, не поширюються на дії зі здійснення виключних прав на результати інтелектуальної діяльності і прирівняні до них засоби індивідуалізації юридичної особи, засоби індивідуалізації продукції, робіт або послуг».

Список використаних джерел:

1. Лисенко К. А. Правовое регулирование конкуренции и монополии в Российской Федерации : курс лекций / Лисенко К. А., Цинделиани И. А., Бадмаев Б. Г. ; под ред. С. В. Запольского. – М.: Российская академия правосудия; Статут, 2010. – 414 с.

2. Про захист економічної конкуренції : Закон України від 11 січня 2001 р. № 2210-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2001. – № 12. – Ст. 64.

3. Тотьев К. Ю. Конкурентное право: Правовое регулирование деятельности субъектов конкуренции и монополий : учеб. для вузов. 2-е изд., перераб. и доп. / Тотьев К. Ю. – М., 2003.

4. Господарський кодекс України : від 16 січня 2003 р. № 436-IV // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2003. – №№ 18, 19–20, 21–22.

5. Про природні монополії : Закон України від 20 квітня 2000 р. № 1682-III // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2000. – № 30. – Ст. 238.

6. Удалов Т. Г. Конкурентное право : навч. посіб. / Удалов Т. Г. – К.: Школа, 2004. – 496 с.

7. Про захист від недобросовісної конкуренції : Закон України від 7 червня 1996 р. № 236/96-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 36. – Ст. 164.

Бобонич Е. Ф. Правовое регулирование монополий, защищенных законом от конкуренции.

Статья посвящена анализу сущности и содержания категории «монополия, защищенная законом от конкуренции». Отмеченное задание решается сквозь призму анализа видов монополий, охраняемых государством. Анализируются правовые основы регулирования государственных, естественных и временных монополий на исключительные права. Отдельное внимание уделяется усовершенствованию правового механизма защиты временных монополий на объекты права интеллектуальной собственности

Ключевые слова: конкуренция, исключительные права, монополия

Bobonich E. F. Legal regulation of the monopolies protected by the competition law.

The article is dedicated to the analysis of the essence and content of the category Monopoly, protected by the competition law. The indicated task has been viewed through the prism of the state protected monopoly type's analysis. The legal platform regulations of the governmental, natural and temporal monopolies on exclusive rights have been analyzed. Special attention has been given to the improvement of the legal mechanism of the temporal monopoly defense on the objects of the intellectual property.

Key words: competition, exclusive rights, monopoly.

Стаття надійшла до редакції 24.03.2014

ДО ПИТАННЯ ВИДІВ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД УПРАВЛІННЯ ОБ'ЄКТАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАСНОСТІ В УКРАЇНІ

У статті зроблено спробу проаналізувати систему та види нормативно-правових засад управління об'єктами державної власності в Україні. Автором з'ясовано сутність категорій «нормативно-правові засади», «нормативний акт», «законодавство». Доведено необхідність відходу від позитивістської теорії праворозуміння під час з'ясування видів нормативних регуляторів суспільних відносин. Обґрунтовано думку про доцільність віднесення до переліку видів нормативно-правових засад управління об'єктами державної власності в Україні Конституції та законів України, підзаконних нормативних актів, програмних документів суб'єктів публічної адміністрації, рішень органів судової влади, звичаїв, правової доктрини, загальних принципів права.

Ключові слова: нормативно-правові засади, нормативний акт, законодавство, управління, об'єкти державної власності.



**Джарти Вікторія
Василівна,**

аспірант кафедри
адміністративного
права
юридичного
факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

В Україні останніми роками спостерігається тенденція до покращення нормативного регулювання процесу управління об'єктами державної власності. Необхідність такого кроку пояснюється тим значенням, яке несе в собі державна власність для успішного та ефективного функціонування будь-якої сучасної країни світу. Проте здійснені в цьому напрямку заходи все ще залишаються недостатніми, що зумовлює потребу подальшого опрацювання цього питання, що має здійснюватися зокрема і на теоретичному рівні. У такому разі мова йде про необхідність виокремлення видів нормативно-правових засад управління об'єктами державної власності як передумови для подальшого розвитку нормативного регулювання суспільних відносин, які складаються в цій сфері, що і складає основну мету нашого дослідження.

Досягнення сформульованої мети передбачає необхідність розв'язання таких дослідницьких завдань: з'ясувати сутність категорії «нормативно-правові засади»; установити зміст поняття «нормативний акт»; довести потребу збільшення

кількості видів нормативних регуляторів суспільних відносин; проаналізувати зміст та особливості окремих видів нормативних регуляторів суспільних відносин, які складаються у сфері управління об'єктами державної власності.

Поряд із викладеним необхідно відзначити, що сформульована мета та завдання дослідження характеризуються досить високим рівнем наукової новизни, оскільки до сьогодні жодного наукового дослідження подібної спрямованості та змісту ще не було проведено.

Приступаючи до аналізу видів нормативно-правових засад управління об'єктами державної власності, насамперед, на наш погляд, варто визначитися з тим, а що, власне, розуміється нині під категорію «нормативно-правові засади», яка у свою чергу походить від поняття «нормативний акт». Актуальність цього питання пов'язується зокрема з тим, що останнім часом спостерігається тенденція щодо збільшення кількості видів нормативних регуляторів суспільних відносин, що, безумовно, безпосередньо стосується нашого дослідження, а раз так, то ми пропонуємо більш детально зупинися на цьому аспекті.

Вивчення наукової літератури з теорії права та теорії адміністративного права показує, що серед вітчизняних авторів спостерігається доволі високий рівень єдності позицій щодо тлумачення категорії «нормативний акт», під яким пропонується розуміти письмовий документ компетентного органу держави, в якому закріплено забезпечуване нею фор-

мально обов'язкове правило поведінки загального характеру [1, с. 94]; юридичні акти, якими встановлюються загальні правила поведінки, норми права, спрямовані на регулювання однотипних суспільних відносин у певних галузях [2, с. 149]; акт, який містить адміністративно-правові норми, що регулюють однотипні суспільні відносини шляхом установлення певних правил належної поведінки в сфері публічного адміністрування, що розраховані на тривале застосування (виконання) і не мають конкретного, тобто персоніфікованого адресата [3, с. 198] тощо.

Отже, як випливає з викладеного, основною рисою нормативного акта є те, що він містить у собі норму права або, інакше кажучи, правило поведінки. Додатково можна припустити, що кількість норм права, які зосереджено в нормативному акті, принципової ролі не відіграє, а раз так, то відповідно нормативним актом має бути визнано юридичний документ, який містить щонайменше одну норму права (правило поведінки).

Разом із цим, з огляду на поступове відмирання позитивістської парадигми праворозуміння [4] очевидним є той факт, що норми права містяться не лише в нормативних актах. Зазначена думка на сьогодні знайшла доволі чітке формулювання в Рішенні Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень ст. 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) [5], де зо-

крема зазначено, що право не обмежується лише законодавством як однією з його форм, а включає й інші соціальні регулятори, зокрема норми моралі, традиції, звичаї тощо. З викладеного, як наслідок, випливає, що, по-перше, регулювання суспільних відносин на сьогодні здійснюється не тільки за допомогою нормативних актів та, по-друге, перелік таких нормативних регуляторів не є закритим, що зумовлює доцільність/можливість зарахування до нього й інших елементів. Пропонуємо дещо розвинути дві ці позиції.

Перше, що привертає увагу у процитованій частині Рішення Конституційного Суду України – це доволі розширене розуміння категорії «законодавство», до змісту якої було включено, як ми розуміємо, усю сукупність юридичних актів, які видаються (приймаються) у країні. Якщо б це було не так, тоді необхідно було б визнати, що правом не можуть називатися норми, які зосереджено, наприклад, у наказі Фонду державного майна України. Таким чином, у такому разі судді Конституційного Суду України підійшли до тлумачення категорії «законодавство» навіть ще з більш широких позицій, ніж це було зроблено в Рішенні у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна законодавство) [6], в якому, нагадаємо, під законодавством було запропоновано розуміти закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких на-

дана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень і відповідно до Конституції України та законів України. І хоча такий висновок номінально було зроблено лише щодо Кодексу законів про працю України, проте це, з огляду на ключову роль Конституційного Суду України у справі офіційного тлумачення Конституції та законів України, не завадило його «перенесенню» на інші сфери правозастосування.

Висловлюючи власне ставлення до викладеного, насамперед зазначимо, що подібне доволі «вільне» тлумачення категорії «законодавство» є небажаним як для правозастосовної практики взагалі, так і для судочинства зокрема. Так, у Законі України «Про управління об'єктами державної власності» [7] поняття «законодавство» зустрічається більше сорока разів, що, як наслідок, робить необхідним щонайменше сорок разів давати відповідь на питання, а що ж у такому разі відносити до категорії «законодавство»? Лише закони, укази та постанови чи також накази центральних органів виконавчої влади? Зрозуміло, що різночитань з цього приводу бути не може, оскільки зрештою це означатиме лише зниження рівня законності у сфері правозастосування.

З огляду на викладене зазначимо, що ми схильні підтримати М. Савенка, який, висловивши окрему думку щодо останнього названого рішення Конституційного Суду України, наголосив, що «...під терміном

законодавство слід розуміти сукупність законів, прийнятих Верховною Радою України. Таке розуміння терміна буде не тільки точним, але й допоможе уникнути непорозумінь, які виникають при його застосуванні, а також при визначенні повноважень відповідних органів державної влади, органів місцевого самоврядування тощо у сфері нормативно-правового регулювання» [8].

Разом із цим наголосимо на тому, що до категорії «законодавство» слід було б віднести також і міжнародні договори України, які відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України та Закону України «Про міжнародні договори України» [9] пройшли ратифікацію шляхом прийняття Закону України про ратифікацію. Решту міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких здійснюється в інших формах (підписання, затвердження тощо) іншими суб'єктами (Президентом України, Кабінетом Міністрів України), до категорії «законодавство», на наш погляд, відносити недоцільно.

Отже, якщо вести мову про юридичні акти, які містять у собі норми права, то до їх переліку, побудованого з огляду на систему суб'єктів публічної влади, слід віднести: 1) акти законодавства – Конституцію та закони України; міжнародні договори України, які ратифіковано парламентом шляхом прийняття певного Закону; 2) підзаконні нормативні акти – постанови Верховної Ради України (в окремих випадках); укази (у певних випадках – і розпорядження) Президента України; постанови (у певних випадках – і розпорядження) Кабінету

Міністрів України; накази центральних органів державної влади; юридичні акти органів влади Автономної Республіки Крим; розпорядження голів місцевих державних адміністрацій; рішення (розпорядження) органів місцевого самоврядування.

Однак наведений нами перелік нормативних актів вимагає додаткових коментарів, спрямованих на обґрунтування необхідності їх розширення за рахунок такого виду юридичного акта, як план. Насамперед наголосимо на тому, що план як вид юридичного акта в офіційних документах не називається, проте як такий він доволі поширений на практиці. Можна припустити, що плани, як юридичне явище, дісталися нам у спадок від радянської юридичної теорії та практики, у межах яких останнім приділялася погійна увага, оскільки вони визнавалися юридичним актом, в якому втілювався зміст державного управління, його специфічна роль як процесу, який організовував цілеспрямований розвиток суспільства [10, с. 19]. Наголосимо, що в цілому подібне розуміння плану можна перенести і на сьогодишні реалії, у межах яких також необхідним є цілеспрямований, виважений та прогнозований розвиток відповідних суспільних відносин, засобом забезпечення якого продовжує залишатися план.

З юридичної точки зору план становить собою офіційний документ, спрямований на перспективне регулювання відповідних суспільних відносин, що відповідно робить його наближеним до, так би мовити, звичайних нормативних актів. До речі,

на нормативному характері державних планів наголошували також і радянські автори [11, с. 153, 154]. Проте зрозуміло, що між названими категоріями юридичних документів певні відносності однак існують і пов'язуються вони з тим, що план характеризується надзвичайно високим рівнем орієнтації на майбутнє. В його підґрунтя покладаються прогнози та очікування, що позбавляє план стабільності. За цим показником, зрозуміло, закони, укази, постанови тощо принципово відрізняються від планів. Однак, як би там не було, плани здійснюють нормативний (узагальнений) вплив на суспільні відносини, що, власне, і зумовлює необхідність включення їх до сформульованої вище системи нормативних актів. Щодо конкретного місця їх розташування поміж названих видів нормативних актів, то воно буде залежати або від виду документа, яким план введено в дію (затверджено), або від правового статусу суб'єкта його видання, у разі якщо план позиціонується як самостійний (окремий) документ.

Повертаючись до Рішення Конституційного Суду України у справі про призначення більш м'якого покарання, нагадаємо, що названий у ньому перелік видів нормативних регуляторів суспільних відносин не є закритим, що, як наслідок, робить актуальним питання про те, а де ще, поряд із нормами моралі, традиціями та звичаями, можуть міститися норми права взагалі та норми права, які регулюють порядок управління об'єктами державної власності, зокрема. Відповідь на поставлене за-

питання варто шукати через призму проблематики джерел (форм) права, у межах якої вітчизняні автори намагаються побудувати досконалу теоретичну конструкцію видів нормативних (правових) регуляторів суспільних відносин.

Ознайомлення з відповідною науковою літературою показує, що найбільш гострі дискусії на сьогодні точаться навколо питання про можливість/неможливість віднесення до джерел права рішень національних судів (Конституційного Суду України і судів загальної юрисдикції) та Європейського Суду з прав людини. Автори, які виступають проти такого кроку, обґрунтовують свою позицію таким чином:

- суд не може створювати право, оскільки чинним законодавством його не віднесено до кола суб'єктів правотворчої діяльності [12];

- рішення суду не містять правових норм, а лише їх тлумачать [13];

- у висновку Конституційного Суду України містяться лише правила-розуміння (роз'яснення), а не норми права: «Правило роз'яснення не виходить за межі норми права, не створює нових, не змінює і не скасовує чинних норм права, діє лише в межах строку дії нормативно-правового припису, що витлумачений, не має самостійного значення та діє в єдності з нормативно-правовим приписом... Вони спрямовані лише на тлумачення існуючих норм права, а раз так, то за результатами такої діяльності нових норм права не створюється» [12];

- положення ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування

практики Європейського суду з прав людини» не створює регулювання, а тому є не нормою, а теоретичним висновком [14].

Висловлюючи власну точку зору з приводу викладеного, зазначимо, що судові рішення на сьогодні варто розглядати як джерела права. Проте при цьому слід враховувати таке:

– по-перше, Рішення Конституційного Суду України, на наш погляд, мають характеризуватися не лише як «негативне законодавство» [13]. Відомі непоодинокі випадки, коли Конституційний Суд України, так би мовити, давав нове життя раніше скасованим (визнаним нечинними) нормативним актам, тобто фактично збільшував кількість норм права.

У ракурсі викладеного не можна не згадати і про положення ст. 74 Закону України «Про Конституційний Суд України», де передбачено, що орган конституційної юрисдикції може вказати на преюдиціальність свого рішення при розгляді судами загальної юрисдикції позовів у зв'язку з правовідносинами, що виникли внаслідок дії неконституційного акта. Зрозуміло, що ніхто при цьому не буде заперечувати також і того факту, що Рішення Конституційного Суду України є обов'язковими для виконання і іншими органами публічної влади, їх посадовими і службовими особами, які зобов'язані керуватися ними у процесі своєї діяльності;

– по-друге, ведучи мову про судові рішення, прийняті судами загальної юрисдикції, як джерела права тут варто розглядати насамперед рішення Верховного Суду України. Подібний висновок на сьогодні зна-

ходить чітко підтвердження в законодавстві. Так, як відомо, 2010 року всі процесуальні кодекси було доповнено нормами про те, що рішення Верховного Суду України, прийняте за наслідками розгляду заяви про перегляд судового рішення з мотивів неоднакового застосування судом (судами) касаційної інстанції одних і тих же норм матеріального права в подібних правовідносинах, є обов'язковим для всіх суб'єктів владних повноважень (тобто органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та суб'єктів делегованих повноважень), які застосовують у своїй діяльності нормативно-правовий акт, що містить зазначену норму права (закону), та для всіх судів України [16].

Що ж до узагальнень судової практики, рекомендаційних роз'яснень, які здійснюються (надаються) вищими спеціалізованими судами України, то зробити однозначний висновок про те, що вони є джерелами права, складно, оскільки чинне законодавство не надає їм загальнообов'язкового характеру. Хоча при цьому можна підтримати тих авторів, які наголошують на тому, що узагальнення судової практики (роз'яснення) час від часу містять положення нормативного характеру, які доповнюють (конкретизують) відповідні юридичні акти, прийняті «традиційними» суб'єктами правотворчої діяльності [13]. Цей, так би мовити, потенційно можливий вид джерел права, на наш погляд, можна відомою мірою порівняти з «м'яким правом», представленим нормами міжнародних договорів, які не породжують для держав конкретних прав та обов'язків, і положеннями резолю-

цій міжнародних організацій та органів, які не мають обов'язкової юридичної сили [17, с. 124].

Інакше кажучи, узагальнення судової практики становлять собою сукупність норм необов'язкового характеру, які поряд із цим характеризуються значною практичною роллю та широким застосуванням, що і дозволяє ці узагальнення розглядати через призму джерел права;

– по-третє, що стосується рішень Європейського Суду з прав людини, то, на наш погляд, варто підтримати думку О. Констанція, який пише, що практику Європейського суду можна вважати офіційною формою інтерпретації основних (невідчужуваних) прав кожної людини, закріплених і гарантованих Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, яка є частиною національного законодавства, та у зв'язку з цим – джерелом законодавчого правового регулювання і правозастосування в Україні [17]. Подібне тлумачення, яке, безумовно, робиться через призму окремої справи, має однак системний характер, пов'язаний з тим, що Європейський Суд дає оцінку відповідній нормі (нормам) українського права через призму принципів справедливості, гуманізму та рівності, сприяючи тим самим втіленню принципу верховенства права на теренах України. У ракурсі викладеного можна повною мірою підтримати ідею про те, що результатом інтерпретаційної діяльності Європейського Суду з прав людини, а фактично правотворчості, є формування нового правового феномену під назвою «право Європейської конвенції» [19, с. 1010], поло-

ження якого базуються на ідеї про верховенство Конвенції над внутрішнім законодавством, зокрема і конституційним, країн-учасниць [20, с. 376]. Інакше кажучи, оскільки Європейський Суд з прав людини фактично доповнює Конвенцію своїми рішеннями, підтримує відповідність її положень сучасним викликам часу [21], то стає очевидним, що останні набувають нормативного характеру.

Як останню тезу, що чітко підкреслює викладене, наведемо слушну думку М. Загряцкова, який майже сто років тому писав: навіть не поділяючи тієї точки зору, що право народжується лише в результаті судового процесу, ми не можемо заперечувати величезного значення відображення впливу судового або адміністративного процесу та взагалі юридичних методів захисту права на закінченість, загостреність і саму природу матеріального права [22].

Отже, на сьогодні склалися всі необхідні як передумови, так і умови, які змушують нас відмовитися та раз і назавжди визнати помилковою думку про те, що суд не є творцем права.

У ракурсі пошуку відповіді на питання про систему нормативних регуляторів суспільних відносин не можна не зупинитися також і на проблематиці звичаїв, правової доктрини та принципів права. Це пов'язано зокрема з тим, що на рівні міжнародних документів останні названі соціальні феномени досить чітко зараховуються до кола джерел права. У такому разі мова йде про ч. 1 ст. 38 Статуту міжнародного суду ООН, де зокрема зазначено, що Суд, який зобов'язаний вирішувати передані йому конфлікти

на підставі міжнародного права, застосовує... b) міжнародний звичай як доказ загальної практики, що визнана як правова норма; c) загальні принципи права, визнані цивілізованими націями; d) ...судові рішення та доктрини найбільш кваліфікованих спеціалістів з публічного права різних націй як допоміжний засіб для визначення правових норм [23]. Отже, як наслідок, виникає питання про те, наскільки процитовані положення є придатними для використання на національному рівні.

Забігаючи дещо наперед, зазначимо, що, на наш погляд, звичаї, загальні принципи права та правова доктрина повною мірою можуть претендувати на роль нормативних регуляторів суспільних відносин. Це впливає, зокрема, з положень уже згаданого вище рішення Конституційного Суду України, а також (щодо звичаїв) ч. 1 ст. 7 Цивільного кодексу України [24], ч. 4 ст. 265, ч. 3 ст. 344 та ін. Господарського кодексу України [25]. Сформульована думка знаходить доволі широку підтримку також і на сторінках наукової літератури [26; 27].

Проте зазначений висновок вимагає певних пояснень і додаткових коментарів. Насамперед відзначимо, що, на наш погляд, обсяг використання названих нормативних регуляторів перебуває в залежності від сфери, в якій останні підлягають застосуванню. Так, зрозуміло, що у сфері цивільно-правових відносин, регулювання в якій засновано на принципі «дозволено все, що прямо не заборонено» та на принципі диспозитивності, можливості користування

таким доволі неконкретним у плані зовнішнього прояву засобом нормативного регулювання, як, скажімо, звичай, є більш широкими, ніж у сфері функціонування суб'єктів публічної влади, які відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Однак викладене, зрозуміло, не означає, що для названих регуляторів суспільних відносин у сфері публічного (державного) управління немає місця. На наш погляд, їх застосування можливе: а) під час створення принципово нових нормативних актів, у підґрунтя яких може бути покладено існуючі звичаї, загальні принципи права та правову доктрину; б) у разі наявності прогалин у нормативно-правових актах. Поряд із цим варто погодитися з думкою європейських авторів, які вважають, що для визнання звичаїв (традицій) джерелами адміністративного права необхідними є такі передумови: їх тривала та загальна практика застосування (об'єктивний елемент); загальна переконаність у тому, що їх застосування є правомірним (суб'єктивний елемент); можливість їх формулювання у вигляді юридичної норми (змістовна визначеність) [28, с. 33].

Отже, як проміжний висновок зазначимо, що звичай не може претендувати на те, щоб відігравати вагомую роль у сфері регулювання адміністративно-правових відносин. Проте щодо його існування в будь-якому разі варто визнати, що він сприятиме більш повному та більш правильному

розумінню категорій «право» взагалі та «адміністративне право» зокрема.

Ще більш проблемним, насамперед для адміністративного права, є питання про можливість зарахування до його джерел правової доктрини та загальних принципів права. У цьому випадку мова йде про те, що проведений аналіз наукової та навчальної літератури показав, що в переважній більшості випадків вчені-адміністративісти не згадують про названі види нормативних регуляторів у своїх працях [29]. Проте необхідність розширення видів джерел права за рахунок останніх названих соціальних феноменів є очевидною, і особливо з огляду на те, що останні на сьогодні реально застосовуються у сфері як правотворчої, так і правозастосовної діяльності суб'єктів публічної влади.

Актуальність і значущість правової доктрини для регулювання суспільних відносин, що складаються у сфері публічного (державного) управління, на наш погляд, принципово підсилилися після затвердження Концепції адміністративної реформи в Україні [30], яка принесла з собою абсолютно нові для вітчизняної теорії та практики поняття – управлінські послуги, принципи ефективності, відкритості та доброчесності, адміністративні процедури тощо. Названа Концепція та подальші нормативні акти (наприклад, відповідно до ст. 2 Закону України «Про Фонд державного майна України» [31] Фонд державного майна України у своїй діяльності керується, поміж іншим, принципом відкритості), як наслідок, вимагали від суб'єктів публічного (державного) управління діяти

через призму або з урахуванням названих вище категорій, які, таким чином, перетворилися для цих суб'єктів у нормативні встановлення (правила поведінки або норми права). Проте до сьогодні більшість із названих понять все ще не має офіційного тлумачення, яке, на наш погляд, у певних ситуаціях є і непотрібним з огляду на те, що зміни в суспільстві можуть викликати необхідність переосмислення (розширення чи звуження) змісту окремих з них. З огляду на це лише правова доктрина може/має здійснювати тлумачення подібних категорій, наповнюючи їх, як наслідок, конкретними, обов'язковими для використання у практичній діяльності змістовними характеристиками. Визнання та сприйняття такого висновку є ще одним кроком у напрямку від теорії позитивного праворозуміння до ідеї природного права, яка народжується та розвивається насамперед у свідомості людей і для людей.

Отже, ми повною мірою схильні підтримати тих авторів, які у своїх працях доводять необхідність включення правової доктрини до переліку джерел права, визнаючи тим самим за нею (доктриною) нормативний характер. Наприклад, М. Кармаліта з цього приводу пише, що правова доктрина становить собою систему основоположних поглядів правознавців, що визначають стратегічні перспективи правового розвитку держави, науково обґрунтовують важливі проблеми права з метою більш ефективного їх вирішення, безпосередньо орієнтують на практичну дію та можуть бути регулятором суспільних відносин [32, с. 182]. Майже подібним чином

висловлюються також інші автори, доводячи необхідність розширення видів джерел окремих галузей права, зокрема кримінального права [33], процесуального права [34] тощо.

Підтвердженням можливості та доцільності саме такого ставлення до проблематики правової доктрини може бути практика конституційного судочинства, яка поступово наповнюється рішеннями Конституційного Суду України, у підґрунтя яких покладено положення правової доктрини [35].

Своєрідним продовженням правової доктрини постають загальні принципи права, які доволі часто отримують лише текстуальне закріплення на рівні нормативних актів. Типовим прикладом у такому разі є принцип верховенства права, який згадується в низці законів за відсутності його легального (офіційного) тлумачення. Зрозуміти і пізнати сутність цього принципу таким чином можна лише через вивчення наукової літератури. Саме в цьому розумінні загальні принципи права порівнюються нами з правовою доктриною. З іншого боку, не можна забувати і того, що в певних ситуаціях правова доктрина створює норми-принципи, що в черговий раз підтверджує тісний зв'язок між названими категоріями.

Як показує проведений аналіз, сучасні автори доволі часто розглядають загальні принципи права як регулятори відповідних суспільних відносин. З цього приводу, зокрема, зазначається таке: «Принципи панують над позитивним правом, тоді як юридичні правила є всього лише окремими випадками їх застосування

чи винятками. І дія загальних принципів поширюється на всі сфери і галузі права. Юридичні правила мусять узгоджуватися із загальними принципами. Загальні принципи права значною мірою визначають зміст будь-якої юридичної системи. Вони є підґрунтям будь-якої юридичної конструкції. Юридичні правила можуть бути сформульовані і можуть розвиватися лише орієнтуючись на загальні принципи права і за їх участю. Загальні принципи є джерелом права. Поза конституціями мають існувати такі фундаментальні принципи, які домінують над конституційними положеннями. Коли існує контроль за конституційністю законів, законодавець сам змушений дотримуватися фундаментальних принципів. Йдеться про те, що загальні принципи виражають право, первісне відносно Конституції. Таким первісним правом є природне право. Фундаментальні принципи природного права, якими є свобода, власність і справедливість, є надконституційними принципами. Вони складають основу інститутів приватного і політичного життя громадян у демократичних країнах» [36].

Саме цим і пояснюється той факт, що з названих загальних принципів права починаються тексти низки міжнародних документів, які закликають органи публічної влади, їх посадових і службових осіб, а також приватних осіб керуватися ними у процесі своєї життєдіяльності [37, с. 28]. З огляду на це загальні принципи права доцільно розглядати й аналізувати через призму нормативних регуляторів суспільних відносин.

Отже, як впливає з викладеного, нормативно-правове забезпечення управління об'єктами державної власності сьогодні здійснюється через: 1) Конституцію та закони України, а також прирівняні до них за юридичною силою юридичні акти (міжнародні договори); 2) підзаконні юридичні акти – укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, накази інших органів державної влади центрального рівня; 3) програмні документи Президента України, уряду України та центральних органів державної влади; 4) рішення Конституційного Суду України; 5) рішення Верховного Суду України, постанови Пленуму Верховного Суду України; 6) рішення вищих спеціалізованих судів України, постанови пленумів вищих спеціалізованих судів України; 7) звичаї; 8) правову доктрину; 9) загальні принципи права.

З огляду на це, удосконалення нормативного регулювання суспільних відносин, пов'язаних з управлінням об'єктами державної власності, повинно здійснюватися не лише шляхом покращення змісту законодавчих актів, але і всіх інших видів джерел права, про які йшлося вище. Лише таким чином можна буде забезпечити комплексність реформування зазначеного правового інституту та виключити випадки конкуренції або неузгодженості його норм.

Список використаних джерел:

1. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави / П. М. Рабінович : навч. посіб. Вид. 6-е – Х. : Консум, 2002. – 160 с.
2. Административное право Украины : [учебник для студентов высш. учеб. заведений юрид. спец.]. – 2-е изд., перераб. и доп. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гарашук и др.] ; под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с.
3. Курс адміністративного права України : підручник / [В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Сущенко та ін.] ; за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.
4. Пархета А. А. Специфіка застосування рішень Європейського суду з прав людини у правовій системі України / А. А. Пархета // Вісник Вищої ради юстиції. – 2013. – № 1(13). – С. 117–133.
5. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 69 Кримінального кодексу України (справа про призначення судом більш м'якого покарання) // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 2975.
6. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміну «законодавство») від 9 липня 1998 р. № 12-рп/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 32. – С. 59.
7. Про управління об'єктами державної власності : Закон України від 21 вересня 2006 р. № 185-V // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.
8. Окрема думка судді Конституційного Суду України Савченка М. Д. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=8835>.

9. Про міжнародні договори України : Закон України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50. – Ст. 540.
10. Ноздрачев А. Ф. Государственное планирование и правовое регулирование / А. Ф. Ноздрачев. – М. : Экономика, 1982. – 192 с.
11. Пфлике Г. Правовые проблемы хозяйственного управления и планирования в ГДР / Пфлике Г. // В кн.: Планирование и управление народным хозяйством в странах социализма на современном этапе (Правовые аспекты). Сборн. стат. М. : Прогресс, 1976. – С. 109–187.
12. Сибаль О. Б. Теоретичне обґрунтування недоцільності визнання актів органів судової влади джерелами національного права України / О. Б. Сибаль [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://intkonf.org/sibal-ob-teoretichne-obgruntuvannya-nedotsilnosti-viznannya-aktiv-organiv-sudovoyi-vladi-dzherelami-natsionalnogo-prava-ukrayini>.
13. Мазур М. В. Судова практика як джерело права: проблема визначення поняття / М. В. Мазур // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 493–497 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11mmvvpv.pdf>.
14. Попов Ю. Рішення Європейського суду з прав людини як переконливий прецедент: досвід Англії та України / Ю. Попов // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № 11. – С. 49–52.
15. Про судоустрій та статус суддів : Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 41–42, № 43, № 44–45. – Ст. 529.
16. Лукашук И. И. Нормы международного права в международной нормативной системе / И. И. Лукашук. – М. : Спарк, 1997 – 322 с.
17. Константин О. В. Практика Европейского суда з прав людини як джерело судового правозастосування Верховного Суду України / О. В. Константин // Вісник Верховного Суду України. – 2012. – № 1(137). – С. 33–36.
18. Право Европейского Союза : учебник для вузов. – 2-е изд. / под ред. С. Ю. Кашина. – М. : Юрист, 2009. – 1054 с.
19. Марченко Н. М. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории : учеб. пособ. / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 432 с.
20. Дудаш Т. Юридична природа рішень Європейського Суду з прав людини / Т. Дудаш // Право України. – 2010. – № 2. – С. 173–179.
21. Загряцков М. Право жалобы / М. Загряцков // Право и жизнь. – 1923. – Кн. 9–10. – С. 64–82.
22. Устав Организации Объединённых Наций и Устав Международного Суда : Международный документ от 26 июня 1945 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_010.
23. Цивільний кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №№ 40–44. – Ст. 356.
24. Господарський кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
25. Стрельникова І. Ю. Місце звичаю у сучасному праві України / І. Ю. Стрельникова, Є. В. Погорелов // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2010. – Т. 23(62). – № 2. – С. 52–56.
26. Сав'як О. В. Правовий звичай у системі джерел конституційного права України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец. 12.00.02 «Конституційне право; муніципальне право» / О. В. Сав'як. – К., 2008. – 20 с.
27. Detterbeck S. Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht / S. Detterbeck. 4. Auflage. – Verlag C. H. Beck, München, 2006.
28. Курило В. І. Про систему джерел адміністративного права / В. І. Курило // Юридичний вісник. – 2009. – № 2(11). – С. 30–33.

29. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 21. – С. 32.

30. Про Фонд державного майна України : Закон України від 9 грудня 2011 р. № 4107-VI // Офіційний вісник України. – 2012. – № 2. – С. 50.

31. Кармаліта М. В. Правова доктрина – джерело (форма) права: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Марія Володимирівна Кармаліта. – К., 2011. – 199 с.

32. Куцевич М. Місце доктрини у системі джерел кримінального права / М. Куцевич // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. – 2011. – Вип. 86. – С. 71–73.

33. Васильєв С. В. Правова доктрина – джерело процесуального права / С. В. Васильєв // Актуальні питання інноваційного розвитку : науково-практичний журнал. – 2012. – № 2. – С. 70–76.

34. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Багінського Артема Олександровича щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 14-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про адміністративну відповідальність у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху) від 22 грудня 2010 р. № 23-рп/2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 101. – Ст. 3639.

35. Корчевна Л. О. Доктрина як джерело права / Л. О. Корчевна // Юридична Україна. – 2004. – № 11. – С. 4–7.

36. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : монографія : [у двох книгах] / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка; [ред. кол.: Ю. С. Шемшученко (голова) та ін.] / Кн. 1-ша: Верховенство права як принцип правової системи: проблеми теорії / відп. ред. Н. М. Оніщенко. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2008. – 344 с.

Джарты В. В. К вопросу видов нормативно-правовых основ управления объектами государственной собственности в Украине.

В статье сделана попытка проанализировать систему и виды нормативно-правовых основ управления объектами государственной собственности в Украине. Автором установлена сущность категорий «нормативно-правовые основы», «нормативный акт», «законодательство». Доказана необходимость отхода от позитивистской теории правопонимания во время определения видов нормативных регуляторов общественных отношений. Обоснована мысль о целесообразности отнесения к перечню видов нормативно-правовых основ управления объектами государственной собственности в Украине Конституции и законов Украины, подзаконных нормативных актов, программных документов субъектов публичной администрации, решений органов судебной власти, обычаев, правовой доктрины, общих принципов права.

Ключевые слова: нормативно-правовые основы, нормативный акт, законодательство, управление, объекты государственной собственности.

Dzharty V. V. To the Problem concerning the Types of Legal Grounds of Administration of the State-Owned Property Objects in Ukraine.

An attempt is made to analyze the system and types of legal grounds of administration of the state-owned property objects in Ukraine. The author has established the

essence of such categories as «legal grounds», «regulatory acts», «legislation». Necessity to break the theory of legal positivism while determining the types of legal regulation of social relations is proved. A reasonable idea is proved to refer to the types of legal grounds of administration of the state-owned property objects in Ukraine Constitution, statutes of Ukraine, by-laws, program documents of the subjects of public administration, judicial decisions, customs, legal doctrine, general principles of law.

Key words: legal grounds, regulatory act, legislation, administration, objects of the state-owned property.

Стаття надійшла до редакції 22.03.2014

КОЛЕКТИВНІ ДОГОВОРИ ЯК МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У СФЕРІ КОРИСТУВАННЯ НАДРАМИ

У статті розглянуто елементи механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами. Проаналізовано існуючий стан дотримання прав та інтересів територіальних громад при користуванні надрами в межах угоди про розподіл продукції. Розглянуто доцільність укладення колективних договорів між інвестором і територіальною громадою, пріоритетним завданням якого є захист інтересів територіальної громади. Запропоновано низку завдань органів державної влади щодо забезпечення дієвості механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами.

Ключові слова: адміністративно-правовий захист, угода про розподіл продукції, територіальна громада, колективний договір.

**Бобко Уляна
Петрівна,**

асистент кафедри
правознавства
Львівського національного університету
ветеринарної медицини
та біотехнологій імені
С. З. Гжицького

Реалізація прав та інтересів територіальної громади забезпечується у взаємовідносинах з державою, при цьому держава покликана виражати публічні інтереси громади, а відтак – діяти на основі норм публічного права. У свою чергу захист державою прав і свобод людини є публічною діяльністю. Крім того відносини публічної діяльності є предметом регулювання адміністративного права [1, с. 33]. Як зазначають В. Авер'янов, О. Андрійко, В. Полухович, визначальними критеріями у тлумаченні завдань адміністративного права повинна стати така нова функція, як «правозахисна» (захист порушених прав та інтересів), що вже давно є загальноприйнятою в демократичних країнах світу [2]. Поняття нормативно-правового базису та адміністративно-організаційних механізмів щодо захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами є одним із важливих завдань дослідників адміністративного права.

Метою статті є дослідження механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальної

громади у сфері надкористування за допомогою співпраці органів державної влади, органів місцевого самоврядування та бізнесових структур у межах укладення спеціальних колективних договорів

Проблемні питання поняття механізму адміністративно-правового захисту громадян аналізуються в працях учених-адміністративістів В. Авер'янова, О. Андрійко, М. Ануфрієва, О. Бандурки, А. Берлача, С. Ківалова, В. Колпакова, Т. Коломоєць, В. Петкова та ін. Однак вони зосереджували увагу на більш ширшому понятті – механізмі адміністративно-правового захисту, а механізм захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами не розкрито, за винятком окремих аспектів, що досліджуються в наукових працях таких учених, як О. Батанов, В. Борденюк, П. Любченко, В. Куйбіда, В. Погорілко та ін., які розглядали цю проблематику в рамках конституційного, трудового права та права соціального забезпечення. Одночасно в юридичній літературі не здійснювалися спеціальні дослідження щодо адміністративно-правового забезпечення захисту інтересів територіальних громад у сфері користування надрами в межах угоди про розподіл продукції, що є адміністративно-правовим договором у сфері користування надрами.

Оскільки територіальна громада є суб'єктом адміністративно-правових відносин при укладенні угод про розподіл продукції, визначимо поняття територіальної громади. Згідно з Конституцією України та Законом «Про місцеве самоврядування в Україні»

територіальна громада – це сукупність жителів, об'єднаних постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр [3].

М. Орзіх розглядає територіальну громаду як первинний суб'єкт місцевого самоврядування – «єдиний на території соціальний субстрат, який має власні інтереси» [4], до складу якого входять «громадяни України, іноземці, особи без громадянства, що постійно мешкають або працюють на даній території, або володіють на території нерухомим майном, або сплачують місцеві податки та збори» [5]. М. Баймуратов пропонує розглядати територіальну громаду (місцеву спільноту) як «сукупність фізичних осіб, що постійно мешкають на відповідній території та пов'язані між собою територіально-особистими зв'язками системного характеру» [6, с. 8].

На нашу думку, територіальна громада – це первинний суб'єкт місцевого самоврядування, що складається з фізичних осіб, які постійно мешкають, працюють на території села/селища/міста (або добровільно об'єдналися в спільну громаду кількох сіл/селищ), безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування вирішують питання місцевого значення і мають спільну комунальну власність, володіють на цій території нерухомим майном, сплачують комунальні податки.

Оскільки Україна намагається бути соціальною державою, у центрі уваги

якої є людина як найбільша соціальна цінність, основним обов'язком її є захист прав та інтересів усіх громадян за допомогою спеціальних адміністративно-правових механізмів захисту. Тобто пріоритетними повинен бути захист інтересів громади, а економічний розвиток держави – відповідати інтересам громадян. Розглядаючи механізм адміністративно-правового захисту територіальної громади, можна схарактеризувати його як цілісний комплекс динамічних дій виконавчої влади, що спрямовані на забезпечення захисту прав та інтересів територіальної громади у сфері користування надрами в межах їх проживання, усунення перешкод щодо реалізації інтересів територіальною громадою засобами адміністративного права з можливістю застосування заходів адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності у сфері користування надрами. Механізм адміністративно-правового захисту територіальних громад складається з форм, засобів і процедур.

У загальноюридичному розумінні правові форми діяльності держави – це визначений законом (юридично оформлений) порядок здійснення компетентними органами й особами юридично значущих дій, спрямованих на здійснення функцій. Держава здійснює функції через свій механізм шляхом використання різних форм і методів [7, с. 81].

Серед учених-адміністративістів окреслену категорію оцінюють по-різному: у редакції О. Бандурки – це зовнішній прояв управлінської діяльності, спосіб вираження її змісту

в конкретних умовах, тобто та чи інша управлінська дія, що має зовнішній прояв [8, с. 185]; В. Колпакова – зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюють органи виконавчої влади для реалізації поставлених перед ними завдань [1, с. 132]. Отже, форми адміністративно-правового захисту територіальної громади у сфері користування надрами – це однорідні за своїм характером і правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішнє вираження з метою забезпечення суб'єктами публічної адміністрації завдань щодо захисту інтересів територіальних громад. У більшості випадків вони реалізуються різними шляхами.

Сьогодні територіальні громади, які проживають на територіях, де проводяться роботи щодо користування надрами, потребують надійного захисту своїх екологічних, соціальних, матеріальних інтересів шляхом:

- запровадження жорстких законодавчо закріплених вимог щодо уникнення екологічних, економічних загроз для місцевого населення;
- економічних домовленостей, що відповідають інтересам територіальної громади;

– процедурних заходів, що підсилюють контроль з боку держави та територіальних громад за виконанням інвестором узятих на себе зобов'язань.

Як показує досвід таких країн, як Велика Британія, Канада, Австрія, ефективним засобом захисту інтересів територіальної громади у сфері надкористування є укладення спеціальних колективних договорів [10], які забезпечують необхідний баланс

інтересів і потреб сторін договору (держави – інвестора – територіальної громади), але пріоритетним завданням у якому є захист інтересів територіальної громади. Укладення спеціальних колективних договорів сприяє економічному розвитку місцевості. Територіальна громада має змогу зможе отримати кошти у вигляді місцевих податків, компенсацій за користування надрами та інших платежів від інвестора, що отримав спеціальний дозвіл на користування надрами, та спрямовувати їх на розвиток інфраструктури місцевості.

Передумовою і нормативно-правовою базою укладення колективних договорів у сфері користування надрами є положення, згідно з якими інвестор зобов'язується укласти з органами місцевого самоврядування, на території юрисдикції яких проводяться роботи щодо користування надрами, так званий акт соціального партнерства, а саме колективний договір, яким визначається надання переваг інвестором продукції, товарам, роботам, послугам та іншим матеріальним цінностям українського походження за рівних умов щодо ціни, терміну виконання, якості, відповідності міжнародним стандартам; прийняття або наймання на роботу на території України працівників для зазначених в угоді потреб переважно з громадян України та для організації їх навчання в обсягах, передбачених угодою [9, ч. 5, ст. 8].

Укладення такого спеціалізованого колективного договору між інвестором і громадою гарантуватиме останній захист екологічних інтересів, пріоритетне працевлаштування

на підприємствах інвестора місцевих жителів, їх навчання та отримання відповідної кваліфікації, користування інвестором товарами та послугами місцевого походження, створить додаткові робочі місця не тільки в добувній галузі, але й поза нею, сприятиме залученню місцевих підприємців до роботи в інвестиційному проєкті, що в загальному позитивно вплине на соціально-економічний розвиток території в цілому та громади зокрема.

Крім позитивного впливу на розвиток території загалом, створення робочих місць і соціально-економічного розвитку регіону через реалізацію інвестиційних проєктів у галузі надрокористування інвестором спричиняються певні проблеми та незручності для територіальної громади, а саме: пошкодження доріг через пересування великогабаритного транспорту, шум від процесу виконання робіт щодо користування надрами, обмеження доступу до водних ресурсів та їх забруднення, а також інші ризики для життя та здоров'я населення. Тому колективним договором доцільно передбачити вимоги щодо збереження, відновлення та розвитку транспортної та соціальної інфраструктури, графіка проведення найбільш шумових робіт, створення спеціальних шумових бар'єрів, захисних бар'єрів для відгородження територій родовищ, страхування територіальних громад з визначенням грошової суми компенсації, порядку та умов виплати страхових коштів у разі настання екологічних аварій. Що стосується самої процедури укладення колективного договору між ін-

вестором і територіальною громадою, то вона повинна передбачати таке: стадію розробки проекту договору; узгодження суперечливих положень договору; підписання тексту договору; реєстрацію колективного договору; контроль за виконанням колективного договору.

Вважаємо, що проект колективного договору повинен розроблятися ініціативною групою, до складу якої повинні входити представники територіальної громади, органів місцевого самоврядування та інвестора. Проект угоди та переговори щодо узгодження положень повинні погоджуватися на спеціальних громадських обговореннях. Такий колективний договір повинен підписуватися сторонами в чотирьох примірниках (по одному для кожної сторони), при тому один примірник залишається органу, який реєструє колективний договір. Пропонуємо повноваження щодо реєстрації таких колективних договорів надати виконавчим комітетам сільських, селищних і міських рад відповідно до положення, затвердженого Кабінетом Міністрів України про реєстрацію колективних договорів та угод [11].

Одним з основних елементів механізму захисту прав і законних інтересів територіальних громад є адміністративно-правові засоби, які, як зазначають Ю. Битяк, В. Богущкий, В. Гарашук, доцільно визначати як засоби та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу виконавчих органів (посадових осіб) на підставі закріпленої за ними компетенції, у встановлених межах та відповідній формі на підпорядковані їм органи та громадян [12, с. 147]. В. Колпаков та

О. Кузьменко доводять, що за допомогою засобів адміністративного права (норми, відносини, законодавство, компетенція суб'єктів, способи реалізації норм) здійснюється зовнішнє вираження та юридичне оформлення публічного інтересу в управлінні [1, с. 31]. Узагальнюючи наявні позиції науковців, доходимо висновку, що адміністративно-правовими засобами захисту інтересів територіальної громади у сфері користування надрами є сукупність прийомів і методів діяльності державних органів, що спрямована на врегулювання суспільних відносин з метою ефективної реалізації права територіальної громади на захист своїх соціальних, матеріальних, трудових, екологічних інтересів.

Одним із таких засобів є залучення громадян згідно із Законом України «Про охорону навколишнього природного середовища» до участі у прийнятті рішень щодо впровадження проєктів, які можуть негативно вплинути на навколишнє середовище та погіршити здоров'я населення, до публічних обговорень, а також здійснення громадської експертизи та вільного доступу до публічної інформації [13, с. 9, 25]. Більше того, ради та адміністративні інституції зобов'язані залучати громадян для вирішення питань захисту їх інтересів в межах використання природних ресурсів. Оргуська конвенція, яку Україна ратифікувала 1999 року, передбачає залучення громадськості до вирішення питань природокористування у формі громадських слухань, відкритих засідань, участі в екологічній експертизі та оцінюванні впливу на довкілля, в розробленні екологічних програм, планів,

політики, законодавчих та інших нормативно-правових актів, у видачі дозволів на здійснення діяльності, пов'язаної з поводженням з небезпечними речовинами та матеріалами [14, с. 6–8]. При укладенні угод щодо користування надрами держава повинна враховувати інтереси громадян, починаючи з найнижчого рівня – окремих мешканців території до сільської, селищної, районної, обласної територіальних громад. На державному рівні уряд разом із представниками інвестора, неурядовими громадськими організаціями та відповідними органами місцевого самоврядування повинні узгоджувати план дій щодо співпраці з урахуванням інтересів усіх суб'єктів партнерства, з перевагою пріоритетності інтересів територіальних громад. У разі виникнення неможливості забезпечення узгодження балансу інтересів територіальної громади та інвестора перевага повинна бути надана саме інтересам територіальної громади, тобто відповідна діяльність інвестора має бути або обмежена до рівня, за якого інтереси територіальної громади не порушуються, або припинена, якщо результати здійснення діяльності інвестора спричинять негативний вплив на життя, здоров'я громади.

Вважаємо за доцільне створення спеціальної комісії з представників громадських організацій, органів місцевого самоврядування, інвестора щодо проведення екологічних, економічних, соціальних експертиз, моніторингу та контролю за проведенням робіт у сфері користування надрами в межах території проживання територіальної громади на предмет до-

тримання інвестором узятих на себе зобов'язань. Така комісія має бути наділена правом здійснювати комплексну перевірку ведення інвестором робіт не рідше одного разу на рік, а також мати право безперешкодного доступу до проведених робіт з видобування, розподілу природних ресурсів. У разі виявлення порушень інвестор зобов'язаний негайно усунути недоліки в роботі, що можуть спричинити шкідливі наслідки для громади та довкілля, відшкодувати територіальній громаді завдані збитки згідно з умовами, передбаченими угодою. Комісія повинна інформувати територіальну громаду про хід виконання робіт і дотримання екологічних, соціальних зобов'язань інвестором шляхом проведення прес-конференцій, громадських обговорень.

Укладення колективного договору між інвестором та органами місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади, допоможе забезпечити виконання інвестором узятих на себе зобов'язань перед територіальною громадою. Інвестор, перш ніж укласти угоду про розподіл продукції з урядом, повинен буде узгодити свої дії з громадою відповідної території, взяти на себе соціально-економічні, трудові, екологічні зобов'язання, узгодити всі компенсаційні, страхові виплати і тільки після погодження та підписання колективного договору зможе укласти угоду про розподіл продукції. Тому укладення колективного договору на рівні окремої територіальної громади повинно бути обов'язковою умовою щодо підписання угоди про розподіл продукції на національному рівні.

Таким чином, угода про розподіл продукції, що укладається між Кабінетом Міністрів України та інвестором, має статус національної, а колективний договір, укладений на територіальному рівні, – статус локального колективного договору і має характер адміністративно-правового акта. Ігнорування укладення колективного договору з боку інвестора унеможливить укладення основної угоди про розподіл продукції щодо користування надрами.

Важливе місце в механізмі адміністративно-правового захисту територіальних громад відіграє процедура. Під адміністративною процедурою розуміють установлений законодавством порядок розгляду і розв'язання публічною адміністрацією індивідуальних адміністративних справ з метою забезпечення прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб [15, с. 276]. На сьогодні Кабінет Міністрів України самостійно приймає рішення щодо надання території ділянок для користування надрами, які надаються на умовах угоди про розподіл продукції за погодженням Верховної Ради України. До жовтня 2011 року передавання ділянок надр у користування на умовах угод про розподіл продукції повинно було погоджуватись з органами місцевого самоврядування, однак Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні» від 16 жовтня 2012 р. цю норму було скасовано [16]. Отже, органи місцевого

самоврядування позбавлені повноважень впливати на умови та механізм укладення угод щодо користування надрами, у разі якщо територіальна громада, яку вони представляють, заперечуватиме проти укладення таких угод. Важливо, що Закон України «Про угоди про розподіл продукції» у першій чинній редакції 1999 року уповноважував органи місцевого самоврядування підписувати угоду від імені України та узгоджувати всі важливі питання, пов'язані з використанням надр в інтересах територіальної громади.

Захист інтересів територіальних громад у сфері користування надрами є сьогодні актуальним, оскільки 2012 року уряд України провів три тендери на визначення компаній-інвесторів для користування надрами на території України, а саме видобутку сланцевого газу на території Олеської ділянки (Львівська, Івано-Франківська та Тернопільська області), Юзівської ділянки (Харківська та Донецька області) та Скіфської ділянки (глибоководний шельф Чорного моря) [17]. Тому укладення колективних договорів на рівні /міста/ села/ селища між інвесторами та територіальними громадами в межах угод про розподіл продукції створить гарантії захисту екологічних, соціальних, трудових, матеріальних інтересів місцевих територіальних громад. Однак нормативно-правове законодавство не сприяє залученню територіальних громад як первинних суб'єктів місцевого самоврядування до вирішення питань щодо користування надрами на території їх проживання, а навпаки – обмежує їх участь у процесі прийняття

рішень. Про це свідчить законопроект № 2438а, в якому запропоновано вилучити з Кодексу України про надра та Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [18] повноваження органів місцевого самоврядування у процесі надання надр у користування.

Ми вважаємо, що для забезпечення дієвості механізму адміністративно-правового захисту інтересів територіальної громади державою повинно бути вирішено такі завдання:

- законодавчо закріпити повноваження щодо участі територіальної громади через громадські слухання у схваленні рішень щодо правового регулювання та розвитку території, зокрема вирішення питань щодо користування надрами на території їх проживання;

- посилити роль органів місцевого самоврядування у сфері користування надрами, зокрема повноваження у вирішенні питання щодо надання чи ненадання земельних ділянок для користування надрами в межах їх юрисдикції;

- зобов'язати інвесторів щодо укладення колективного договору з територіальною громадою як обов'язкової умови щодо укладення основної угоди про розподіл продукції у сфері користування надрами;

- посилити контроль з боку держави та громадськості за виконаннями зобов'язань інвестора перед місцевою громадою та застосувати негайних заходів щодо відповідальності у разі невиконання інвестором узятих на себе зобов'язань;

- внести доповнення до Закону України «Про колективні договори

і угоди» (ч. 3 ст. 2), а саме: «колективний договір може укладатися в межах окремих територіальних одиниць у сфері користування надрами, на двосторонній або трьохсторонній основі».

Список використаних джерел:

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.

2. Авер'янов В., Андрійко О., Полухович В. Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи // Юридичний журнал. – 2004. – № 5. – С. 180 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://justinian.com.ua/article.php?id=1191>

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України № 280/97-ВР від 21 травня 1997 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1997. – № 24. – С. 170.

4. Орзих М. Регионализм в Украине: критический анализ современной ситуации / М. Орзих // Юридический вестник. – 1996. – № 4. – С. 64.

5. Орзих М. Концепція правового статусу самоврядних територій і органів місцевого самоврядування / М. Орзих // Місьцеве та регіональне самоврядування України. – Вип. 1–2(10–11). – К., 1995. – С. 67.

6. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов – Х., 2000. – С. 8.

7. Загальна теорія держави та права / за ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2002. – 427 с.

8. Адміністративне право України : підручник / [Бандурка О. М., Бугайчук К. Л., Джагупов Г. В. та ін.] ; за ред. О. М. Бандурки. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. – 480 с.

9. Про угоди про розподіл продукції : Закон України від 14 вересня 1999 р. //

Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1999. – № 44. – Ст. 391.

10. Teel J. International Environmental Impact Assessment: A Case Study in Implementation / Julie Teel // 31 Environmental Law Reporter 10291.-2001y.

11. Про порядок повідомної реєстрації галузевих (міжгалузевих) і територіальних угод, колективних договорів: Постанова Кабінету Міністрів України № 115 від 13 лютого 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/115-2013-п>.

12. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богуцький, В. М. Гарашук та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с.

13. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України № 1264-XII від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1991. – № 41. – С. 546.

14. Про ратифікацію Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля: Закон України № 832-XIV від 6

липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1999. – № 34. – С. 296.

15. Адміністративне право України : навч. посіб. : [у 2-х т.] Заг. адмін. право. – Т. 1. / [Галуцько В. В., Олефір В. І., Пихтін М. П. та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. – Херсон : ХМТ, 2011. – 320 с.

16. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні: Закон України № 5456-VI від 16 жовтня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5456-17>.

17. Первая скважина «Shell» в Украине по добыче сланцевого газа должна пройти аудит [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.finance.ua/ru/~1/0/all/2013/03/08/297799>.

18. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо погодження користування надрами) : Проект Закону № 2438а від 27 червня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=47654.

Бобко У. П. Коллективные договора как механизм административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр.

В статье рассмотрено элементы механизма административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр. Проанализировано существующее состояние соблюдения прав и интересов территориальных общин в процессе использования недр в рамках соглашения о разделе продукции. Рассмотрено целесообразность заключения коллективных договоров между инвестором и территориальной общиной, приоритетным заданием которого является защита интересов территориальной общины. В статье изложены предложения для органов государственной власти по обеспечению действенности механизма административно-правовой защиты интересов территориальных общин в сфере использования недр.

Ключевые слова: административно-правовая защита, соглашение о разделе продукции, территориальная община, коллективный договор.

Bobko U. P. Collective Agreements as a Mechanism of Administrative and Legal Assertion of the Local Community Interests within the Ambit of Mineral Resources Usage.

The article examines the elements of the mechanism of administrative and legal assertion of the local community interests within the ambit of mineral resources usage. It analyzes the existing condition abundance of the rights and interests of local communities in the use of mineral resources within the production sharing agreements; considers the appropriateness of drawing up the collective agreements between the investor and the local community, the priority task of which is to protect the interests of the local community; proposes a number of tasks for the public authorities to ensure the efficiency of the administrative and legal mechanism for assertion the interests of the local communities in the use of mineral resources.

Key words: administrative and legal protection, production-sharing agreement, territorial community, collective agreement.

Стаття надійшла до редакції 12.01.2014

МАТЕРІАЛЬНІ СКЛАДОВІ БЮДЖЕТНОГО ПРАВА: ТЕОРЕТИЧНИЙ ПОГЛЯД

У статті розглядаються матеріальні складові бюджетного права. Досліджуються наукові погляди на визначення понять «бюджетна система» та «бюджетний устрій». Підіймається проблема політизації бюджетного права.

Ключові слова: бюджетне право, бюджетна система, бюджетний устрій.

**Ніщимна Світлана
Олексіївна,**

*кандидат юридичних
наук, доцент,
декан юридичного
факультету
Чернігівського
державного інституту
економіки і управ-
ління*

За своєю природою бюджетні норми та правовідносини можуть бути матеріальними (стосуються бюджетної системи та бюджетного устрою) та процесуальними (стосується бюджетного процесу). Бюджетна діяльність – процесуальна, проте вона може мати не лише процесуальне, а й матеріальне спрямування. За такого бачення не слід плутати чи ототожнювати бюджетну діяльність і бюджетні правовідносини – діяльність здійснюється в межах правовідносин. З огляду на це доцільно виокремлювати бюджетну матеріальну та бюджетну процесуальну діяльність.

Проблеми матеріальних складових бюджетного права розглядаються вченими-економістами та юристами Л. Вороною, М. Карасьовою, О. Кириленко, Ю. Крохіною, О. Музикою-Стефанчук, О. Орлюк, А. Селюковим, Н. Хімічевою, В. Чернадчуком, Н. Тевельовою та іншими.

Метою нашої статі є висвітлення матеріальних складових бюджетного права, а саме теоретичних поглядів на розуміння понять «бюджетний устрій» і «бюджетна система».

Бюджетний устрій

Поняття «бюджетний устрій» у чинному законодавстві України не визначається. Хоча варто згадати, що до прийняття Бюджетного кодексу України (далі – БК України) діяв Закон України «Про бюджетну систему України» [1], ст. 3 якого закріплювала, що бюджетний устрій – це «організація і принципи побудови бюджетної системи, її структури, взаємозв'язок

між окремими ланками бюджетної системи. Бюджетний устрій України визначається з урахуванням державного устрою і адміністративно-територіального поділу». За цим Законом бюджетний устрій держави ґрунтувався на принципах єдності, повноти, достовірності, гласності, наочності й самостійності всіх бюджетів, що входять до бюджетної системи України.

У чинному українському законодавстві склалася ситуація, коли принципи бюджетного устрою автоматично стали визначатися як принципи бюджетної системи, адже входять до переліку принципів, на основі яких ґрунтується вже не устрій, а бюджетна система держави. Проте така автоматична заміна устрою на систему не означає їх тотожність.

Отже, у БК України 2001 р. і 2010 р. поняття «бюджетний устрій» вже не визначається. З цього приводу Л. Вакарюк зазначає, що «законодавці вирішили задовольнитися визначенням бюджетної системи, але такий підхід, на наш погляд, значно послабив чинне бюджетне законодавство. Дійсно, бюджетний устрій тісно пов'язаний із бюджетною системою, але він значно ширший за неї. Саме через категорію бюджетного устрою склалася уява про діючу, а не статичну бюджетну систему, закріплювалися засади її регулювання, співвідношення між рівнями бюджетної системи» [2, с. 110].

У сучасній українській фінансово-правовій науці прийнятним є положення про те, що бюджетний устрій в державі визначається формою державного устрою та включає в себе організацію бюджетної системи, прин-

ципи її побудови, повноваження законодавчих і виконавчих органів державної влади, органів місцевого самоврядування [3, с. 127].

Досить лаконічно визначає бюджетний устрій В. Білик: це організація бюджетної системи і принципи її побудови [4, с. 116]. Варто підтримати В. Білика в тому, що «бюджетний устрій України набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципів побудови бюджетної системи, показує її склад і правове положення бюджетів кожної ланки бюджетної системи. Тобто жодного ототожнення бюджетної системи з бюджетним устроєм не може бути» [4, с. 116].

На думку О. Дроздовської, поняття «бюджетний устрій» включає в себе види бюджетів, взаємозв'язки між бюджетами, міжбюджетні взаємовідносини, їх принципи, правовий статус бюджетів, який зумовлений правовим статусом адміністративно-територіальних одиниць. Також цей учений визначає:

1) принципи взаємозв'язків між бюджетами (самостійність, автономність, фінансова централізація чи децентралізація, відповідність бюджетного устрою державному та адміністративно-територіальному устрою країни); 2) принципи формування бюджету (повнота, збалансованість, транспарентність, єдність, уніфікація, реальність); 3) принципи міжбюджетних взаємовідносин (рівність бюджетних прав органів місцевого самоврядування, адекватність бюджетних видатків повноваженням і сферам відповідальності органів публічної влади, прозорість, субсидіарність) [5, с. 3–4].

3-поміж російських учених панівним є таке розуміння бюджетного устрою, за якого він становить собою внутрішню будову бюджету держави, що виражається в сукупності бюджетів, види й принципи взаємозв'язків яких визначаються національно-державним та адміністративно-територіальним устроєм країни [6, с. 49; 7, с. 85; 8, с. 109].

Учена Ю. Крохіна зазначає, що однією з основних умов ефективного здійснення бюджетної діяльності є включення будь-якого певного бюджету до бюджетної системи з метою розподілу дохідних і видаткових джерел. Бюджетний устрій у федеративній державі набуває особливого значення, оскільки є відображенням принципу федералізму в державному устрої, показує склад бюджетної системи, основоположні начала її побудови, правове становище бюджету кожного рівня бюджетної системи. Бюджетний устрій становить собою внутрішню сукупність бюджетів, види та принципи взаємного зв'язку яких визначаються національно-державним і адміністративно-територіальним устроєм країни. Бюджетний устрій обумовлено типом і формою держави [9, с. 212]. Як бачимо, у такому разі цитований автор прямо пов'язує бюджетну діяльність із бюджетною системою та устроєм. Зазначимо, що така прив'язка у підручниках та монографіях з фінансового права зустрічається вкрай рідко – переважна більшість обмежується викладенням окремо питань системи та устрою, а бюджетна діяльність у кращому разі згадується в межах питань щодо публічної фінансової діяльності.

Учені-економісти інколи помилково до бюджетного устрою включають і бюджетний процес [10, с. 171; 11, с. 9]. На цю обставину юристи неодноразово звертали свою увагу та критично висловлювалися з цього приводу [4, с. 115; 12, с. 109].

Розглядаючи бюджетний устрій, Л. Вакарюк вказує на те, що деякі вчені ототожнюють поняття бюджетного устрою з бюджетною системою [2, с. 111], посилаючись при цьому на економістів О. Василика та К. Павлюка, які вважають, що бюджетна система України – це сукупність державного й місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права [13, с. 41]. На наш погляд, у наведеному визначенні не відбувається ніякого ототожнення, а бюджетна система визначається так, як це подається у БК України. Отже, не зрозуміло, що спонукало вченого до висновку про ототожнення понять.

Бюджетна система

Найчастіше систему розуміють як внутрішньоорганізовану єдність певних елементів. Розглядаючи будь-яку систему, ми передусім звертаємося до її елементів і структури. Учені зазначають, що елементи та структура – це категорії, що характеризують предметну дійсність з точки зору її розподілу й внутрішньої впорядкованості. Вони тісно пов'язані з такими важливими філософськими категоріями, як зміст і форма, ціле й частина, якість і кількість, причина й наслідок, взаємодія тощо. Відносна взаємозалежність і самостійність структури й елементів виявляється у: 1) відносній

самостійності структури; 2) залежності структури та елементів; 3) відносній самостійності елементів; 4) залежності елементів від структури [14, с. 44, 46; 4, с. 112].

Фундаментальними властивостями системи є: організованість, цілісність, складність, функціональна анізотропність, інерційність [15, с. 27]. Інші вчені характеризують систему права за допомогою таких рис, як єдність, відмінність, взаємодія, здатність до поділу, об'єктивність, узгодженість, матеріальна зумовленість [16, с. 348–349].

Відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 2 БК України бюджетна система України – це сукупність державного та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного й адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права. Оскільки Україна – унітарна держава, ст. 5 БК України закріплено дворівневу бюджетну систему, що складається з державного та місцевих бюджетів. До місцевих належать бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. Бюджетами місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (зокрема районів у містах).

Розглядаючи склад бюджетної системи, В. Блажевич пише, що власне Конституцією України закладено дворівневу бюджетну систему – державний бюджет і бюджети місцевого самоврядування (місцеві бюджети), а обласні й районні бюджети утворюються лише як механізм реалізації деяких конституційних положень (ч. 3

ст. 142, ч. 2 ст. 143 Конституції України) [17, с. 71].

За допомогою бюджетів, що складають бюджетну систему держави, остання «здійснює розподіл і перерозподіл частини вартості валового внутрішнього продукту, створеного як на рівні національної економіки, так і регіональному рівні за певний проміжок часу і таким чином змінює структуру виробництва, впливає на результати діяльності суб'єктів господарювання, здійснює соціальні перетворення» [18, с. 25].

Розглядаючи бюджетну систему, Ю. Крохіна наголошує, що кожна з ланок бюджетної системи характеризується не лише тим, що обслуговує розподіл і перерозподіл доходу певної території, але також і тим, що при цьому використовуються специфічні форми й методи акумуляції та використання фондів грошових коштів. Кожній ланці бюджетної системи притаманні певні властивості і функції, які не повторюються іншими субінститутами цієї системи. Але кожна ланка взаємодіє з іншими інститутами та може інтегруватися з ними, – це і є ознакою цілісності цієї системи [7, с. 90].

Саме бюджетна система посідає центральне місце у фінансовій системі держави. Виділяються два типи бюджетних систем. Для федеративних країн (наприклад, США, Німеччини, РФ, Канади, Швейцарії) характерною є трирівнева бюджетна система – федеральний (центральный) бюджет, бюджети суб'єктів федерації (бюджети штатів, регіональні бюджети тощо), місцеві бюджети; в унітарних країнах, зокрема в Україні,

бюджетна система представлена двома рівнями (державний і місцеві бюджети). Хоча існують країни, місцеві бюджети яких мають свої особливості. Наприклад, в Іспанії до місцевих бюджетів включаються також бюджети сумісних підприємств (так званих торгівельних товариств), створених за участю держави [19, с. 73].

Учені-економісти розглядають бюджетну систему України за формою прояву (це державний та місцеві бюджети, побудовані з урахуванням державного та адміністративно-територіальних устроїв і врегульовані нормами права) та за економічним змістом (це модель міжбюджетних правовідносин, інструмент для забезпечення фінансових потреб держави та матеріального добробуту населення). «Ці положення, що зазначені у Бюджетному кодексі України, полягають у такому: по-перше, мають концептуальне і практичне значення для забезпечення ефективності бюджетного процесу та конкретизують його понятійний апарат (термінологію); по-друге, є відображенням конституційних норм, які містяться у ст. 132–133 Конституції України, які закріплюють основи територіального устрою України (ст. 132), систему адміністративно-територіального устрою (ст. 133); по-третє, є підґрунтям для формування структурних складових бюджетної системи» [18, с. 27–28]. Виходячи з цього про бюджетну діяльність слід згадувати при розгляді економічної змістової характеристики бюджетної системи.

Досить цікаві положення щодо якостей чи характеристик сучасної бюджетної системи держави викла-

дає Н. Шевельова, зазначаючи, що якості ієрархічності та централізації бюджетної системи є певною мірою антиподами одне одного, оскільки централізація передбачає наявність єдиного центру управління системою, а ієрархічність вказує на існування певного управлінського впливу. Якість централізації характеризує сутність управлінського впливу – формується в одному центрі та є обов'язковою для всіх бюджетів, підкріплена єдиними заходами примусу. Ієрархічність забезпечує доведення управлінського впливу до кожного елементу бюджетної системи та контроль за його виконанням [20, с. 24]. Формами прояву централізації на сучасному етапі є: установлення одноманітних правил бюджетного процесу; здійснення операцій із коштами всіх бюджетів через рахунки органів казначейства; застосування заходів примусу до публічних суб'єктів щодо вилучення та відновлення бюджетних коштів [20, с. 66].

Отже, сучасна бюджетна діяльність здійснюється в межах бюджетних правовідносин і фінансової чи бюджетної політики, важливим інструментом якої є саме бюджетна система та бюджетний устрій (вони є матеріальними складовими бюджетного права). На політизацію публічної фінансової діяльності ми звертали увагу й раніше. Проте ще раз наголосимо, що саме бюджетна та податкова сфери найбільш піддані політичному впливу, від чого знижується рівень достатності публічних фінансів для покриття (фінансування) публічних потреб. Водночас бюджетна система та бюджетний устрій держави також

можуть бути політизовані, проте на стадії законодавчого визначення того, що вони собою становлять.

Список використаних джерел:

1. Про бюджетну систему України: Закон України № 512 від 5 грудня 1990 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 1. – Ст. 42.
2. Вакарюк Л. В. Інститути бюджетного права як підгалузі фінансового права : дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Л. В. Вакарюк. – К., 2009. – 210 с.
3. Фінансове право : підручник / [Алісов Є. О., Воронова Л. К., Кадькаленко С. Т. та ін.]; керівник авт. колективу і відп. ред. Л. К. Воронова. – Х.: Фірма «Консум», 1998. – 496 с.
4. Білик В. В. Поняття і категорії бюджетного права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / В. В. Білик. – К., 2010. – 201 с.
5. Дроздовська О. С. Бюджетний устрій держави та особливості його формування в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01 / О. С. Дроздовська. – К., 2005. – 19 с.
6. Бюджетное право : уч. пособие для вузов / под ред. А. М. Никитина. – М.: ЮНИТИ-Дана: Закон и право, 2001. – 436 с.
7. Кровина Ю. А. Бюджетное право и российский федерализм / Кровина Ю. А. ; под ред. проф. Н.И. Химичевой / Ю. А. Кровина. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 352 с.
8. Финансовое право : учебник / [Артемов Н. М., Горбунова О. Н., Денисова И. Г., Жданов А. А. и др.]; под ред. О. Н. Горбуновой. – М.: Юристъ, 1996. – 399 с.
9. Кровина Ю. А. Финансовое право России : учебник для вузов / Ю. А. Кровина. – М.: Изд-во НОРМА, 2004. – 704 с.
10. Александров А. М. Финансы социализма / А. М. Александров, Э. А. Вознесенский. – М.: Изд-во «Финансы», 1979. – 336 с.
11. Бюджетная система России : учебник / [А. А. Астахов, Л. А. Вафина и др.]; под ред. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ, 2001. – 540 с.
12. Сидорова Н. В. Теоретичні основи бюджетного права / Н. В. Сидорова. – Харків: «Бізнес-Інформ», 1998. – 236 с.
13. Василик О. Д. Державні фінанси України : підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: Центр навчал. л-ри, 2003. – 608 с.
14. Вальт Л. О. Соотношение структуры и элементов / Л. О. Вальт // Вопросы философии. – 1963. – № 5. – С. 44-53.
15. Винограй Э. Г. Основы общей теории систем / научн. ред. В. А. Дмитренко. – Кемерово: Кемер. ТИПП, 1993. – 339 с.
16. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.
17. Блажевич В. Збалансування місцевих бюджетів та роль міжбюджетних відносин у вирівнюванні місцевих (міських) бюджетів / В. Блажевич // Підприємництво, господарство і право. – 2003. – № 2. – С. 69-72.
18. Управління державним бюджетом України : підручник / колектив авторів. – К.: Зовнішня торгівля, 2010. – 816 с.
19. Музика-Стефанчук О. А. Фінансово-правова основа місцевого самоврядування в зарубіжних країнах : навчальний посібник / О. А. Музика-Стефанчук – К.: Правова єдність, 2009. – 224 с.
20. Шевелева Н. А. Бюджетная система России (проблемы правового регулирования в период интенсивных реформ): дисс. ... докт. юрид. наук: 12.00.14 / Н. А. Шевелева. – С.-Пб., 2005. – 426 с.

Нищимная С. А. Материальные составляющие бюджетного права: теоретический взгляд.

В статье рассматриваются материальные составляющие бюджетного права. Исследуются научные взгляды на определение понятий «бюджетная система» и «бюджетное устройство». Поднимается проблема политизации бюджетного права.

Ключевые слова: бюджетное право, бюджетная система, бюджетное устройство.

Nischymna S. O. Material Components of the Budget Law: a Theoretical Approach.

The article examines the material components of the budget law. It studies the scientific approaches to the definition of the terms of a 'budget system' and a 'budget order'. The author also highlights the problem of politicization of the budget law.

Key words: budget law, budget system, budgetary order.

Стаття надійшла до друку 10.03.2014

БАНКІВСЬКА РЕЗЕРВНА СИСТЕМА ЯК ПРЕДМЕТ ПРАВОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

У статті окреслено напрямки дослідження банківських резервів як фондів грошових коштів банківської системи та визначено елементи їх фінансово-правового режиму.

Ключові слова: банківські резерви, золотовалютні резерви, резервні фонди, фінансова система.

Кравченко Наталія Григорівна,

старший викладач
кафедри загальноте-
оретичних
та державно-право-
вих наук правничого
факультету
Національного
університету
«Києво-Могилянська
академія»

Чітка структурованість, законодавче визначення фінансових інститутів, що здійснюють банківську діяльність, урегулювання їх інструментарію (економічного, правового, організаційного характеру) разом із визначеністю меж державного втручання у банківський сектор є умовою прогресивного розвитку як банківської системи, так й економіки країни в цілому.

Одним із проявів проблем законодавчого регулювання банківської діяльності є фактичне відставання законодавчого регулювання від економічних реалій у банківській системі країни. Зокрема йдеться про правове регулювання банківської резервної системи України як чинника, що формує спроможність банківської системи надавати банківські послуги, забезпечує її здатність витримувати негативні коливання ринку (особливо під час фінансових криз), не припиняючи звичайного ритму надання таких послуг.

Метою статті є визначення елементів правового режиму банківських резервів та окреслення можливих напрямків правових досліджень резервної системи країни.

Загальні проблеми правового регулювання резервів банківської системи були предметом розгляду в працях українських і зарубіжних учених Д. Алексєєвої, Е. Ашмаріної, О. Братка, В. Бичкова, Л. Воронової, О. Грачової, Д. Гетманцева, Д. Давиденко, В. Кротюка, М. Кучерявенка, Т. Латковської, О. Лобач, В. Міщенко, А. Мороза, О. Орлюк, О. Островської,

С. Очкуренка, П. Роуз, Р. Міллера, І. Савлука, С. Саперова, В. Тарасова, Р. Тиркала, Г. Тосуняна та ін.

Слід зауважити, що правниками це питання мало досліджувалось, однак останнім часом, наприклад, до окремих аспектів правового регулювання золотовалютних резервів зверталися А. Ковальчук, Н. Ковальчук, В. Колесник, А. Матіос, мінімальних резервних вимог – М. Сідак. Деякі питання резервних фондів та економічних нормативів обов'язкових резервів заслужили на увагу авторів у підручниках і монографіях з банківського права – Є. Карманова, О. Качана, О. Костюченка та інших.

Здійснене нами дослідження регулювання банківських резервів дає підстави стверджувати, що тільки з настанням кризових явищ вони (банківські резерви) привертають увагу та стають в Україні предметом суспільного обговорення на різних рівнях – законодавчому, управлінському, науковому. Таке ставлення є свідченням того, що в Україні не приділяється належної уваги стабілізаційним інструментам грошово-кредитного регулювання, якими серед іншого є й банківські резерви, що використовуються в банківських системах розвинутих країн світу для підтримання їх ліквідності і платоспроможності та для захисту інтересів і прав вкладників кредитних установ.

У випадку України можна одностайно стверджувати про недосконалість і недостатність нормативно-правового регулювання резервної системи, що не виключає суб'єктивного підходу щодо використання резервних (значних за своїм

обсягом) коштів держави. Якщо державний бюджет постійно перебуває в полі зору контрольних органів держави, то золотовалютний резерв, що формується Національним банком України і дорівнює чи не бюджету країни, не є предметом контролю ні з боку контрольних органів, ні з боку його власників – народу України. Посиленої уваги (відповідно і достатнього та якісного правового регулювання) потребують й інші численні різноманітні фонди та резерви, які повинні формуватися (і фактично формуються) банками, тобто особами приватного права, проте остання обставина не позбавляє їх (фонди, резерви) публічного характеру з урахуванням економіко-правової природи банківського капіталу.

Суспільні відносини, об'єктом яких є банківські резерви, є економічними. Їх регулювання є частиною державного регулювання економіки в цілому та державного регулювання банківської діяльності зокрема, що прямо впливає зі ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність», згідно з якою методами індикативного регулювання банківської діяльності є визначення норм обов'язкових резервів для банків, установлення норм відрахувань до резервів на покриття ризиків від активних банківських операцій, управління золотовалютними резервами. Зазначені методи становлять собою економічні засоби регулювання. З'ясуванню правового режиму їх функціонування (а економічні відносини завжди опосередковуються нормами права) має передувати дослідження економічного аспекту

банківських резервів як інструментів грошово-кредитного регулювання.

На наш погляд, важливим кроком у створенні належного законодавчого регулювання банківських резервів як економічних процесів, що прямо впливають на стабільність банківської системи, є побудова чіткої структури резервної системи країни, її законодавче закріплення та запровадження правової регламентації всіх її складових.

Неможливо побудувати ефективне законодавче регулювання всієї системи, не врегулювавши спочатку кожного її елемента. Банківські резерви є елементом банківської системи. Будучи найважливішою частиною добробуту та процвітання всієї держави, банківська система підлягає дослідженню кожного її елемента, а банківські резерви, як інструмент її стабілізації, потребують особливої прискіпливості та уважності. У зв'язку з цим банківська резервна система має бути визначена як предмет правового дослідження, розкриття якого, на наш погляд, можна здійснити, йдучи шляхом вивчення та розгляду таких напрямків її характеристики (складових), які надалі і визначимо.

По-перше. З'ясування правового режиму банківських резервів як предмета дослідження спрямовує нас передусім до визначення галузі права, нормами якої регулюються відносини банківських резервів.

Зазначаючи про те, що фінанси як правова категорія можуть розглядатися в двох аспектах – широкому (міжгалузевому) та вузькому (фінансово-правовому), Л. Воронова та

М. Кучерявенко дотримуються погляду, що у другому випадку мова може йти про публічне значення фінансів, виключно про грошові фонди держави та територіальних громад. Разом із тим вчені зазначають, що фінанси дозволяють державі формувати фонди грошових ресурсів суспільного призначення в централізованій і децентралізованій формі [6, с. 3]. У ході формування і використання централізованих грошових фондів держава впливає і на утворення децентралізованих публічних і приватних фондів грошових коштів, установлює та гарантує спеціальні правові режими їх існування та функціонування.

Наразі правова наукова думка дійшла одностайного висновку про поділ фондів на публічні і приватні. Зокрема сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі фонди: 1) публічні фонди коштів держави; 2) публічні фонди коштів органів місцевого самоврядування; 3) публічні фонди коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні (соціальні) інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування та які не є державною чи комунальною власністю [16, с. 226–227].

Таким чином, децентралізовані фонди коштів можуть мати приватний характер з огляду на форму власності, в якій вони перебувають, однак до них застосовується особливий порядок мобілізації коштів, їх розподілу і використання, та вони задовольняють суспільні інтереси, визнані державою.

Розвиваючи цю тезу щодо фондів грошових коштів у формі банківських

резервів, зокрема тих, право власності щодо яких не переходить до держави, територіальних громад, слід визнати, що держава все-таки визначає особливий (спеціальний) правовий режим (засади примусу) їх формування та використання, зокрема в разі настання неплатоспроможності банку, з метою задоволення потреб суспільства (зокрема для недопущення кризи неплатежів та уникнення банкрутства банківської системи країни з усіма негативними наслідками). Зазначене стосується зокрема таких резервів, як резервні фонди (або статутний резерв); фонди обов'язкового резервування банків; страхові резерви за активними операціями банків.

До централізованих, тобто таких, що мають загальнодержавне значення, відносимо фонд гарантування внесків фізичних осіб і золотовалютний резерв. Звичайно ж, ці фонди відрізняються між собою за цілями створення, джерелами формування та напрямками використання, але обидва вони є загальнодержавними публічними фондами коштів резервної системи держави.

Отже, з метою подальшого дослідження визначимо поняття «банківські резерви» (або «банківські резервні фонди») як сукупність грошових централізованих фондів державної власності та приватних фондів, створених на засадах примусу з наявністю публічного інтересу, визнаного державою, що проявляється у меті їх функціонування – забезпеченні фінансової безпеки держави та стабільності її банківської системи. Публічна природа банківських резервних фондів однозначно вказує на

їх належність до предмета регулювання фінансового права, а їх сукупність утворює складний інститут – банківську резервну систему, що об'єднує банківські резервні фонди – централізовані (золотовалютний та фонд гарантування вкладів фізичних осіб) і приватні фонди (обов'язковий резерв, страховий резерв і статутний капітал, а також резервний фонд банку), що врегульовані нормами фінансового права.

По-друге. Для створення ефективного державно-правового механізму регулювання банківської резервної системи є важливим побудова її структури (іншими словами, визначення її підсистем), визначення її місця і ролі в економіко-фінансовій системі, а також кола, правового статусу, компетенції суб'єктів, які в цій системі функціонують.

Як економіко-правова категорія банківська резервна система не віддільна від фінансової системи, є її частиною. Дослідженню останньої приділяли і приділяють увагу науковці у всьому світі, серед яких У. Соколова, О. Лукашев, М. Карасьова. Так, стверджується, що оскільки ця категорія вироблена економічною наукою на базі узагальнення й економічного аналізу, то фінансово-правова наука не може змінювати її зміст, а може лише використовувати її для досягнення своєї мети в тій її суті, яка визначена економічною наукою [23, с. 20]. Доречно згадати, що економічна думка виокремлює страхові та резервні фонди як ланку у фінансовій системі України [5, с. 22–26].

Фінансова система є багатомірним явищем. Її визначають як сукупність

різних сфер фінансових відносин, у процесі яких створюються і використовуються фонди грошових коштів, та як сукупність фінансових установ країни [21, с. 288]. За критерієм внутрішньої побудови фінансової системи визначають сукупність відносно відокремлених певних складових фінансів, які мають свої характерні ознаки й особливості та відображають специфічні форми і методи розподілу й перерозподілу валового внутрішнього продукту; за критерієм організаційної структури – сукупність фінансових органів та інститутів, які управляють грошовими потоками [14, с. 13]. О. Василик вважає, що фінансова система держави – це різноманітні види фондів, сконцентрованих в її розпорядженні, а також у господарських суб'єктів й інших фінансових інститутів з метою досягнення економічного і соціального розвитку [5, с. 302].

У праці «Про фінанси як системне поняття» [3, с. 55–59] Д. Білінський доходить висновку, що у фінансово-правовій літературі вироблено такі концепції щодо визначення елементів фінансів як системної категорії: фондова (диференціація фондів коштів, які обслуговують рух публічних грошей); посуб'єктна (виділення органів, за якими закріплюється відповідне управління); інституційна (на першому плані якої бачаться інститути фінансово-правової галузі); стабільна (або динамічна) – щодо регулювання руху публічних грошових фондів. Саме на фондову складову фінансової системи, на погляд цього вченого, спрямовано всю систему фінансово-правового регулювання.

Юридична наука до кола елементів інституційної структури фінансової системи включає бюджетну, податкову, платіжну системи, державний та банківський кредит [18, с. 14–15]. Хоча, на перший погляд, може скластися думка, що банківська система тут представлена лише банківським кредитом, однак вбачається, що і валютна система, й окремі форми створення та обігу резервних фондів коштів теж мають бути віднесені до банківської сфери.

Найбільш наближеним до теми нашого дослідження є визначення, за яким фінансова система розуміється як сукупність різноманітних фінансових відносин, у ході яких різними методами і формами розподіляються, використовуються фонди грошових коштів господарських суб'єктів, домогосподарств і держави [24, с. 73]. Серед зазначених відносин, на нашу думку, є й такі, що виникають у сфері формування та функціонування резервів банківської системи.

Правове дослідження фінансової системи та визначення кола фондів, які входять до її складу, здійснила відомий у галузі фінансового права вчений – професор Л. Воронова, яка поділяє фінансову систему на дві підсистеми: 1) публічних державних і муніципальних фінансів; 2) фінансів господарських суб'єктів. У складі першої підсистеми – фонди державних кредитних установ (НБУ, Ощадбанку, Ексімбанку), у складі другої – фонди банків як фінансових посередників [7, с. 448].

О. Гетманець у складі фінансової системи виділяє інші фінанси – правовідносини щодо формування фон-

дів, які створюються в ході страхування підприємницьких ризиків, і фондів кредитних установ [22, с. 14–17]. Разом із тим детального дослідження зазначених фондів і визначення їх ланок не наводиться, що підтверджує актуальність необхідності подальшого фінансово-правового наукового пошуку в цьому напрямку.

Отже, очевидним є висновок, що банківські резерви як фонди грошових коштів є невід’ємною частиною фінансової системи країни [15, с. 148]. Крім того банківські резерви є частиною банківського капіталу, яка призначена для компенсації кредитів (інших боргових зобов’язань за активними операціями банків), повернення яких є сумнівним або й безнадійним. Це ті грошові кошти або інші активи, які можуть бути використані банком у випадках, коли раптом з тих чи інших причин значна кількість вкладників звернеться до банку з вимогами одночасно й одноразово виплатити всю суму їх вкладів. Адже, як правило, договори про відкриття вкладних (депозитних) рахунків передбачають можливість їх дострокового розірвання, що тягне за собою повернення внесеної суми вкладу (депозиту). Крім того, з набуттям чинності новим Цивільним кодексом України законодавчо передбачено право вкладника – фізичної особи – на отримання свого вкладу за його першою вимогою.

Резерви як складові капіталу банку в контексті вимог до фінансово-економічного стану банків розглядали у своїх працях Д. Гетманцев та Н. Шукліна [9, с. 67–74].

Правова система взаємозалежна і взаємодіюча з економічною системою. Безпосередній вплив на економічні відносини справляють такі елементи правової системи, як законодавство і практика його застосування [8, с. 25]. Шляхом формування законодавчої та нормативної бази діяльності кредитних установ здійснюється вплив на банківську систему і на ринок фінансових послуг у цілому, а також установлюються засади контролю за діяльністю суб’єктів господарювання в цій сфері.

Дослідження правового режиму резервів, що формуються у банківській системі України, має враховувати її дворівневу структуру, яка відповідно до ст. 4 Закону України «Про банки та банківську діяльність» передбачає два рівні банків: Національний банк України та інші банки, що створені і діють на території України відповідно до положень зазначеного Закону. У науковій літературі зачасти зустрічається поділ банків (за умови існування дворівневої системи) на банки першого та другого рівня, або на державний (центральный) банк і комерційні банки. Грунтуючись на такому поділі банків, необхідно, на наш погляд, говорити про такі види резервів: резерви центрального банку (або резерви банку першого рівня); резерви комерційних банків (або резерви банків другого рівня).

Серед резервів, які створюються Національним банком України як банком першого рівня, як банком банків, особливе місце посідають золотовалютні резерви (фонди).

Ці резерви професор О. Орлюк характеризує як елемент золотовалютних

резервів держави, економічну суть яких складають фонди коштів, що створюються для забезпечення стабільності власної грошової одиниці та платоспроможності держави. Вважається, що правовий статус, склад і призначення золотовалютних резервів України на сьогодні не мають єдиного законодавчого регулювання. Золотовалютні резерви України як централізовані фонди коштів держави включають: Державний валютний фонд України, державні запаси дорогоцінних металів монетарної групи та коштовного каміння; Державний валютний фонд Уряду (кошти валютного фонду Кабінету міністрів України); золотовалютні резерви Національного банку України, основою яких є Офіційний валютний резерв Центробанку [17, с. 148].

Згідно зі статтею 36 Закону України «Про банки та банківську діяльність» банки зобов'язані формувати резервний фонд на покриття непередбачених збитків та інші фонди і резерви на покриття збитків від активів відповідно до нормативно-правових актів Національного банку України. Резерви комерційного банку – легкодоступні активи банку на випадок нагального пред'явлення вкладником платіжних вимог у значному обсязі [4, с. 623].

По-третє. У межах банківської резервної системи предметом правових досліджень є й відносини безпеки з огляду на таке: розглядаючи банківську резервну систему, ми виходимо з того, що вона є не просто механічним об'єднанням різних видів банківських резервів, а специфічною з особливим призначенням моделлю у

фінансовому механізмі держави, що виконує спеціальні функції в системі економічної безпеки держави в цілому та банківської безпеки зокрема. Стрімкий розвиток відносин у царині фінансів закономірно викликає необхідність розвитку законодавства, яке б установлювало гарантії безпечної діяльності фінансових установ, захищало інтереси споживачів та осіб, які довірили цим установам свої грошові кошти, та в кінцевому підсумку гарантувало фінансову й економічну безпеку держави.

У сучасній науці фінансового права вагомим доробком у дослідженні правового аспекту фінансової безпеки стало докторське дисертаційне дослідження Д. Алексєєвої за темою «Банківська безпека: правові проблеми», в якому зокрема розкрито такі напрямки фінансово-правового регулювання стійкості банківської системи: 1) установлення величин обов'язкових економічних (фінансових) нормативів; 2) фінансово-правове регулювання способів мінімізації банківських ризиків; 3) установлення величин резервних вимог [1, с. 44]. Д. Алексєєва дійшла висновку про особливість правового забезпечення базової складової банківської безпеки – фінансової стійкості банківської системи, направленої на зниження ризику потенційних збитків банків за рахунок наявності достатнього капіталу, який дозволяв би витримати ризики потенційних збитків, а також наявність адекватних систем і процедур, оцінки та хеджування ризиків, формування належних резервів. Зазначений висновок, на наш погляд, дає підстави для

такого твердження: резервні вимоги і власне банківські резерви є визначальними категоріями банківської безпеки. Досягненню стійкості та збалансованості банківської системи, стабільності національної валюти слугують саме резервні фонди грошових коштів, які формуються банківською системою або за її участі. Банки змушені акумулювати значну частину своїх коштів з метою не допустити втрати платоспроможності, а також упередити ризики банківської діяльності.

Таким чином, створення банківської резервної системи або системи фондів банківського резервування є одним із напрямків гарантування економічної та фінансової безпеки країни.

І, по-четверте, необхідно дослідити елементи правового режиму функціонування банківських резервів. Ми вже зазначали, що дослідження резервної системи передбачає наявність у ньому як правового, так і економічного аспекту. Необхідно враховувати, що кожна фінансово-правова норма обов'язково має економічний зміст, що є об'єктивною реальністю, що в жодному разі не може бути змінена поза економічними законами [10, с. 39]. Правовий аспект передбачає визначення, зокрема, правового режиму функціонування резервної системи.

Загальними ознаками правового режиму вчені визначають наявність відповідних обмежень, заборон або піл'г. Правовий режим виражає нерозривний зв'язок правової форми і змісту регульованих правом відносин, характеризується у цьому зв'язку стабільністю [25, с. 44].

За загальною характеристикою С. Алексєєва, правовий режим – це порядок регулювання, виражений у комплексі правових засобів, які характеризують особливий зв'язок взаємодіючих між собою дозволів, заборон, а також позитивних зобов'язань, які створюють особливу спрямованість регулювання [2, с. 224]. На його переконання, у межах кожного правового режиму діють усі способи правового регулювання, однак один із способів домінує, створюючи специфічну спрямованість регулювання. На думку С. Пихтіна, у банківському праві існує своя система правових режимів, до ознак якої він відносить: регламентацію спеціальними нормами банківського права правового статусу Банку Росії, кредитних установ; установлення додаткових правил і винятків із загальнообов'язкових правових норм; упровадження системи нормативів і обов'язкових вимог для суб'єктів банківської системи; упровадження банківського нагляду за дотриманням кредитними установами вимог правових режимів; установлення специфічних засобів примусового впливу до порушників правового режиму здійснення банківської діяльності [19, с. 8]. Вважаємо, що слід підтримати зазначеного автора у твердженні, що поняття правового режиму може бути застосоване як щодо банківської діяльності в цілому, так і відповідно до її окремих складових або інститутів банківського права, серед яких має бути й інститут банківських резервів.

Як зазначають російські дослідники банківського права, особливість спеціального юридичного режиму

банківського законодавства викликана тим, що роль публічних (адміністративно- і фінансово-правових) елементів у регулюванні банківської діяльності значно вища, ніж в інших галузях підприємництва, що пояснюється особливою значущістю банківської справи і банківської системи для розвитку і функціонування економіки [20, с. 25]. Про неоднорідність банківських відносин зазначають й українські дослідники [9, с. 15].

На наш погляд, елементами правового режиму функціонування банківських резервів можна визначити такі: обмеження банківської діяльності у зв'язку зі створенням резервів; банківські резерви як ланки економічної безпеки; правовідносини зі створення та використання резервів (суб'єкти, об'єкт, предмет, зміст); елементи правового механізму банківського резервування, економічні нормативи; відповідальність за правопорушення у сфері функціонування резервів.

Таким чином, з'ясування правового режиму банківських резервів має включати дослідження та визначення характеру й обсягу прав щодо цих резервів. Надзвичайно важливо визначитись, що лежить в основі правового регулювання банківських резервів – заборона, дозвіл чи позитивне зобов'язання вчинення певних дій чи утримання від них. У результаті матимемо уяву про специфіку та ступінь жорсткості правового регулювання, наявність обмежень та пільг, особливості правового стану та межі самостійності суб'єктів у зазначених правовідносинах, що дасть підстави для висновку про наявність чи відсутність імперативу у правовому

регулюванні щодо створення та функціонування банківських резервів. Імперативні норми (ordrepubliс) – це норми права, які мають за мету захистити державну незалежність, соціальної безпеки, економічного устрою держави, суспільного спокою, а також забезпечення прав і свобод особистості. У буквальному перекладі цей французький термін означає «публічний порядок» [11, с. 708].

Як правова підстава формування банківських резервів мають розглядатися і законодавчо встановлені економічні нормативи, зокрема нормативи резервування, у фінансово-правовому характері яких немає сумніву. Разом із тим слід підтримати думку тих науковців, які розглядають економічні нормативи як метод банківського регулювання. Цікавим з цього приводу є дисертаційне дослідження Д. Давиденко «Економічні нормативи як метод банківського регулювання: фінансово-правовий аспект», в якому автором зокрема визначено поняття «економічні (фінансові) нормативи банківської діяльності»: це правовий метод банківського регулювання, спрямований на обмеження банківських ризиків кредитної організації шляхом установлення правил, що визначають фінансові параметри банківської діяльності, з метою забезпечення їх фінансової надійності, захисту інтересів кредиторів і вкладників. Дослідження фінансово-правових важелів впливу на комерційні банки бачиться досить перспективним напрямком дослідження, оскільки самі ці інструменти потребують удосконалення [13, с. 817–818]. Серед таких важелів ми бачимо і банківські

резерви, фінансово-правове регулювання яких теж потребує значних покращень.

Російські науковці Е. Грачева, Є. Соколова суспільні відносини, які виникають при встановленні обов'язкових нормативів (серед яких і нормативи резервування), за їх характером долучають до кола фінансової діяльності банків як суб'єктів господарювання і вважають, що їх правовому регулюванню слугує метод «влади і підпорядкування», який не базується на субординації (банки не входять до системи Банку Росії), і тому правовідносини є фінансово-правовими [12, с. 286–287].

Отже, на сучасному етапі обов'язковим елементом економічної безпеки держави, розвитку її банківської системи, забезпечення стабільності останньої під час здійснення підприємницької діяльності є створення банківських резервів. Класифікація цих резервів та функцій, що ними виконуються, відбувається за критерієм поділу банків країни на центральний банк та комерційні банки. Зокрема в Україні банківська резервна система представлена:

- резервами, які перебувають в управлінні НБУ (статутний та резервний фонди НБУ; золотовалютні резерви; резерв монет і банкнот);

- резервом Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

- резервами комерційних банків (статутний фонд; резервний фонд банку; обов'язкові резерви; резерв під активні операції (страхові резерви));

Крім того сучасне банківське законодавство України визначає вимоги щодо децентралізованих банківських

фондів, якими є нормативні вимоги щодо мінімального розміру статутного капіталу банку та мінімального розміру резервів, які створюються під ризикові активи.

Створення резервів банком означає відособлення певної частини грошових коштів з підпорядкуванням її особливому правовому режиму, який передбачає встановлення спеціальних правил щодо володіння, користування та розпорядження цими коштами, а також їх фінансового та податкового обліку.

Аналіз наукової думки та нормативно-правової бази дає нам підстави стверджувати про наявність в Україні парадигми щодо необхідного розвитку окремого, відносно самостійного елементу фінансової системи країни – банківської резервної системи – та про практичне функціонування таких елементів останньої, як резервні вимоги, резервні фонди, банківські резерви, банківська резервна система, які, первісно будучи категоріями економічними, потребують правового визначення.

Виходячи з того, що банківська резервна система є елементом фінансової системи країни, її можна визначити, по-перше, як сукупність резервних фондів банків та інших фінансово-кредитних установ (обов'язкових, страхових, золотовалютних і гарантування вкладів фізичних осіб), призначенням яких є покриття непередбачуваних витрат; по-друге, як систему суб'єктів, які класифікуються на уповноважених (регулюють формування та використання таких фондів шляхом видання нормативних актів та здійснення

нагляду за їх дотриманням, застосовують заходи впливу в разі порушення нормативно-правових приписів) та тих, які формують і використовують такі фонди. Відносини, що виникають між такими суб'єктами з приводу функціонування резервної системи, за своїм характером є вертикальними, їх структура передбачає наявність суб'єкта владних повноважень, який здійснює вищезазначені повноваження щодо суб'єкта підпорядкованого.

Поняття «банківська резервна система» (як самостійний елемент у фінансовій системі) пропонуємо визначити як систему взаємопов'язаних метою захисту публічного інтересу (економічної безпеки країни) фондів грошових коштів, підпорядкованих єдиним законам грошового обігу та принципам грошово-кредитної політики, що створюються банками всіх рівнів на засадах державного примусу (тобто мають обов'язковий характер) з метою запобігти ризикам неплатоспроможності, банкрутству банків (країни) та захистити користувачів банківських послуг.

Від надійного та стабільного функціонування банківської резервної системи значною мірою залежить стабільність усієї економіки, а також упевненість фізичних осіб у своєму майбутньому фінансовому благополуччі.

Список використаних джерел:

1. Алексеева Д. Г. Банковская безопасность: правовые проблемы : автореф. дисс. на соискание ученой степени докт. юрид. наук: спец. 12.00.03 «Гражданское право; предпринимательское право; семейное

право; международное частное право» / Д. Г. Алексеева. – М., 2011. – 58 с.

2. Алексеев С. С. Теория права / С. С. Алексеев. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – 320 с.

3. Белінський Д. О. Про фінанси як системне поняття / Д. О. Белінський // Право і суспільство. – 2011. – № 4. – С. 55–59.

4. Большой экономический словарь. – М.: Книжный мир, 1999. – 623 с.

5. Василик О. Д. Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К.: НІОС. – 2003. – 416 с.

6. Воронова Л. К. Финансовое право : учеб. пособие для студентов юрид. вузов и факультетов / Л. К. Воронова, Н. П. Кучерявенко. – Х.: Легас, 2003. – 360 с.

7. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова – К.: Прецедент; Моя книга, 2007. – 448 с.

8. Вступ до правових систем / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Онищенко : монографія. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2006. – 432 с.

9. Гетманцев Д. О. Банківське право України / Д. О. Гетманцев, Н. Г. Шукліна. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 344 с.

10. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России / О. Н. Горбунова. – М.: ООО «Профобразование», 2003. – 83 с.

11. Гражданский кодекс Франции (Кодекс Наполеона) / пер. с франц. В. Захватаев. – К.: Истина, 2006. – 1008 с.

12. Грачева Е. Ю. Финансовое право : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. // Грачева Е. Ю., Соколова Э. Д. – М.: Юрист, 2005. – 350 с.

13. Грачева Е. Ю. Комментарий к диссертационным исследованиям по финансовому праву / Е. Ю. Грачева, Д. М. Щецин. – М.: Статут, 2009. – 1055 с.

14. Карлін М. І. Фінансова система України : навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.

15. Кравченко Н. Г. Банківські резерви: економічна суть та правова природа // Наукові записки / Н. Г. Кравченко. –

К.: Видав. дім «КМ Академія», 2006. – Т. 53: Юридичні науки. – С. 147–155.

16. Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків : монографія / А. А. Нечай. – Чернівці: «Рута», 2004. – 264 с.

17. Орлюк О. П. Банківська система України. Правові засади організації / О. П. Орлюк. – К.: Юрінком Інтер, 2003. – 240 с.

18. Парыгина В. А. Финансовое право в схемах с комментариями : учеб. пособие / В. А. Парыгина, А. А. Тедеев. – М.: Изд.-во Эксмо, 2005. – 272 с.

19. Пихтин С. В. Правовая природа лицензирования банковской деятельности / С. В. Пихтин // Банковское право. – 2003. – № 4. – С. 3–9.

20. Тосунян Г. А. Банковское право Российской Федерации. Общая часть :

учебник / под общ. ред. акад. Б. Н. Топорнина / Г. А. Тосунян, А. Ю. Викулин, А. М. Экмальян. – М.: Юрист, 2002. – 448 с.

21. Универсальный экономический словарь. Менеджмент, маркетинг, реструктуризация. – К., 1999. – 392 с.

22. Финансовое право: підручник / відп. ред. Гетманець О. П. – Х.: Еспада, 2008. – 416 с.

23. Финансовое право Российской Федерации : учебник / отв. ред. М. В. Карасева. – М.: Юрист, 2002. – 576 с.

24. Финансы, денежное обращение. Кредит : учебник для вузов / под ред. проф. Г. Б. Поляка. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2-е изд., 2001. – 512 с.

25. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр. енцикл.», 1998, Т. 5: П-С. – 2003. – 736 с.

Кравченко Н. Г. Банковская резервная система как предмет правовых исследований.

В статье определены направления исследования банковских резервов как фондов денежных средств банковской системы и элементы ее финансово-правового режима.

Ключевые слова: банковские резервы, золотовалютные резервы, резервные фонды, финансовая система.

Kravchenko N. G. Banking Reserved System as a Subject for Legal Research.

The article outlines the research areas of bank reserves as funds of money of the banking system and determines the elements of their financial and legal regime.

Key words: bank reserves, reserves, golden reserve funds, the financial system.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2014

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ТА ЗАХИСТ У СФЕРІ АГРАРНИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено висвітленню особливостей адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин. Проаналізовано підходи різних учених до визначення адміністративно-правової охорони та захисту в адміністративному праві. Автором досліджено види заходів адміністративно-правової охорони та захисту, які застосовуються в сфері аграрних правовідносин.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, аграрні правовідносини, юридична відповідальність, адміністративна відповідальність.



**Курило Володимир
Іванович,**

доктор юридичних
наук, професор,
Заслужений юрист
України,
директор Навчально-
наукового інституту
земельних ресурсів
та правознавства НУ-
БіП України

Адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин зумовлені необхідністю гарантування продовольчої безпеки держави та забезпечення дотримання режиму законності в аграрних правовідносинах. Це викликає необхідність активізації наукових досліджень у зазначеній царині та свідчить про їх актуальність.

Метою статті є аналіз та узагальнення засобів адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин.

Окремим теоретичним і практичним проблемам, а також перспективам розвитку адміністративно-правової охорони та адміністративно-правовому захисту присвячено праці І. Голосніченка, С. Гончарука, Є. Додіна, Т. Коломoeць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Піддубного, О. Остапенка та інших. Водночас у роботах цих учених не знайшли належного відображення питання адміністративно-правової охорони та захисту в сфері аграрних правовідносин.

У теорії аграрного права аграрні правовідносини розглядаються як суспільні відносини, що виникають у ході створення та діяльності суб'єктів агробізнесу. Такі відносини регулюються передусім нормами аграрного права, а також нормами суміжних традиційних галузей права в комплексі [1, с. 63–68]. Адмі-

ністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин здійснюється шляхом установлення адміністративно-деліктних норм у цій сфері. Такі відносини належать до сфери регулювання виключно нормами адміністративного права, оскільки суспільні відносини, одним із суб'єктів яких є державний орган, орган місцевого самоврядування або громадська організація, наділені владно-розпорядчими державними функціями щодо іншого суб'єкта цих правовідносин незалежно від галузевої, функціональної чи територіальної сфери (зокрема такі, що виникають в аграрній сфері), є підстави віднести до предмета адміністративного права. Будь-які інші організаційно-управлінські відносини, що виникають в аграрній сфері, одним із суб'єктів яких не є зазначені вище суб'єкти права або у них присутні самоврядування і демократія, є підстави відносити до предмета аграрного права [2, с. 45–48].

На думку професора В. Авер'янова, при визначенні предмета сучасного вітчизняного адміністративного права має місце «дихотомія» – поділ на управлінські та неуправлінські відносини. Заходи адміністративного примусу належать саме до неуправлінських суспільних відносин, що регулюються адміністративним правом [3, с. 11].

Адміністративний примус – це одна з форм державного примусу, що становить собою застосування відповідними суб'єктами щодо осіб, які не перебувають в їх підпорядкованості, незалежно від волі і бажання останніх, передбачених адміністративно-

правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного (фізичного) та іншого характеру з метою охорони відповідних суспільних відносин шляхом попередження і припинення правопорушень, а також покарання за їх вчинення [4, с. 414].

Охорона аграрних правовідносин шляхом застосування адміністративного примусу здійснюється шляхом вжиття низки заходів. Класифікація таких заходів на основі мети їх застосування була запропонована М. Єропкіним. Ці заходи поділяються на три групи – адміністративно-запобіжні заходи; заходи адміністративного припинення; заходи адміністративної відповідальності.

Деякі вчені-адміністративісти висловлюють думку про існування ще однієї самостійної групи заходів адміністративного примусу – адміністративно-процесуального забезпечення, однак А. Комзюк наголошує, що така група заходів є одним із видів припинення, а не примусу [4, с. 416].

Крім цього в науковій літературі висловлюється думка про іншу класифікацію заходів адміністративного примусу: запобіжні (контрольно-профілактичні) – спрямовані на виявлення правопорушень; особливі – покликані забезпечити виняткову державну і громадську безпеку; правові – заходи припинення, процесуального забезпечення, поновлювальні заходи і заходи покарання.

Однак більшість вітчизняних адміністративістів дотримується поділу заходів адміністративного примусу на заходи запобігання, припинення та адміністративної відповідальності.

Адміністративно-запобіжні заходи у сфері АПК мають профілактичну спрямованість з метою відвернення та недопущення правопорушень в аграрних правовідносинах і попередження небажаних наслідків. Такі заходи мають комплексний характер і включають: перевірку документів; обстеження й огляд; входження на територію підприємств, установ, організацій та на належні їм земельні ділянки; внесення подання про усунення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушення на підставі статті 282 КУпАП; тимчасове обмеження доступу громадян на окремі ділянки місцевості та обмеження руху транспорту окремими ділянками вулиць і автомобільних шляхів [5]; безоплатне використання засобів зв'язку та транспорту.

Зазначені види адміністративно-запобіжних заходів застосовуються компетентними органами державної влади (служби та інспекції). Ураховуючи реформування органів державної влади, яке було проведено Президентом України у грудні 2010 року в рамках адміністративної реформи [6], одним з основних органів контролю в сільському господарстві України вважається Держсільгоспінспекція). До такого реформування в АПК України діяло 11 спеціалізованих інспекцій (усіх органів контролю значно більше).

При створенні Держсільгоспінспекції до неї увійшли: 1) такі державні органи та установи, як Українська державна насіннева інспекція; Українська державна помологічно-

ампелографічна інспекція; Державна квітково-декоративна інспекція; Київська міська державна інспекція з якості плодоовочевої продукції і тари; Державний центр сертифікації і експертизи зерна та продуктів його переробки; Державне підприємство «Держреєстри України»; Центральна лабораторія продуктів переробки плодоовочів, картоплі і винограду; Центральна лабораторія виноробної промисловості; Український державний центр стандартизації та сертифікації «Укргростандартсертифікація»; Державна інспекція з нагляду за технічним станом машин та обладнання; обласні державні хлібні інспекції, обласні, районні, міжрайонні насінневі інспекції; 2) повноваження таких ліквідованих інспекцій, як Державна інспекція з використання та охорони земель; Державна інспекція з контролю за якістю сільськогосподарської продукції та моніторингу її ринку; Державна інспекція з охорони прав на сорти рослин [7, с. 260].

Зазначені інспекції покликані контролювати дотримання законодавства в сільськогосподарському виробництві та забезпечити адміністративно-правову охорону аграрних відносин шляхом запобігання порушенню встановленого порядку їх виникнення, зміни та припинення.

Наступним важливим методом адміністративно-правового захисту аграрних відносин є заходи адміністративного припинення. Такі заходи реалізуються за фактом учинення правопорушення. Їм притаманні певні специфічні ознаки, зокрема вони не відвертають, а безпосередньо припиняють наявні правопору-

шення, об'єктивно протиправні діяння; заходи припинення не містять елементів покарання особи; не потребують наявності вини порушника як обов'язкової умови їх застосування; не мають ретроспективного характеру, а спрямовані на поточний момент часу [4, с. 421].

Заходами адміністративного припинення є передбачене законом примусове припинення діянь, які мають ознаки адміністративних правопорушень.

Аналіз наукової літератури з цього питання дає підстави поділяти заходи адміністративного припинення на загальні та спеціальні. У свою чергу заходи загального припинення поділяються на самостійні та заходи забезпечення провадження у справах.

Самостійні заходи припинення загального призначення покликані оперативно припинити конфліктну ситуацію при порушенні аграрного законодавства і можуть полягати у вимозі припинити протиправну поведінку, зупинці транспортних засобів, забороні вчинення певних видів робіт та експлуатації певних об'єктів.

Заходи забезпечення провадження у справах можуть виявлятися у, наприклад, вилученні речей і документів.

Заходи спеціального призначення як самостійний вид адміністративного припинення – це комплекс екстрених засобів впливу (як-то заходи фізичного впливу, застосування спеціальних засобів, зброї). Однак, на нашу думку, цей вид заходів адміністративно-правової охорони у сфері аграрних відносин не застосовується, оскільки відсутні об'єктивні передумови для їх застосування.

Інститут адміністративної відповідальності є найбільш складним, об'єктивним і детально регламентованим засобом захисту й охорони аграрних відносин. Адміністративна відповідальність є різновидом юридичної відповідальності. Розрізняють позитивну (усвідомлення належної поведінки) та ретроспективну (звернена в минуле і настає за вчинене правопорушення) юридичну відповідальність. До останньої належить і адміністративна відповідальність, що має низку характерних для неї ознак, які будуть розглянуті нижче.

Законодавчо поняття адміністративної відповідальності не закріплено. Наука адміністративного права також містить різні дефініції цієї категорії. Їх узагальнення дозволяє виділити схожі підходи до визначення поняття адміністративної відповідальності.

Частина вчених під адміністративною відповідальністю розуміє реалізацію санкції правової норми (О. Лейст, М. Шаргородський, В. Горшенєв, М. Студенкіна, М. Єропкін та інші). Інші вчені розглядають її як форму реагування держави на правопорушення (Г. Бондаренко, Л. Коваль) або суб'єктивний обов'язок винних осіб відшкодувати збитки і знати адміністративних стягнень.

Аналіз вищезазначених концепцій розуміння суті адміністративної відповідальності свідчить про те, що в них відображені різні аспекти одного цілого.

Певного узагальнення розуміння сутності адміністративної відповідальності отримало у працях С. Гончарука. Учений цілком слушно

пропонує визначати адміністративну відповідальність через об'єктивний та суб'єктивний підходи. Об'єктивний підхід, на думку автора, полягає в негативній реакції держави на протиправні прояви з боку громадян шляхом установлення окремих заборон, правил тощо та адекватних санкцій щодо порушників цих правил. Суть суб'єктивного підходу визначається особистим обов'язком порушника зазнати відповідного стягнення у встановленому законом порядку [8, с. 19].

На нашу думку, визначення адміністративної відповідальності потребує врахування об'єктивного та суб'єктивного підходів до її розуміння, запропонованих С. Гончауком.

Таким чином, адміністративна відповідальність за порушення аграрного законодавства – це комплекс негативних наслідків, що накладаються на правопорушника у вигляді стягнення компетентним органом державної влади за порушення встановленого порядку ведення товарного сільськогосподарського виробництва та суб'єктивний обов'язок правопорушника зазнати цих негативних наслідків. За своєю суттю адміністративна відповідальність у сфері агропромислового виробництва покликана забезпечити оперативне реагування держави на дрібні порушення в цій галузі, які створюють загрозу заподіяння або заподіюють незначну шкоду і зумовлюють застосування до винних осіб попереджувально-виховних заходів.

На думку В. Колпакова, основні ознаки адміністративної відповідальності полягають у тому, що вона є за-

собом охорони встановленого державою правопорядку; нормативно визначена і полягає в застосуванні санкцій правових норм; є наслідком винного антигромадського діяння; супроводжується державним і громадським осудом правопорушника і вчиненого ним діяння; пов'язана з примусом, з негативними для правопорушника наслідками (морального або матеріального характеру), яких він має зазнати; реалізується у відповідних процесуальних формах [9, с. 289].

Більш широке коло характерних ознак адміністративної відповідальності, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності, наводить Т. Коломосьць. Найбільш специфічними серед запропонованих автором є такі: засобами реалізації цього виду відповідальності є самостійні юридично-репресивні (примусові) заходи – адміністративні стягнення, специфічні за змістом і відмінні від кримінальних покарань, дисциплінарних стягнень і цивільно-правових санкцій; це своєрідні правовідносини між органами (посадовими особами), що її застосовують, та правопорушниками за відсутності елементів службового підпорядкування; адміністративно-правовими нормами охороняється багато суспільних відносин, урегульованих як нормами адміністративного права, так і нормами інших галузей права; позбавлення «бюджетних міркувань», тобто органи адміністративної юрисдикції не намагаються перетворити адміністративні санкції (зокрема штрафи) на джерело поповнення прибуткової частини бюджетів тощо [10, с. 15–17].

Ураховуючи вищенаведене, є підстави виокремити специфічні властивості адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства. Головні вектори правового впливу інституту спрямовано на врахування характерних особливостей аграрного сектору економіки; охорону якості та безпеки сільськогосподарської продукції, охорону земель сільськогосподарського призначення, охорону екологічної безпеки в аграрній сфері.

Крім цього до наведених властивостей інституту адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства слід додати наявність значної кількості спеціальних органів адміністративної юрисдикції в АПК, що її реалізують.

Головною підставою притягнення до адміністративної відповідальності за порушення аграрного законодавства є адміністративний проступок у цій сфері. Крім цього відповідальність настає лише в тому разі, коли це передбачено відповідною статтею КУпАП чи іншого закону, що не входить до складу останнього, та наявний державний орган, який цю норму права застосовує.

Таким чином, адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин є необхідною умовою дотримання режиму законності в аграрній сфері та регулюється виключно нормами адміністративного права. Адміністративно-правова охорона та захист у сфері аграрних правовідносин здійснюється шляхом вжиття низки заходів. Загалом їх можна об'єднати в три групи: адміністративно-запобіжні за-

ходи; заходи адміністративного припинення та заходи адміністративної відповідальності. У сфері аграрних відносин зазначеним заходам притаманні певні особливості, які зумовлені необхідністю врахування характерних особливостей аграрного сектору економіки; забезпечення охорони якості та безпеки сільськогосподарської продукції, охорони земель сільськогосподарського призначення, охорони екологічної безпеки в аграрній сфері.

Список використаних джерел:

1. Аграрне право України : підручник / [В. З. Янчук, В. І. Андрейцев, С. Ф. Василюк та ін.] ; за ред. В. З. Янчука. – 2-е вид., перероб. та допов. – К.: Юрінком Інтер, 2000. – 720 с.
2. Курило В. І. До питання розмежування предметів аграрного та адміністративного права / В. І. Курило // Юридична Україна. – 2004. – № 5. – С. 45-48.
3. Авер'янов В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції / В. Авер'янов // Право України. – 2006. – № 5. – С. 11-17.
4. Комзюк А. Т. Заходи адміністративного припинення / А. Т. Комзюк // Адміністративне право України. Академ. курс : підруч. [у 2-х тт.] : Т. 1. Заг. частина / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Вид-во «Юридична думка», 2004. – С. 421-428.
5. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
6. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 грудня 2010 р. № 1085 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 94. – Ст. 3334.
7. Бондар О. Г. Система органів державного контролю у сільському госпо-

дарстві України / О. Г. Бондар // Митна справа. – 2011. – № 5. – Ч. 2. – С. 259–265.

8. Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України / С. Т. Гончарук. – К., 1995. – 78 с.

9. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. – 3-є вид.,

стер. – К. : Юрінком Інтер, 2001. – 752 с.

10. Коломоєць Т. О. Штрафи за законодавством про адміністративні правопорушення України : монографія / Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя: «Верже», 2000. – 241 с.

Курило В. И. Административно-правовая охрана и защита в сфере аграрных правоотношений.

Статья посвящена освещению особенностей административно-правовой охраны и защиты в сфере аграрных правоотношений. Проанализированы подходы разных ученых относительно определения административно-правовой охраны и защиты в административном праве. Автором исследованы виды мер административно-правовой охраны и защиты, применяемые в сфере аграрных правоотношений.

Ключевые слова: административно-правовая охрана, административно-правовая защита, аграрные правоотношения, юридическая ответственность, административная ответственность.

Kurylo V. I. Administrative and Legal Protection and Assertion in the Field of Agrarian Jural Relationships.

The article is devoted to peculiarities of the administrative-legal protection and assertion in the field of agrarian jural relationships. It analyzes different approaches of scientists to the determination of the administrative and legal protection in the administrative law. The author investigated the types of administrative measures and legal protection and assertion applicable in the area of agrarian jural relationships.

Key words: administrative-legal protection, administrative and legal assertion, agrarian jural relationships, juridical responsibility, administrative responsibility.

Стаття надійшла до редакції 02.03.2014

КАТЕГОРІЯ «ЗІБРАННЯ» ТА ЇЇ НАЛЕЖНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ЯК ОДНА З ПЕРЕДУМОВ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА УЧАСТЬ У МИРНОМУ ЗІБРАННІ

Статтю присвячено аналізу категорії «зібрання». Автором доводиться, що правильне розуміння категорії «зібрання» є важливою передумовою реалізації громадянами права на участь у мирному зібранні. У статті розглядаються такі характеристики зібрання, як мінімально можлива кількість учасників зібрання, мета та цілі зібрання, коло учасників зібрання та ступінь їх організованості, місце та тривалість проведення зібрання.

Ключові слова: зібрання, право мирних зібрань, учасники зібрання, мета зібрання, тривалість зібрання, місце проведення зібрання.



**Мельник Роман
Сергійович,**

доктор юридичних
наук, старший науко-
вий співробітник,
професор кафедри
адміністративного
права
юридичного
факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Конституція України у статті 39, гарантуючи приватним особам право на участь у мирних зібраннях [1], не містить жодних пояснень щодо розуміння категорії «зібрання». Немає їх і на законодавчому та підзаконному рівнях. З огляду на це, а також урахувавши значення правильного розуміння сутності названої категорії для реалізації права на участь у мирних зібраннях, спробуємо здійснити доктринальне вивчення поняття «зібрання».

Аналіз наявної в Україні літератури показує, що до сьогодні не було жодного дослідження з метою з'ясування сутнісних характеристик цього явища, що на практиці призводить до порушень (обмежень) прав громадян, які намагаються публічно висловити свою громадянську позицію. Прикладом, коли неправильне розуміння змісту категорії «зібрання» призводить до неправомірного втручання у права громадян, можна назвати випадки притягнення до адміністративної відповідальності за ст. 185-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (Порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій) [2] громадян, які проводили одноособові акції протесту перед будівлями органів влади. У подібних випадках судді кваліфікували такі пікети як зібрання, що спричиняло накладання

на громадян адміністративних штрафів за неповідомлення органів влади про заплановані заходи [3].

Отже, у межах цієї статті проаналізуємо окремі характеристики будь-якого зібрання, як-от: мінімальна можлива кількість учасників зібрання, мета, цілі зібрання, коло учасників зібрання та ступінь їх організованості, місце та тривалість проведення зібрання, всебічне вивчення яких у кожному конкретному випадку має супроводжувати висновок про те, чи має місце мирне зібрання у розумінні ст. 39 Конституції України.

Спільна зустріч багатьох людей

Зібрання логічно передбачає насамперед присутність декількох людей. При цьому однак залишається остаточно не визначеною мінімальна кількість людей, наявність якої необхідна для того, щоб їх зустріч можна було визнати зібранням. Зрозуміло, що сукупність виникає щонайменше тоді, коли має місце об'єднання щонайменше двох елементів, у нашому випадку – двох приватних осіб. Проте в деяких країнах передбачається, що зібранням є захід, у якому бере участь більше двох людей [4, с. 343].

Отже, виникає питання: зібрання є можливим за участі двох або щонайменше трьох осіб? Відповідаючи на нього, німецькі автори виходять з такого: право мирних зібрань у своєму підґрунті має ідею надати можливість приватним особам публічно обговорювати певні рішення, проекти таких рішень або окремі ситуації, що мають місце в державі чи суспільстві. Таке обговорення виконує важливі демократичні функції, надаючи приватним особам, як було зазначено вище,

можливість брати участь в управлінні державними справами, зокрема розробці державної політики чи проєктів окремих юридичних актів. Реалізація зазначеного передбачає соціальну комунікацію між фізичними особами, яка, зрозуміло, є можливою лише в тому разі, коли таких осіб щонайменше дві. Звісно, соціальна значущість і публічне сприйняття соціальної комунікації, в якій беруть участь три особи, буде більшою за значущість та сприйняття комунікації за участі двох осіб. Проте було б хибним не визнавати право двох осіб на мирне зібрання, визнаючи при цьому право трьох осіб на його проведення. Ідея права на мирне зібрання, у центрі якого перебуває соціальна комунікація, відповідно вимагає того, щоб мінімально можлива кількість осіб могла його реалізувати. Отже, для визнання певного заходу зібранням необхідною є наявність щонайменше двох фізичних осіб [5, с. 185–186].

Виходить, що зібрання однієї особи не може бути поставлено під охорону та захист ст. 39 Конституції України. Проте з цього не випливає, що особа, яка має намір, наприклад, пікетувати будівлю уряду, має обов'язково робити це з іншими особами. Вона має право здійснити таке пікетування самостійно, при цьому вона не буде зобов'язана виконувати всі вимоги, які сформульовані щодо організації та проведення мирного зібрання. Тобто вона не зобов'язана завчасно повідомляти компетентний орган про заплановане одноосібне пікетування будівлі уряду, приміром. Що ж до юридичної підстави такого пікетування, то її, на наш погляд,

треба шукати у змісті ст. 34 Конституції України, яка гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань. Зрозуміло, що громадяни можуть самостійно обирати спосіб і форму висловлення своєї громадянської позиції, зокрема й шляхом пікетування органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування.

Мета зібрання

У міжнародних, європейських та українських документах, де йдеться про право мирних зібрань, не формулюється мета їх проведення, а це залишає або створює доволі широкі рамки у цьому питанні. Проте очевидно, що будь-який спільний захід проводиться для чогось або з огляду на щось, а відтак мирні зібрання слугують спільному досягненню певної мети. Таким чином, зібрання в певному місці людей, які не мають наміру досягти такої мети (зібрання без мети), не може бути схарактеризоване як зібрання в розумінні ст. 39 Конституції України. Натомість усвідомлення людьми, які зібралися в певному місці, певної мети, що може бути досягнута спільними зусиллями, перетворює їх у спонтанне мирне зібрання, проведення якого не суперечить положенням Основного закону України.

Цілі, які можуть бути досягнуті

Конституція України та інші офіційні документи не визначають цілі, які можуть бути досягнуті шляхом (через) проведення мирного зібрання. Європейський суд з прав людини також у своїх рішеннях не дав чіткої відповіді на це питання.

Мета висловлення та формування поглядів

Практика Страсбурзького суду знає чимало випадків, коли особи, які зібралися разом, висловлювали свої погляди, формували їх або іншим чином ознайомлювали з ними громадськість [6]. Символічні форми вираження поглядів, зокрема за допомогою жестів і мовчання, суд також розглядає у названому вище контексті [7]. Однак при цьому Комісія з прав людини визначила, що просте спілкування людей, які зібралися разом у певному місці, не є формою мирного зібрання, яке перебуває під охороною Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод (далі – Конвенція) [8]. З огляду на це можна дійти висновку, що головною метою масових зібрань є вираження поглядів або їх формування. Зважаючи на тісний зв'язок права на вираження поглядів із правом мирних зібрань, останні з яких, як уже було наголошено, можуть бути способом такого висловлення, можна було б припустити, що мирні зібрання мають обмежуватися лише такою метою, тобто слугувати способом висловлення поглядів. Проте такий висновок не можна однозначно визнати правильним. Так, Конвенція, фіксуючи право приватних осіб збиратися мирно, не обмежує такі збори лише політичною метою, створюючи тим самим для приватних осіб можливість брати участь не лише в політичному житті, але й захищати спільно інші свої права, свободи чи інтереси. Таким чином, обмін думками та поглядами з неполітичних питань є також можливим у межах реалізації права на мирні зібрання [5, с. 187–188].

Зазначимо, що в літературі наголошується на значенні права на мирні зібрання для вільного розвитку особистості через належність до певної групи. З огляду на це робиться висновок, що зібрання може бути і виключно засобом розвитку особистості, а раз так, то може бути проведено з будь-якою метою, навіть з метою бути разом. Подібні заходи можуть проводитися, але їх варто ставити під охорону інших статей Конвенції (наприклад, похід сімейних пар через місто з вимогою дотримання таємниці приватного життя охороняється ст. 8 Конвенції). Відповідно в центрі права мирних зібрань все-таки має перебувати мета висловлення та формування поглядів [9, с. 57–58].

Змістовний аспект поглядів, які висловлюються (формується) під час мирних зібрань

Доволі часто в літературі можна зустріти думку, що зміст поглядів, які висловлюються або формуються під час мирних зібрань, є політичним або таким, що пов'язаний з іншими важливими публічними питаннями [10, с. 191]. Ми ж підтримуємо іншу позицію, яка зводиться до того, що погляди, які висловлюються або формуються під час мирних зібрань, можуть стосуватися і приватних сфер як суспільного життя, так і приватних сфер життя окремих осіб. В іншому разі, як зазначає Ш. Ріпке, право на мирні зібрання не могло б бути розміщеним поряд з індивідуальними (особистісними) правами приватних осіб. Без можливості обговорення шляхом проведення мирних зібрань особистісної сфери остання була б неналежним чином захищеною [5, с. 190].

Крім цього не варто залишати поза увагою також і те, що навіть під час мирного зібрання, присвяченого не політичним чи суспільним питанням, може бути поставлено на обговорення або піддано оцінці певні політичні або державні рішення. Так, під час виступу Мадонни в Києві співачка говорила про порушення основ демократії в Україні, що відповідно «наповнило» концерт політичним змістом, а масове зібрання людей, які прийшли на концерт, «перетворило» в учасників політичної акції.

Таким чином, сьогодні немає підстав для того, щоб обмежувати зміст поглядів, що висловлюються або формуються під час мирного зібрання, лише політичними або іншими публічними питаннями.

Коло учасників

На підставі системного та змістовного аналізу статей 8–12 Конвенції можна зробити висновок, що гарантоване Конвенцією право мирних зібрань поширюється також і на приватну сферу. Отож коло учасників мирних зібрань не може бути обмеженим певною категорією осіб. У таких зібраннях може брати участь будь-яка приватна особа незалежно від свого юридичного чи соціального статусу.

Ступінь організованості масового зібрання

У літературі можна зустріти думку, що масовим у розумінні ст. 11 Конвенції буде лише таке зібрання, організацією та проведенням якого керує певна особа чи декілька осіб [4, с. 347]. Проте такий підхід не узгоджується з положеннями як Конвенції, так і Конституції України, в яких не міститься жодного застереження

щодо того, що мирне зібрання має в обов'язковому порядку бути кимось організованим. Завдяки цьому, на нашу думку, стає можливим поширення охоронної сили Конвенції та Конституції України на спонтанні мирні зібрання.

Місце проведення зібрання

З огляду на насамперед політичне значення мирних зібрань передбачається, що останні проводяться в публічних місцях. Категорія «публічне місце» була деталізована в рішеннях Європейського суду з прав людини, який до останніх відніс громадські вулиці та площі [11].

Віднесення права мирних зібрань до кола прав, які реалізуються з метою вирішення важливих державних або інших публічних завдань, ще не означає, що приватні особи, які володіють цим правом, мають право збиратися в будь-якому публічному (громадському) місці. Так, судова практика виходить з того, що земельні ділянки, які перебувають у власності (користуванні) інших приватних осіб або юридичних осіб публічного права, можуть бути використані для проведення масового зібрання лише за умови, що останні слугують задоволенню публічних потреб, пов'язаних зокрема з реалізацією комунікативних потреб. Якщо ця умова, що має бути наперед визначена компетентним органом у титулі на ділянку, відсутня, то відповідно у приватних осіб не виникає гарантованого Конвенцією та Конституцією України права на проведення мирного зібрання на такій ділянці.

Разом із цим не можна не згадати про одне з рішень Європейського суду

з прав людини щодо свободи слова, в якому було наголошено, що якщо у приватної особи не залишається іншої можливості для висловлення поглядів, як зробити це на приватній території, то вона повинна отримати можливість це зробити, оскільки інакше реалізація зазначеного права буде повністю заблокована [12]. Однак не всі європейські автори схильні переносити цей приклад на сферу реалізації права мирних зібрань [13, с. 817]. У цьому рішенні суд засновувався на американському прикладі, коли одне місто фактично повністю «належало» приватній особі, тобто переважна більшість його площі перебувала у приватній власності [12]. За таких умов відповідно право висловлювати власні погляди могло бути реалізованим будь-де в межах цього міста. Вважаємо, що зазначені вихідні умови (зміст певного рішення) мають бути враховані також і під час вирішення питання про припустимість проведення мирного зібрання на території, що перебуває у власності певної особи.

У разі бажання/необхідності проведення мирного зібрання на приватній ділянці, яка не використовується для задоволення публічних потреб чи реалізації публічних функцій, мають бути використані цивільно-правові механізми, тобто укладено договір між організатором мирного зібрання та власником ділянки щодо тимчасового користування нею.

Форми зібрань

Стаття 39 Конституції України надає право приватним особам самостійно приймати рішення щодо форми проведення мирного зібрання.

В Основному законі названо кілька можливих форм мирних зібрань – збори, мітинги, походи і демонстрації. Проте зазначений перелік не можна вважати вичерпним. Він дає лише загальні орієнтири в цій сфері, якими можуть керуватися приватні особи під час прийняття рішення щодо вибору форми проведення мирного зібрання. Право самостійного вибору змісту та форми проведення мирного зібрання є проявом лібералізму, незалежності та дієздатності громадян [14].

З розвитком суспільства, а також засобів комунікації, які використовуються його членами для задоволення власних соціальних потреб, стає зрозумілим, що форми мирних зібрань мають тенденцію до свого розширення. На думку європейських авторів, нині поряд із такими традиційними формами мирних зібрань, як збори, демонстрації, походи, прийнятими є й інші, зокрема пікети, сидячі демонстрації, мовчазні марші, «людські ланцюжки», вело- та мотопробіги, а також специфічні музичні чи театралізовані вистави. Навіть захоплення та політично вмотивовані акції протесту можуть в окремих випадках розглядатися як акції, які перебувають під захистом права на мирні зібрання, оскільки останні використовуються з метою міжособистісної комунікації з питань, що мають публічне значення та характер [15, с. 101–102]. Разом із тим це не означає, що приватні особи під приводом реалізації права на мирне зібрання можуть порушувати засади демократичної та правової держави, не дотримуватися норм Конституції та

законів. Гарантоване Конституцією України право на мирне зібрання закінчується там, де починається перешкодження або застосування сили, яка може завдати шкоди правам та охоронюваним законом інтересам третіх осіб.

Отже, сьогодні мирні зібрання може бути проведено у формі ходи, процесії (автомобільні, мото- та вело-процесії, а також процесії суден), музичних парадів (фестивалів), концертів, пікетів, блокувань, смартмобів, костюмованих виступів.

Тривалість зібрання

Виходячи зі змістовної та сутнісної характеристики зібрання, стає зрозумілим, що мирні зібрання становлять собою обмежений у часі захід. Мінімальна та максимальна тривалість мирного зібрання обмеженою бути не може. Жодних обмежень не встановлено ні в Конвенції та Конституції України, ні в рішеннях судів. В окремих випадках мирні зібрання можуть тривати доволі довго.

Отже, роблячи загальний висновок, варто підкреслити, що актуальність продовження доктринального вивчення права мирних зібрань і його окремих елементів виглядає безсумнівною. Значну допомогу тут може надати українським авторам європейська правнича наука і судова практика європейських судових установ, якими спільно напрацьовано значний масив знань, теоретичних висновків щодо реалізації громадянами права на участь у мирних зібраннях. Упевнено можна стверджувати, що без глибокого і всебічного вивчення проблематики мирних зібрань громадяни України не зможуть повною мірою

реалізувати надане їм Конституцією України відповідне право.

Список використаних джерел:

1. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1984. – Додаток до № 51. – Ст. 1122.

3. Припинити системні порушення права на мирні збори! [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://maidanua.org/2012/06/majdan-monitorynh-pryruynyty-systemni-porushennya-prava-namyrni-zbory>.

4. Gralla Rene Der Grundrechtsschutz in Dänemark, 1987.

5. Stefan Ripke Europäische Versammlungsfreiheit. Das Unionsgrundrecht der Versammlungsfreiheit im Grundrechtsschutzsystem aus Grundrechtecharta, EMRK und gemeinsamer Verfassungsüberlieferung. Mohr Siebeck Tübingen, 2012.

6. Entsch. v. 16.07.1980, DR 21, 138 (140) = Europäische Grundrechtszeitschrift) = 1981, 216 (216) – Christians

against Racism and Facism (Demonstrationsmarsch auf öffentlicher Straße gegen rassistische und faschistische Ideologie).

7. EGMR, Urteil v. 26.04.1991, Serie A 202, s. 23 (№ 52) – Ezelin.

8. EKMR, Entsch. v. 27.10.1997, № 33689/96 (Ziff.1) – Anderson et al. – gemeinsamer Aufenthalt auf dem Gelände eines Einkaufszentrum.

9. Wachinger Versammlungsrecht nacht der EMRK, 1975.

10. Hoffmann-Reny Möglichkeiten der Grundrechtseinschränkungen, 1976.

11 Urteil v. 09-07-2003, RJD 2003-III, 231 (255 [№ 56]) – Djavit An. Urteil v. 31-03-2005 (№ 266) – Adali.

12. EGMR, Urteil v. 06-05-2003, RJD 2003-VI, 185 (200). Nr 47. – Appleby et al.

13. Theory and Practice of the ECHR, 4. aufl. 2006. Brokdorf-Beschluss des BVerfG. Beschluss des Ersten Senats vom.

14. Mai 1985 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>.

15. Versammlungsrecht : das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsge-schehen / Hartmut Brenneisen. – 4. Aufl. – Hilden/Rhld. : VDP Verl. Dt. Polizeiliteratur, 2011.

Мельник Р. С. Категория «собрание» и ее должное толкование как одна из предпосылок реализации права на участие в мирном собрании.

Статья посвящена анализу категории «собрание». Автором доказывается, что правильное понимание этой категории является важной предпосылкой реализации гражданами права на участие в мирном собрании. В статье рассматриваются такие характеристики собрания, как минимально возможное количество участников собрания, цель и задания собрания, круг участников собрания и уровень их организованности, место и продолжительность проведения собрания.

Ключевые слова: собрание, право мирных собраний, участники собрания, цель собрания, продолжительность собрания, место проведение собрания.

Melnyk R. S. The category of «gathering», and its appropriate interpretation as one of the backgrounds for realization of the right to peaceful gathering.

The article is devoted to the analysis of the category of «gathering». The author proves that a true understanding of the category of «gathering» is an important background for realization of the right to peaceful gathering by the citizens. The following characteristics of the gathering are considered in the article: the possible minimum quantity of participants on the gathering, goal and intention of the gathering, range of participants and level of their self-organization, place and duration of the gathering.

Key words: gathering, law on peaceful gatherings, participants of the gathering, goal of the gathering, duration of the gathering, place of the gathering.

Стаття надійшла до редакції 24.03.2014

МЕХАНІЗМ РОЗМЕЖУВАННЯ ПІДВІДОМЧОСТІ ЗЕМЕЛЬНИХ СПОРІВ МІЖ ГОСПОДАРСЬКИМИ ТА АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ



**Задирака Наталя
Юрївна,**

кандидат юридичних
наук, доцент
кафедри адміністра-
тивного права
юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка



**Барікова Анна
Анатоліївна,**

магістр 1 року на-
вчання юридичного
факультету
Київського націо-
нального універси-
тету імені Тараса
Шевченка

Статтю присвячено визначенню критеріїв розмежування підвідомості земельних спорів. Розкрито складові відповідного механізму. Сформульовано пропозиції щодо внесення змін до законодавства України.

Ключові слова: земельний спір, підвідомість, адміністративна юрисдикція, господарська юрисдикція, юрисдикція загальних судів.

Забезпечення права на належний судовий захист з огляду на розвиток суспільства та науки зумовлює актуальність дослідження механізму визначення підвідомості земельних спорів. Ця проблема набула актуальності через те, що законодавець не визначає чітко, який саме суд повинен вирішувати такі конфлікти.

У контексті цього дослідження земельними спорами вважатимемо такі не врегульовані конфлікти, що виникають із земельних відносин з приводу виникнення, реалізації, зміни чи припинення земельних прав, їх охорони (захисту) у зв'язку з порушенням прав і законних інтересів (чи їх визнанням) суб'єктів таких правовідносин.

Питання підвідомості спорів-конфліктів розкрито в науковому доробку таких дослідників, як Ю. Білоусов, А. Бутирський, О. Вінник, К. Гарагата, І. Ілієв, Л. Кондратьєва, С. Кузьменко, Р. Куйбіда, І. Лукач, М. Стахурський, О. Червякова, М. Черленьяк, Г. Шунько, Н. Янюк та інших. Проблеми визначення підвідомості земельних спорів і шляхи їх вирішення визначили Р. Куйбіда, А. Мірошніченко, А. Огренчук, М. Стахурський, М. Струць, Д. Шевченко та інші.

Метою дослідження є визначення сутності механізму розмежування підвідомості земельних спорів. Відповідно до зазначеної мети в дослідженні вирішуються такі основні завдання: визначити критерії

розмежування підвідомості таких конфліктів і складові відповідного механізму, сформулювати пропозиції щодо внесення змін до чинного законодавства України.

Методологічною основою роботи є загальнофілософські, загальнонаукові та окремонаукові методи пізнання. За допомогою герменевтичного та формально-юридичного методів розглядається сутність механізму визначення підвідомості земельних спорів. Специфіка реалізації цього механізму розглядається та систематизується за допомогою логічних і теоретичних загальнонаукових методів, системно-структурного, формально-юридичного та порівняльно-правового окремонаукових методів.

Зважаючи на наявні колізійні моменти у визначенні юрисдикції відповідних судів щодо питання підвідомості, слід урахувувати такі відмежувальні критерії: 1) суб'єктний аспект (склад учасників конкретного судового провадження), 2) онтологічні характеристики, пов'язані з сутністю земельного спору; 3) легальний критерій (відносини, врегульовані актами законодавства; визначення в законі норми, що прямо передбачає вирішення конфлікту відповідним судом, і відсутність норми, що прямо передбачала б вирішення такого конфлікту судом іншої юрисдикції); 4) причинно-наслідковий критерій (наявність спору про право, що слідує з відповідних відносин).

Зокрема, за підходом М. Власенка, перевагу має змістовний принцип: тобто більш загальна норма, прийнята пізніше, не скасовує дії прийнятої раніше спеціальної норми. Такий

підхід пояснюється тим, що законодавець виходить із мети збереження стабільності системи права, з необхідності стабільно регулювати суспільні відносини [1, с. 93]. Водночас А. Колодій, В. Копейчиков, С. Лисенков [2, с. 197–198], не акцентуючи уваги на співвідношенні правил вирішення правових колізій, віддають перевагу темпоральному принципу над змістовним (іншими словами, змістовний принцип не згадується ними взагалі). У юридичному словнику-довіднику за ред. Ю. Шемшученка 1996 року закріплено пріоритет темпорального принципу перед змістовним [3, с. 287]. Позиція щодо переваги темпорального принципу над змістовним висвітлена й у зарубіжній правовій літературі [4, с. 41].

Діаметрально протилежні позиції щодо юрисдикції судових органів за земельними спорами закріплено на рівні судової практики. Так, селянське (фермерське) господарство «Феміда» звернулося до господарського суду з позовом щодо визнання протиправним і скасування рішення голови П'ятихатської районної державної адміністрації Дніпропетровської області про відмову в затвердженні проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки та надання її в користування на умовах оренди. Сторона позивача також просила суд зобов'язати відповідну районну державну адміністрацію затвердити проект із землеустрою щодо відведення земельної ділянки з земель державного запасу на території Саївської сільської Ради та надати її в користування на умовах оренди. Суд установив, що оскаржувалися дії суб'єкта

владних повноважень, а приписами Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПКУ) не передбачено право позивача звертатися з визначеними ним позовними вимогами до господарських судів, тому за таких обставин спір не підлягає вирішенню в господарських судах України. Керуючись ст. 12, ч. 1 п. 1 ст. 62, ст. 86 ГПКУ, ст. 17 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), Господарський суд Дніпропетровської області за справою № 28/5005/17477/2011 від 26 грудня 2011 р. ухвалив у прийнятті позовної заяви відмовити [5].

Водночас управління майном міста Ужгородської міської ради звернулося до господарського суду Закарпатської області у справі № 5008/6/2012 від 8 лютого 2012 р. з позовом до Ужгородської міської ради, до ТОВ «Майдан-Ужгород» про визнання неправомірним та скасування рішення Ужгородської міської ради про погодження місця розташування для будівництва торгівельно-розважального комплексу, а також про надання та приватизацію земельних ділянок, визнання недійсним договору оренди земельної ділянки. При аналізі правової природи та характеру цього конфлікту суд виходив із положень ст. ст. 13, 14 Конституції України, ст. ст. 177, 181, 324, гл. 30 Цивільного кодексу України, ст. 148 Господарського кодексу України, на підставі яких землю та земельні ділянки віднесено до об'єктів цивільних прав, а держава та територіальні громади через свої органи вступають у земельні відносини, реалізуючи цивільні та інші права власників

земельних ділянок у приватноправових відносинах. Суд вказав на підвідомчість цього спору господарському суду, оскільки у вказаних вище правовідносинах органами місцевого самоврядування реалізуються повноваження власників землі, а також склад сторін у процесі відповідає вимогам ст. 1 ГПКУ [6].

Шляхом вирішення відповідної ситуації може вважатися накладення горизонтів розуміння конкретної особи (особи, що подає позов до суду, та судді, що приймає рішення про підвідомчість земельного спору) на горизонти розуміння доктринального та правозастосовчого напрямків із використанням доробку герменевтики в праві.

Ураховуючи поділ земельних відносин на публічні та приватні, спори в таких відносинах можуть бути як публічноправовими, так і приватноправовими [7, с. 154].

У кожному випадку для визначення характеру спірних відносин потрібно застосовувати положення процесуальних кодексів про підвідомчість (теоретичний рівень дослідження), а потім здійснювати моніторинг судової практики (емпіричний рівень дослідження). Після цього слід здійснювати повторний відхід на теоретичний рівень визначення підвідомчості (проведення логічних мисленнєвих операцій щодо обрання необхідних критеріїв, зокрема за характером земельних спорів: публічноправовим (наприклад, при безоплатній приватизації земельних ділянок громадянами) і приватноправовим (наприклад, при приватизації земельної ділянки шляхом її продажу

на конкурентних засадах), і в подальшому знову звертатися до емпіричного рівня (безпосередня подача позову до суду).

Фактично сьогодні в суб'єктів господарських відносин з'явилася можливість вибору суду для вирішення конфлікту. Це пов'язано з тим, що вже після набрання чинності рішення Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [8] (суб'єктний критерій – спори, пов'язані з оскарженням рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень) позиція Верховного Суду України (далі – ВСУ) була викладена в постанові колегії суддів Судової палати з адміністративних справ ВСУ від 27 квітня 2010 р. стосовно критеріїв визначення підвідомчості земельних спорів.

Очевидно, що може бути прийнятим до розгляду господарським судом звернення суб'єкта господарювання у спорі з органом місцевого самоврядування з урахуванням онтологічного критерію (приватноправової сутності конфлікту). При цьому господарський суд буде керуватися положеннями постанови пленуму Вищого господарського суду України від 17 травня 2011 р. № 6 «Про деякі питання практики розгляду справ у спорах, що виникають із земельних відносин». З іншого боку, при зверненні суб'єкта до адміністративного суду той зобов'язаний буде прийняти позов до розгляду на підставі рішення КСУ від 1 квітня 2010 р. [9].

Для розв'язання неврегульованих аспектів розмежування підвідомчості земельних спорів доцільно провести класифікацію підвідомчості таких

конфліктів за критерієм характеру останніх:

1. Господарська юрисдикція – оспорювання права власності (користування) земельними ділянками; обмеження та обтяження прав на землю; право на земельну частку (пай); правове регулювання плати за землю; екологічне стимулювання раціонального використання земель (пільги; компенсації зменшення доходу внаслідок тимчасової консервації земель); використання земель за цільовим призначенням (у межах ст. 66 Земельного кодексу України).

2. Адміністративна юрисдикція – питання юридичної відповідальності за порушення земельного законодавства; набуття, перехід, припинення права власності (користування) земельними ділянками; управління в галузі земельних відносин (установлення меж адміністративно-територіальних утворень; розподіл і перерозподіл земель; моніторинг, контроль за використанням, відтворенням та охороною земель; ведення державного земельного кадастру); виділення коштів бюджету на відновлення погіршеного стану земель; правове забезпечення охорони земель (захист від несприятливих природних і техногенних процесів; консервація сільськогосподарських угідь).

На підставі викладеної вище класифікації там, де є управлінські функції та наявний публічний інтерес, компетенцію щодо розгляду спорів мають адміністративні суди. У той же час, коли прийняті владними суб'єктами рішення мають приватноправовий характер, стосуються права власності (користування) земель-

ною ділянкою, то такі конфлікти мають розглядатися господарськими судами.

Фактично критерієм повинен бути публічний інтерес, на підставі наявності або відсутності якого можна розмежувати юрисдикційну підсудність адміністративних і господарських судів.

За К. Тот'євим, публічність передбачає здійснення різних видів діяльності для досягнення суспільних цілей. Публічність інтересу означає, що його суб'єктом (носієм) є суспільство як органічне ціле. Найбільшою мірою спільності володіють інтереси всього суспільства (суспільні інтереси). Вони відбивають базові потреби людей і переважно зумовлюються необхідністю соціального розвитку. Під час дослідження публічного інтересу передусім потрібно виходити з того, що поєднальним моментом тут завжди будуть наявні, ззовні життєво важливі для всього суспільства потреби [10, с. 114].

Обсяг поняття публічного на різних історичних етапах був неоднаковим. У докласичних науках публічне тлумачилося як загальний інтерес, що ширшим за приватний, пов'язаний із конкретно особою (Стародавній Рим). У період модерну йшлося про існування публічного інтересу в публічному праві або в системі права в цілому (Р. Ієринг, К. Неволін). У постмодерні на теренах країн пострадянського простору публічний інтерес насамперед ототожнюється з державним.

За часів незалежної України з 1995 р. поняття публічності в суспільстві не звужується лише до державних інте-

ресів, а також охоплює спільні інтереси людей як інтереси різного виду товариств, об'єднань (зокрема територіальних), інтереси колективної самоорганізації та саморегулювання й самоуправління [11, с. 32].

Будучи критерієм розмежування підвідомчості земельних спорів між адміністративними та господарськими судами, публічний інтерес постає як мотиваційне становище й об'єктивне вольове ставлення індивіда, групи індивідів, суспільства в цілому (соціальних суб'єктів, які беруть участь у різних суспільних відносинах і взаємодіють з іншими особам) до явищ і предметів навколишньої дійсності, що не залежать від волі суб'єкта (-ів), джерелом яких є об'єктивно існуючі соціальні потреби та шляхи їх задоволення, так, щоб зробити можливим реальне використання предмета.

У різних науках, зокрема у правовій, можна класифікувати це поняття на види відповідно до різних підстав. Зокрема за сферою дії інтереси поділяють на матеріальні (економічні), політичні та духовні. Такий поділ можна застосувати до поняття публічного інтересу. Матеріальні інтереси пов'язані з виробництвом, розподілом і використанням матеріальних благ, політичні лежать у сфері державної влади, а духовні пов'язані з духовними цінностями, продуктами духовного мистецтва [12, с. 96]. Публічний інтерес як критерій розмежування підвідомчості земельних спорів між адміністративними та господарськими судами стосується політичних і матеріальних інтересів.

Ю. Тихомиров виділяв три види публічного інтересу: державний, суспільний і територіальний. У сфері визначення підвідомчості земельних спорів можна вести мову про поєднання цих видів публічного інтересу.

До того ж, на думку М. Ренненкампа, публічне право спрямовано на врегулювання таких відносин: 1) що виникають між державою й окремими особами; 2) щодо устрою держави; 3) щодо здійснення повноважень державними установами [13, с. 74].

Так, справа адміністративної юрисдикції – це переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень. Справи ж, у яких позивач об'єднував вимоги щодо рішень суб'єктів владних повноважень і договірних відносин, господарські суди розглядали за правилами, установленими як ГПКУ, так і КАСУ. Щодо решти позовних вимог, ураховуючи встановлену ч. 3 ст. 21 КАСУ заборону об'єднувати в одне провадження кілька вимог, які належить розглядати в порядку різного судочинства, якщо інше не встановлено законом, зазначений спір не повинен вирішуватися адміністративним судом.

Водночас доволі неоднозначною залишається практика Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. Зокрема у п. 7 постанови Пленуму від

1 березня 2013 р. № 3 «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ» зазначено легальний критерій (ст. 15 Цивільного процесуального кодексу України) і суб'єктний (хоча б однією зі сторін є фізична особа) для розгляду земельних спорів у порядку цивільного судочинства. Причому окреслено також онтологічний підхід з обмежувальною сферою дії: наявність позовів про визнання недійсними рішень органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про видання дозволу на виготовлення (розроблення) проекту землеустрою щодо відведення земельної ділянки, про надання чи передачу земельної ділянки у власність або користування чи невіршення цих питань, припинення права власності чи користування землею, крім спорів, передбачених частиною першою ст. 16 Закону України від 17 листопада 2009 р. № 1559-VI «Про відчуження земельних ділянок, інших об'єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності», про цивільну відповідальність за порушення земельного законодавства, про повернення самовільно зайнятих земельних ділянок [14].

Отже, зважаючи на те, що останнє слово у вирішенні відповідної ситуації залишається за законодавцем, пропонуємо викласти ст. 12 ГПКУ та ст. 17 КАСУ, що регулюють порядок розгляду та вирішення земельних спорів, у такій редакції:

– п. 6 ч. 1 ст. 12 ГПКУ: «справи у спорах, що виникають із земель-

них відносин, в яких беруть участь суб'єкти господарської діяльності, а також ті, в яких органи державної влади та місцевого самоврядування реалізують повноваження власника землі, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції»;

– ч. 2 ст. 17 КАСУ доповнити п. 7: «спори щодо земельних відносин, у яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, за винятком тих, які належать до цивільної юрисдикції».

Список використаних джерел:

1. Власенко Н. А. Коллизионные нормы в советском праве / Н. А. Власенко. – Иркутск: Издво Иркутского ун-та, 1984. – 100 с.
2. Теорія держави і права : навч. посіб. / [А. М. Колодій, В. В. Копейчиков, С. Л. Лисенков та ін.]; за заг. ред. С. Л. Лисенкова та В. В. Копейчикова. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 368 с.
3. Юридичний словник-довідник: [за ред. Ю. С. Шемшученка]. – К.: Феміна, 1996. – 696 с.
4. Boer A., Hoebtra R., Winkels R. The CLIME Ontology / A. Boer, R. Hoebtra, R. Winkels // Second International Workshop on Legal Ontologies, December 13, 2001. – Amsterdam: Department of Computer Science & Law, Faculty of Law, University of Amsterdam, The Netherlands, December 10, 2001. – P. 37–47.
5. Ухвала Господарського суду Дніпропетровської області: від 26 грудня 2011 р. у справі № 28/5005/17477/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/20269461>.
6. Рішення Господарського суду Закарпатської області: від 8 лютого 2012 р. у справі № 5008/6/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/21429862>.
7. Смокович М. Визначення юрисдикції адміністративних судів та розмежування судових юрисдикцій : монографія / М. Смокович. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 304 с.
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Вищого адміністративного суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 143 Конституції України, пунктів "а", "б", "в", "г" статті 12 Земельного кодексу України, пункту 1 частини першої статті 17 Кодексу адміністративного судочинства України: від 1 квітня 2010 р. № 10-рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v010p710-10>.
9. Урум В. Подведомственность земельных споров [Електронний ресурс] / В. Урум // Юрист і Закон. – 19–25 липня 2013 р. – № 49. – Режим доступу : <http://arzinger.ua/ua/press/publications/page-4/61983/>.
10. Перепелиця М. Публічний інтерес як мета діяльності суб'єктів фінансового права / М. Перепелиця // Вісник Академії правових наук України : зб. наук. праць. – 2009. – № 2. – С. 112–119.
11. Тихомиров Ю. А. Публичное право : учебник / Ю. А. Тихомиров. – М.: БЕК, 1995. – 496 с.
12. Кряжнов А. В. Публичный интерес: понятие, виды и защита / А. В. Кряжнов // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 91–99.
13. Банчук О. А. Публічне і приватне право: історія українських вчень і сучасність / О. А. Банчук. – К.: Конус-Ю, 2008. – 184 с.
14. Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про

деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ»: від 1 березня 2013 р. № 3 [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13/print1378843214057257>.

Задирака Н. Ю., Барикова А. А. Механизм разграничения подведомственности земельных споров между хозяйственными и административными судами.

Статья посвящена определению критериев разграничения подведомственности земельных споров. Раскрыто составляющие соответствующего механизма. Сформулировано предложения по внесению изменений в законодательство Украины.

Ключевые слова: земельный спор, подведомственность, административная юрисдикция, хозяйственная юрисдикция, юрисдикция общих судов.

Zadyraka N. Yu., Barikova A. A. Defining the differentiation of the land disputes jurisdiction between economic and administrative courts.

Diametrically opposed viewpoints to the jurisdiction of the judicial authorities in land disputes are fixed at the level of judicial practice. In fact, now the subjects of economic relations choose a court for resolution of the dispute with regard to the conflict of positions given in the resolutions of the higher courts Plenums.

In the context of this study, land disputes will consider such unresolved conflicts arising from land relations on the origin, implementation, change or termination of land rights, their protection in connection with violation of rights and legitimate interests (or recognition) of such legal relations.

Despite the collision moments in the definition of the relevant jurisdictions of the courts it is necessary to consider such distinctive criteria: 1) subjective aspect (the composition of a particular judicial proceedings participants); 2) ontological characteristics associated with the essence of a land dispute; 3) legal criterion (relations regulated by legislation; definition of the provision in the law which provides for the solution of the dispute by the relevant court and absence of the rules that provide for the resolution of such dispute by a court of another jurisdiction); 4) causal criteria (the existence of a dispute on the right of the respective relations).

The solution of the corresponding situation can be considered in the imposition of the horizons of a particular person understanding (person filing a lawsuit in court and the judge who makes the decision on jurisdiction of a land dispute) on the horizons of understanding of the doctrinal and enforcement areas with the use of the hermeneutics backlog in the law.

In each case, in order to determine the nature of the disputed relations it is required to apply the provisions of the procedural codes on jurisdiction (theoretical research level) and then perform the monitoring of the judicial practice (empirical research level). After that it is necessary to repeat the research of the jurisdiction definition at a theoretical level (carrying out of logical thinking regarding the election of the necessary criteria, in particular on the nature of land disputes: public law, for example, free privatization of land plots by the citizens and private-legal, for example, the privatization of land through

its sale on a competitive basis) and subsequently re-contact the empirical level (the actual submission of the claim in court).

It is appropriate to classify the jurisdiction of land disputes according to the criterion of the latter:

1. Economic jurisdiction contesting the ownership (use) of land, restrictions and encumbrances of rights to land; the right to land share; legal regulation of payment for land; environmental stimulation of rational use of lands (benefits; compensation for the reduction in income due to temporary preservation of lands); land use for the intended purpose (in the framework of the paragraph 66 of the Land code of Ukraine).

2. The administrative jurisdiction – questions of legal liability for violation of land legislation; acquisition, transfer, termination of the ownership (use) of land plots; control in the sphere of land relations (determination of the boundaries of administrative and territorial units; the distribution and redistribution of lands; monitoring the use, reproduction and protection of lands; maintenance of the state land cadastre); the allocation of budget funds to restore degraded state of lands; legal support of land protection (protection from adverse natural and anthropogenic processes; conservation of agricultural lands).

On the basis of the above classification, where there is a management role and place of public interest, administrative courts have the competence of dispute resolution. At the same time, when decisions taken by government entities have public-legal character; relating to the ownership (use) of a land plot, the disputes shall be considered by economic courts.

Actually criterion should serve the public interest on the basis of the presence or absence of which it is possible to differentiate the administrative and economic jurisdiction. The public interest as a criterion for delimitation of land disputes jurisdiction between the administrative and economic courts concerns the political and material interests. In this field it is required to talk about the combination of public and territorial interest.

The public interest arises as a motivation position and objective resolute attitude of the individual, groups of individuals, society as a whole (social entities engaged in various public relations and cooperating with other parties) to the phenomena and objects of the surrounding reality that do not depend on the will of the subject (-s) the source of which is objectively existing social needs and ways to meet them so as to make possible a real usage of the object.

Definition of the case of administrative jurisdiction is given as a public legal dispute transferred on the decision of the administrative court in which at least one party is a body of executive authority, local authority, official or administrative official or other entity which carries out management functions on the basis of legislation, including the execution of delegated powers.

Proposals for amendments to the legislation of Ukraine are specified in the article.

Key words: land dispute, jurisdiction, the administrative jurisdiction, economic jurisdiction, jurisdiction of general courts.

Стаття надійшла до редакції 16.02.2014

ЗМІСТ СУДОВОГО РІШЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті розкривається та характеризується зміст судового рішення в адміністративному судочинстві України, яке викладається у формі постанови чи ухвали та складається зі вступної, описової, мотивувальної та резолютивної частин. Пропонується внести зміни до чинного законодавства України для його удосконалення в практичній діяльності.

Ключові слова: судове рішення, постанова, ухвала, вступна, описова, мотивувальна, резолютивна частини судового рішення.



**Градовий
Володимир
Богданович,**

помічник судді апеляційного суду Чернівецької області

Чинні в Україні процедури розгляду адміністративно-правових конфліктів виявляються недостатньо ефективними та такими, що не забезпечують особам повноцінної реалізації їх права на захист від чиновницького свавілля. Справедливе судочинство й ефективний захист прав і свобод людини, зокрема в адміністративному судочинстві, можливі лише за наявності належного й ефективного законодавства. Суттєве оновлення процесуального законодавства та загальні підходи до розуміння права, держави та ролі адміністративного суду в державі, що домінували в науці в різні часи, зумовлюють потребу в певній корекції наукових підходів, які лежать також в основі одного з найважливіших актів судової влади – судового рішення.

Над розробкою змісту судового рішення в адміністративному судочинстві України працювали відомі науковці, зокрема В. Бевзенко, І. Хар, О. Харитонova, В. Колпаков, В. Кравчук, А. Комзюк, В. Матвійчук, Р. Мельник, О. Пасенюк, М. Цуркан та інші.

Мета нашого дослідження – схарактеризувати зміст судового рішення в адміністративному судочинстві України. Для досягнення зазначеної мети поставлено завдання з'ясувати структуру судового рішення та надати свої рекомендації для її удосконалення.

Висновки адміністративного суду на кожній стадії адміністративного судочинства набувають певної процесуально-правової форми судового акта. Адміністра-

тивно-процесуальне законодавство надає узагальнюючу назву таким актам – судові рішення [1, с. 100].

Судове рішення, яким суд вирішує конфлікт по суті, викладається у формі постанови, за якою суд зупиняє чи закриває провадження у справі, залишає позовну заяву без розгляду або приймає рішення щодо інших процесуальних дій, клопотань – у формі ухвали.

Імперативну природу рішень адміністративного суду визначила Конституція України (ст. 129) та Кодекс адміністративного судочинства України (ст. 14) (далі – КАС України). Зокрема цими нормами визначено, що судові рішення, яким закінчується розгляд справи в адміністративному суді, ухвалюється іменем України, а постанови й ухвали суду в адміністративних справах, що набрали законної сили, є обов'язковими до виконання на всій території України, невиконання ж судових рішень тягне за собою відповідальність, установлену законом.

Ухвала чи постанова адміністративного суду безпосередньо є процесуальним документом, позаяк у ньому виражається застосування норм права, міститься інформація про процедуру захисту або відновлення прав, свобод, оспорюваних інтересів фізичних та юридичних осіб [2, с. 270].

Р. Куйбіда та О. Сироїд зазначають, що вдала структурованість полягає в тому, що в рішенні мають бути чітко окреслені: 1) предмет конфлікту – вимоги однієї сторони до іншої, які повинен вирішити суд; 2) позиція сторін – прохання сторін

до суду щодо предмета конфлікту з наведенням основної аргументації сторін; 3) факти – установлені судом обставини з аналізом доказів; 4) право – юридична кваліфікація установлених фактів із виведенням правових наслідків і наведенням відповідної аргументації; 5) присуд суду – лаконічна відповідь суду на вимоги сторін, якою вирішується конфлікт [3, с. 24].

Так, зміст постанови адміністративного суду складається з таких частин: 1) вступної; 2) описової; 3) мотивувальної та 4) резолютивної.

У вступній частині постанови має бути зазначено дату, час, місце прийняття постанови, точне найменування адміністративного суду, прізвища та ініціали професійного судді, якщо справу розглядав суддя одноособово, професійних суддів, якщо справу розглядала колегія суддів, і секретаря судового засідання. Прізвище та ініціали секретаря судового засідання не зазначаються в разі розгляду справи в письмовому та скороченому провадженні, оскільки в цьому випадку судові засідання не проводяться.

В. Кравчук зазначає, що у вступній частині постанови наводяться відомості, що індивідуалізують це рішення як акт судової влади [4, с. 37].

Для зазначення дати у вступній частині обов'язково застосовується словесно-цифровий спосіб оформлення. Вважаємо, що доцільно писати 01 січня 2013 року, а не 1 січня 2013 р., щоб у подальшому не виникало жодних зауважень, якщо недобросовісна сторона сфальсифікує судові рішення, поставивши перед числом 1 (один) наприклад 2 (два),

і виникне питання, яка ж дата є правильною. А тому пропонуємо внести зміни у п. 6.43. Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах, виклавши його в такій редакції: «Дату прийняття постанови чи постановлення ухвали ставлять у першому рядку тексту ліворуч після назви судового рішення. Для зазначення дати у вступній та резолютивній частинах обов'язково застосовується словесно-цифровий спосіб оформлення (наприклад: 04 січня 2013 року). В описовій та мотивувальній частинах судового рішення допускається використання цифрової форми зазначення дат у такому порядку: число, місяць, рік (наприклад: 04.01.2013). У резолютивній частині для визначення кількості, суми застосовується словесно-цифровий спосіб. Наприклад: 1230 (одна тисяча двісті тридцять)».

Датою прийняття постанови є дата її офіційного проголошення. Відповідно до ч. 1 ст. 167 КАС України судові рішення проголошується прилюдно негайно після виходу судді (суддів) з нарадчої кімнати. В більшості випадків дата прийняття постанови і дата виходу судді (суддів) до нарадчої кімнати повинні збігатися. Проте якщо суддя (судді) вийшов до нарадчої кімнати до півночі, а повернувся після (така ситуація найчастіше спостерігається у справах, пов'язаних з виборчим процесом), то ці дати не збігатимуться. Дата прийняття постанови не змінюється і в тому разі, коли суд відклав складення постанови у повному обсязі відповідно до ч. 3 ст. 160 КАС України, проголосивши лише її вступну та резолютивну частини.

Часом прийняття постанови слід вважати проміжок часу, коли суд, перебуваючи в нарадчій кімнаті, здійснив останню дію до виходу з неї – наприклад, підписав постанову.

На думку авторів науково-практичного коментаря КАС України за загальною редакцією Р. Куйбіди, час прийняття постанови – це година і хвилина або проміжок часу, протягом якого суддя перебував у нарадчій кімнаті, з точністю до хвилини [5, с. 280]. Але, якщо ми звернемось до судової практики, зазначення в постанові проміжку часу, протягом якого суддя (судді) перебував у нарадчій кімнаті, майже не зустрічається.

Місце ухвалення судового рішення визначається місцем проведення судового засідання. Судові засідання повинні проводитися у відповідних залах, розташованих у приміщенні суду, які називаються залами судових засідань. Проте варто зазначити, що залу судового засідання не слід ототожнювати з кабінетом судді чи іншим приміщенням, яке не обладнано спеціальними засобами для проведення в ньому судових засідань.

Зазвичай місцем ухвалення рішення вважають назву населеного пункту, в якому розташовано суд. Проте на практиці є поодинокі випадки, коли зазначають повну адресу місцезнаходження суду та відповідної зали судового засідання. Найменування суду повинно бути повним і відповідати офіційно встановленому Указом Президента України [6], яким створено відповідний суд.

Склад суду – це суддя (судді), який ухвалив постанову чи постановив ухвалу. Під час розгляду справи

судом першої інстанції головою в судовому засіданні є суддя, який здійснював підготовче провадження (ч. 1 ст. 123 КАС України). Прізвища судді (суддів) наводяться у формі родового відмінка.

Вважаємо, що в тексті постанови потрібно писати не «при секретарі», а «секретар судового засідання», оскільки правовий статус секретаря судового засідання прямо передбачений ст. 63 КАС України.

У вступній частині постанови зазначають окремо найменування та процесуальний статус представників, які брали участь у справі, а також найменування сторін, третіх осіб із вказівкою на предмет позову.

Згідно зі статтею 47 КАС України особами, які беруть участь у справі, є сторони, треті особи, представники сторін і третіх осіб. Також до цього переліку законодавець включив Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокурора, органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб, які у випадках, установлених законом, можуть звертатися до адміністративного суду з адміністративними позовами про захист прав, свобод та інтересів інших осіб і брати участь у цих справах.

Предметом позову є матеріально-правова вимога (наприклад, невизнання права або ненадання певного дозволу) позивача до відповідача, за якою він просить ухвалити судові рішення. У вступній частині постанови предмет позову формулюється стисло – в обсязі, достатньому для того, щоб зрозуміти характер конфлікту, і викладається в певній послідовності.

З огляду на вищенаведене вважаємо, що у вступній частині постанови мають бути зазначені всі загальновідомі факти, за якими легко можна встановити суд, в якому розглядалась адміністративна справа, суддю, який розглядав справу, прізвища та ініціали сторін, які брали участь у справі, третіх осіб або їх представників, якщо такі будуть, і предмет конфлікту.

Наступним елементом змісту постанови суду є її описова частина. У ній міститься стислий виклад позовних вимог і позиції відповідача, пояснень осіб, які беруть участь у справі, інших доказів, досліджених судом. Тобто в цій частині суд має викласти: хто і з якими вимогами звернувся до суду, до кого ці вимоги заявлено, чим та як така вимога обгрунтовується заявником, які заперечення надійшли, якою була позиція прокурора, представників державних органів і органів місцевого самоврядування.

У разі, якщо позовні вимоги змінились або якщо позов було визнано відповідачем, то про це має бути також зазначено в описовій частині постанови.

В. Кравчук зазначає, що в описовій частині конкретизуються предмет процесу та предмет конфлікту, її призначення – найбільш повно і точно відобразити конфлікт, як він розуміється самими особами, що беруть участь у справі [4, с. 39].

Автори науково-практичного коментарю до КАС України за загальною редакцією А. Комзюка описову частину постанови розуміють як інформаційну частину, в якій суд описує

процесуальні дії та порядок їх здійснення судом при дослідженні обставин справи, зокрема при призначенні експертизи, та їх висновки, витребування додаткових доказів, дослідження доказів [7, с. 505].

В. Матвійчук та І. Хар вважають, що описова частина дозволяє чітко сформулювати конкретний конфлікт з метою правильної оцінки обставин справи на основі дослідження й оцінювання наданих суду доказів і правильного застосування відповідних норм матеріального права [5, с. 211].

Вважаємо, що в описовій частині постанови зазначаються короткий зміст суті позову та обставини, на які посиляється позивач у своїй позовній заяві на підтвердження своєї правоти, а також пояснення інших учасників справи.

У мотивувальній частині постанови наводяться встановлені судом обставини з посиланням на докази, а також мотиви неврахування окремих доказів; мотиви, з яких суд виходить при винесенні постанови, і положення закону, якими він керувався [8, с. 168].

У мотивувальній частині знаходять своє відбиття вирішені судом питання факту (обставин у справі) і права. Мотивувальна частина повинна переконувати в обґрунтуванні та законності постанови. Кожен доречний і важливий аргумент осіб, які беруть участь у справі, має бути проаналізований, та одержано відповідь. Тут суд наводить установлені ним обставини у справі, необхідні для її вирішення, із посиланням на докази, за якими ці обставини було встановлено, а також мотиви, з яких суд не

врахував окремих доказів, з посиланням на належність, недопустимість, недостовірність, непереконливість тощо з необхідними поясненнями. Тобто тут відображаються результати оцінки судом доказів (ст. 86 КАС України). Далі суд наводить правову кваліфікацію установлених обставин (тобто робить висновок про те, як урегульовано відповідні правовідносини, які порушення і ким були допущені та які наслідки це за собою тягне) та обґрунтовує вибір способу захисту у справі, якщо позовні вимоги належить задовольнити. При цьому суд повинен вмотивувати вибір положення законів (норм права), якими він керувався, зокрема пояснивши, як він долає неповноту законодавства, наявність чи суперечність, якщо такі є. А якщо хтось з осіб, які беруть участь у справі, посилався на положення законів (норм права), але суд їх не застосовував, тоді суд повинен навести мотиви такого незастосування [9, с. 639].

О. Пасенюк зазначає, що мотивувальна частина рішення містить судовий аналіз фактичних обставин справи, доказів, у ній визначається їх доказова сила. У цій частині відбито пізнавальну діяльність суду та учасників процесу. Мотивувальна частина включає фактичне і правове обґрунтування судового рішення та закінчується правовою кваліфікацією матеріального правовідношення, що є предметом процесу [10, с. 467].

Е. Демський зазначає, що в мотивувальній частині зазначається: установлення судом обставин із посиланням на докази, а також мотивів неврахування окремих доказів; мотиви

вів, з яких суд виходив при прийнятті постанови (ухвали), і положення закону, яким він керувався. У мотивувальній частині наводяться всі міркування суду, на яких ґрунтується судове рішення в адміністративній справі [11, с. 332].

В. Кравчук зазначає, що відповідно до ст. 163 КАС України мотивувальна частина постанови фактично складається з двох самостійних щодо одна одної складових – установлених судом обставин і мотивів суду. Перша стосується фактів, друга – застосування закону. Спочатку суд повинен установити фактичні обставини і відповідні їм правовідносини, а лише потім застосувати правову норму, яка їх регулює [4, с. 41].

Підтримуючи точки зору вищенаведених науковців вважаємо, що в мотивувальній частині постанови адміністративного суду повинно бути проаналізовано фактичні обставини справи, докази, на які посилаються сторони, та докази, які визнані судом належними і допустимими з визначенням їх доказової сили та посилення на законодавчу базу в обґрунтування судового рішення.

Крім того варто зазначити, що не слід описувати в постанові всі показання свідків у тому вигляді і з такими деталями, як вони записані технічними засобами, або повністю відтворювати зміст наявних у справі документів.

Надання переваги певним доказам проводиться в результаті їх оцінювання. Суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному

та об'єктивному дослідженні (ст. 86 КАС України).

Варто зазначити, що жодні докази не мають для суду наперед установленої сили, а суд оцінює належність, допустимість, достовірність кожного доказу окремо, а також достатність і взаємний зв'язок доказів у їх сукупності. З огляду на наведене головним елементом оцінки є внутрішнє переконання судді.

Узагальнено такі докази В. Гордєєв називає фактичними даними (відомостями), які здатні прямо чи опосередковано підтвердити факти, важливі для вирішення судової справи, виражені в передбаченій законом процесуальній формі (засобах доказування), отримані й досліджені в точно встановленому процесуальним законом порядку [12, с. 8].

Установивши фактичні обставини справи, суд викладає мотиви постанови. Головним у мотивації є причина. Отже, суд повинен відповісти, чому він вирішив справу саме так, а не інакше, відбивши в постанові всі важливі аргументи [4, с. 43].

У мотивувальній частині кожної постанови має бути наведено Закон та інші нормативно-правові акти матеріального права (назву, статтю, її частину, абзац, пункт, підпункт Закону), на підставі яких визначено права та обов'язки сторін у конфліктних правовідносинах, і норми процесуального права. Поняття «закон» уживається в широкому значенні. Суд застосовує і керується не лише законом, а й підзаконними актами.

Резолютивну частину постанови суду вважають найважливішою, оскільки саме в ній остаточно

закріплюється висновок суду щодо всіх вимог позивача. В. Матвійчук та І. Хар зазначають, що резолютивна частина повинна викладатися в імперативній формі. Відповіді суду на всі правові питання мають впливати з установлених фактичних обставин справи, бути вичерпними, визначеними та безумовними. Визначеність розуміють як надання адміністративним судом чіткої та конкретної відповіді на всі поставлені перед ним питання [5, с. 212].

Проте в науково-практичному коментарі Кодексу адміністративного судочинства України за загальною редакцією О. Пасенюка зазначено, що у змісті резолютивної частини рішення можна виділяти головні та факультативні елементи. До головних відносять: а) висновок суду про задоволення адміністративного позову або про відмову в його задоволенні; б) висновок суду по суті вимог; в) припис суду з питання про розподіл судових витрат. Як факультативні елементи залежно від специфіки предмета постанови суду та способів її виконання до резолютивної частини рішення можуть бути включені вказівка суду на спосіб, строки та порядок виконання постанови; вказівка суду на звернення рішення до негайного виконання. До того ж у постанові містяться судження суду роз'яснювального характеру, зокрема про порядок та строк його оскарження [10, с. 467].

Оскільки резолютивна частина є однією з найважливіших частин постанови, то в ній потрібно точно та в імперативній формі зазначити висновок суду про адміністративний позов

(задоволення чи відмову в його задоволенні), розподіл судових витрат між сторонами процесу та порядок набрання законної сили і строк оскарження постанови.

У свою чергу ухвала суду викладається окремим документом і складається з: 1) вступної частини із зазначенням дати і місця її постановлення; найменування адміністративного суду, прізвища та ініціалів судді (суддів); імен (найменувань) сторін та інших осіб, які беруть участь у справі; 2) описової частини із зазначенням суті клопотання та імені (найменування) особи, що його заявила, чи іншого питання, що вирішується ухвалою; 3) мотивувальної частини із зазначенням мотивів, з яких суд дійшов до висновків, і закону, яким керувався суд, постановляючи ухвалу; 4) резолютивної частини із зазначенням висновків суду; строку і порядку набрання ухвалою законної сили та її оскарження. В ухвалі, яку суд постановляє без виходу до нарадчої кімнати, оголошуються висновок суду та мотиви, з яких суд дійшов такого висновку (ст. 165 КАС України). З вищенаведеного ми доходимо висновку, що елементи змісту ухвали суду значною мірою аналогічні змісту постанови, а тому нами значну увагу зосереджено на самій постанові, зміст якої є ширшим і повнішим за обсягом.

З огляду на вищенаведене вважаємо, що нормативно закріплений зміст постанови та ухвали адміністративного суду є гранично наповненим. Зокрема у вступній частині постанови зазначено всі загальновідомі

факти, за якими можна встановити суд, в якому розглядалась адміністративна справа, суддю, що розглядав справу, прізвища та ініціали сторін, які брали участь у справі, третіх осіб або їх представників і предмет конфлікту; в описовій частині постанови зазначаються короткий зміст суті позову та обставини, на які посилається позивач у своїй позовній заяві на підтвердження своєї правоти, а також пояснення інших учасників справи; у мотивувальній частині постанови адміністративного суду повинно бути проаналізовано фактичні обставини справи, докази, на які посилаються сторони, та докази, визнані судом належними і допустимими з визначенням їх доказової сили та посиланням на законодавчу базу; у резолютивній частині постанови потрібно точно та в імперативній формі зазначати висновки суду про адміністративний позов (задоволення чи відмову в його задоволенні), розподіл судових витрат між сторонами процесу, порядок набрання законної сили і строк оскарження постанови.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна юстиція. Адміністративне судочинство : навч. посібник / за заг. ред. Т. О. Коломосьць, Г. Ю. Гулевської. – К.: Істина, 2007. – 152 с.
2. Колпаков В. К. Теорія і практика адміністративного судочинства : монографія // В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. – Чернівці, «Місто», 2011. – 384 с.
3. Посібник із написання судових рішень / Р. Куйбіда, О. Сироїд. – К.: «Дрім Арт», 2013. – 224 с.
4. Кравчук В. М. Зміст та форма постанови адміністративного суду першої інстанції / В. М. Кравчук // Вісник Верховного Суду України. – 2010. – № 11(123). – С. 36–48.
5. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України : в 2-х тт. Т. 2 / [за заг. ред. В. К. Матвійчука] / В. К. Матвійчук, І. О. Хар – К.: Алерта, КНТ, 2008. – 752 с.
6. Інструкції з діловодства в апеляційних і місцевих адміністративних судах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1417/2004>.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: науково-практичний коментар / [Н. О. Аршан, О. М. Бандурка, А. В. Басов та ін.] ; за заг. ред. А. Т. Комзюка. – К.: Прецедент; Істина, 2009. – 823 с.
8. Адміністративне судочинство: підручник [вид. 2, перероб. і допов.] / за заг. ред. Т. О. Коломосьць. – К.: Істина, 2011. – 304 с.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Р. О. Куйбіди (вид. 2, доп.). – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / О. М. Пасенюк (кер. авт. кол.), О. Н. Панченко, В. Б. Авер'янов [та ін.] ; за заг. ред. О. М. Пасенюка. – К.: Юрінком Інтер, 2009. – 704 с.
11. Адміністративне процесуальне право України : навч. посіб. / Е. Ф. Демський. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 496 с.
12. Гордєєв В. В. Доказування в адміністративних справах пов'язаних з виборчим процесом: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / В. В. Гордєєв. – К., 2009. – 18 с.

Градовой В. Б. Содержание постановления в административном судопроизводстве Украины.

В статье раскрывается и характеризуется содержание судебного решения в административном судопроизводстве Украины, которое излагается в форме постановления или определения и состоит из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей. Предлагается внести изменения в действующее законодательство Украины для его усовершенствования в практической деятельности.

Ключевые слова: судебное решение, постановление, определение, вводная, описательная, мотивировочная, резолютивная части судебного решения.

Hradovuy V. B. The Content of Court Decisions in Administrative Legal Proceedings of Ukraine.

The article reveals and characterizes the content of court decisions in administrative legal proceedings of Ukraine, embodied in the form of court decree or decision, and consists of introduction, description, statement of reasons and findings. The author offers to bring changes to the existing legislation of Ukraine in order to improve its practical part.

Relevance, timeliness and appropriateness of studies in this field are conditioned by the renewal of procedural law and new general approaches to understanding of the law, the state and the role of administrative court in the state that dominated in science in its different periods and now require certain corrections, including those to be introduced to scientific approaches to court's judgment as one of the most important acts of judicial power.

It is noted that the court's judgment on the merits of a dispute is uttered in the form of decree while the same by which the court stops proceedings or decides as to the other procedural actions takes the form of decision.

Author came to conclusion that the legally established content of court's decree or decision is ultimately complete.

Particularly, it is acknowledged that the decree's introductory part includes every common fact that allows for establishing as follows: the name of the court where the administrative case was heard, the name of judge who considered the case, full names of all participants to the case, third persons or their representatives, and the subject of dispute; the descriptive part covers brief content of the cause of action, the circumstances referred to by the claimant in support of his rightness, and explanations given by other participants to the case; administrative court decree's statement of reasons contains the analysis of facts of the case, the parties' evidence and the evidence recognized by the court as legal and admissible with court's evaluation of evidential effect and references to legal framework; the decree's resolution part precisely and imperatively states the court's conclusion as to administrative claim (claim's satisfaction or dismissal), apportionment of court costs between the process parties, regulations as to decree's coming into legal force and terms for appealing against it.

Key words: court decision, decree, decision, introductory, descriptive parts, statement of reasons, resolution part of court's judgment.

Стаття надійшла до редакції 14.03.2014

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ПОНЯТІЙНОГО АПАРАТУ КАТЕГОРІЇ «БЕЗДІЯЛЬНІСТЬ» ЯК ОБ'ЄКТА ОСКАРЖЕННЯ НА СТАДІЇ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ЗА НОВИМ КПК УКРАЇНИ



**Мельник Ярослав
Ярославович,**

кандидат юридич-
них наук, завідувач
кафедри приват-
ного права юри-
дичного факультету
Приватного вищого
навчального закладу
«Фінансово-право-
вий коледж»



**Сельчукова Інна
Володимирівна,**

старший консультант
управління вивчення
та узагальнення
судової практики
Вищого спеціалізо-
ваного суду України
з розгляду цивільних і
кримінальних справ

Статтю присвячено дослідженню в цілому питання оскарження бездіяльності суб'єктів владних повноважень у порядку кримінального судочинства та заповненню прогалин у визначенні цього питання.

Ключові слова: оскарження бездіяльності, суб'єкт владних повноважень, суд.

Неухильне дотримання кримінально-процесуальної форми кримінального провадження є основою реалізації повноважень сторони обвинувачення. Її діяльність повинна відповідати чіткому процесуальному змісту, який завжди повинен ґрунтуватися на засадах верховенства права, законності, рівності перед законом і судом та поваги до людської гідності учасників кримінального провадження. Утім відсутність належної поведінки у процесуальній діяльності органів та осіб, які провадять досудове слідство, як правило, пов'язується з їх бездіяльністю. Але ж очевидним видається і те, що без належного усвідомлення самої сутності понятійного апарату бездіяльності суб'єктів, які провадять кримінальне провадження на стадії досудового розслідування, не може належним чином відбуватися повноцінний захист та охорона прав, свобод і законних інтересів сторін захисту.

На думку деяких учених, це пояснює сенс судового контролю за досудовим розслідуванням кримінальної справи, оскільки особа завжди повинна мати гарантію захистити свої права в суді [9, с. 137]. Тому уявляється, що дослідження категорії «бездіяльності» суб'єктів, які здійснюють кримінальне провадження на досудовому розгляді, є принципово важливим і становить значний як науковий, так і безумовно практичний інтерес.

Безумовно, насамперед варто відзначити, що будь-яка публічна діяльність суб'єктів, які наділені владними повноваженнями, зокрема у кримінальному судочинстві, тією чи іншою мірою торкається адміністративно-службового регулювання правовідносин, що, зрозуміло, ускладнює розмежування компетенції належним чином впливати на колізійні питання оскарження бездіяльності цих суб'єктів.

Аналізуючи наукові доробки в цьому контексті, варто відзначити, що дослідники В. Долежан, М. Косюта та В. Сухонос певною мірою розкривали проблеми щодо порядку оскарження і розгляду судом скарг на рішення, дії чи бездіяльність органів прокуратури та їх посадових осіб. Дослідження науковця С. Штогуна також у цьому сегменті присвячуються проблемі судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень, але у справах про адміністративні правопорушення [14, с. 17–19]. Проблема адміністративного та судового порядку оскарження рішень, дій або бездіяльності частково знайшла своє відображення й у праці науковця Р. Ігоніна [6].

Дослідження, які були проведені за час і в контексті дії КПК України 1960 року, також не надали об'єктивної відповіді щодо категорії «бездіяльності», оскільки не висвітлено повною мірою її правового навантаження на процесуальну діяльність. Здебільшого у цьому нормативно-правовому акті були присутні норми, які «обмежували повноваження суду з контролем за досудовим розслідуванням кримінальної

справи» [9, с. 134]. Очевидною видається і та обставина, що такі дослідження зосереджувались як на діях, так і на рішеннях органів дізнання, слідчого, прокурора, якими обмежуються по суті найбільш значні конституційні права і свободи людини та громадянина [9, с. 134], а також на тих рішеннях, діях (бездіяльності), які безпосередньо становили предмет адміністративного судочинства. Натомість «бездіяльність» у кримінальному провадженні не була предметом наукових дискусій, що підкреслює лише відсутність належних, об'єктивних і комплексних досліджень про уявлення сутності, форми та змісту бездіяльності як понятійного апарату правової категорії саме у кримінальному процесі.

Таким чином, наведені аргументи у всіх зазначених вище випадках, на жаль, не розкривають повністю сутність категорії бездіяльності під час досудового розслідування у кримінальному провадженні (вони розкривали б її за обсягом і сутністю), проте спричиняють підвищену увагу до актуальності цієї проблематики в цілому.

Тому метою статті є дослідження бездіяльності як категоріального апарату в діяльності суб'єктів владних повноважень на стадії досудового розслідування, з'ясування сутності цієї категорії, визначення її об'єкта та предмета у кримінальному провадженні, а також визначення правового навантаження на кримінально-процесуальну форму та судову практику. Саме висвітлення таких питань дозволить, на нашу думку, чітко ідентифікувати бездіяльність суб'єктів

владних повноважень на стадії досудового провадження кримінальної справи та дозволить оперативно впливати на захист прав, свобод та інтересів сторін захисту в кримінальному провадженні.

Як відомо, згідно з вимогами частини першої статті 55 Конституції України кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [7].

Захист прав і свобод людини не може бути надійним без надання зацікавленим особам можливості оскаржити до суду окремі процесуальні дії (бездіяльність) і рішення посадових осіб, які здійснюють досудове слідство. Зумовлено це тим, що суд у силу своєї незалежності, відсутності відомчих інтересів у питаннях боротьби зі злочинністю є найбільш надійним гарантом прав особи, яка потрапляє у сферу кримінального судочинства [9, с. 131].

За етимологічним значенням слово бездіяльність характеризується певним станом [3] і позначається як «бездія» [1], походить від слова бездіяльний, яке визначається як «пасивність, незайнятість певною справою» [2]. Це словосполучення в деяких випадках тлумачиться як певна спільність у слововживанні зі «злочинною бездіяльністю», де міститься розуміння такого стану бездіяльності, який охоплюється «нездійсненими діями, які особа, що зобов'язана або повинна була здійснити в певних умовах для попередження спричинення шкоди інтересам держави та громадян» [13, с. 119].

Утім у юридично-енциклопедичне значення словосполучення бездіяльність влади вкладається дещо універсальне значення цього стану, який позначається як «безпідставне повне або часткове ухилення від здійснення передбачених конституцією та ін. законами функцій і повноважень влади; ...несвоечасне, несумлінне, некваліфіковане чи інше неналежне їх виконання органами... виконавчої або судової влади». А бездіяльність виконавчої влади проявляється, як правило, у «зволіканні із запровадженням законів у життя, тобто зі здійсненням відповідних організаційних, правових... інформаційних... та ін. заходів для їх реалізації» [15, с. 206]; натомість сама бездіяльність органів судової влади проявляється у «зволіканні у розгляді кримінальних... справ, з ужиттям заходів профілактики правопорушень» [15, с. 206].

Більше того, як уявляється з такої інтерпретації словосполучення, що пов'язане зі словом бездіяльність, можна вказати і на те, що така дія очевидно охоплюється по суті своєрідним (унікальним по своєму) об'єктом, який спрямований на оскарження певної поведінки, оскільки остання повинна була бути здійснена певним суб'єктом владних повноважень у кримінальному провадженні на стадії досудового розслідування, і що найголовніше, повинна бути здійснена з огляду на наявність одночасно чітко виписаної (приписаної цьому суб'єкту) активної поведінки до вчинення кримінальним процесуальним законом. А відсутність такої поведінки як такої (бездіяльність)

цілком очевидно зумовлює ті суспільні відносини, які і є об'єктом оскарження – тобто є правовідносинами, зумовленими та опосередкованими бездіяльністю, – як відсутністю дотримання норми, як відсутністю поведінки, яка вказана в нормі, тощо. Відтак об'єкт таких правовідносин формує по суті сам предмет оскарження, який полягає: а) у неприйнятті будь-якого рішення в принципі; б) у прийнятті неналежного рішення; в) у неповному відреагуванні у прийнятті суб'єктом владних повноважень рішення на певні обставини та факти (лише часткова оцінка фактичних обставин справи).

Аналізуючи п. 1 ч. 1 ст. 303 КПК України, положення якої відбиває царину змісту бездіяльності на досудовому розслідуванні, насамперед слід відзначити, що законодавцем акцентується увага на таких основних формах бездіяльності: а) невнесення відомостей про кримінальне правопорушення до Єдиного державного реєстру досудових розслідувань після отримання заяви чи повідомлення про кримінальне правопорушення; б) неповернення тимчасово вилученого майна згідно з вимогами ст. 169 КПК України (тобто щодо застосування запобіжних заходів); в) нездійснення інших процесуальних дій, які той зобов'язаний вчинити у визначений КПК України строк.

Утім, знову ж таки з огляду на цю норму, можна відзначити, що законодавцем не розкривається сутність «бездіяльності», але певною мірою лише наголошується на її предметі, з якого можна визначити його об'єм, але об'єм у тих правовідносинах, які

чітко викладені, а саме – виходячи з позначених нами «а» та «б».

Однак цією нормою (виходячи з «в») не конкретизується відсилання до інших норм завдяки вжиттю законодавцем позначення «...а також у нездійсненні інших процесуальних дій...». З цього можна зробити попередній висновок, що така конструкція викладу норми є доволі таки оціночною, а відтак недостатньо продуктивною у процесуальному контексті, з огляду на те, що виникає можливість неоднозначно інтерпретувати (тлумачити) цю норму права і закону.

Р. Опалєв з приводу наявності в нормі закону оціночних понять, навпаки, відзначає, що у процесуальній науці вони можуть слугувати обмеженням не тільки судового, але й приватного розсуду, де в окремих випадках такі обмеження допомагають припиняти або перешкоджати зловживанню правом [11, с. 122]. Утім, на наш погляд, ситуація насправді стосується не суті констатації оціночного поняття як зручної можливості вироблення належної судової практики, а по суті можливості неконтрольованого залучення процесуальних норм у блокуванні нормальної дії інших процесуальних інститутів завдяки оскарженням. На цьому особливо наголошував також і В. Мальяренко, як на свого роду інструменті для передчасного втручання до діяльності органів, що провадять досудове слідство [9, с. 133–136]. Отож ідеться в такому випадку саме про невинуватене залучення в оскарженні бездіяльності тих процесуальних інститутів, блокування яких самим оскарженням суттєвим чином впли-

ває та позначається на завданнях кримінального провадження (ст. 1 КПК України), принципах кримінального провадження (ст. 7 КПК України) тощо.

На підтвердження такої позиції слід звернути увагу і на наявну судову практику з приводу визначення сутності «бездіяльності». Так, за час дії КПК України 1960 р. рішенням Конституційного Суду України від 30 січня 2003 р. № 3-рп/2003 було визначено, що судом можуть розглядатися скарги на постанови слідчого, прокурора стосовно підстав і порядку порушення кримінальної справи щодо певної особи [9, с. 133; 12]. І таке рішення є чинним, а окремі його приписи – обов’язковими для всіх учасників кримінального провадження, оскільки рішення має силу закону в тій частині, яка стосується процедури, порядку та предмета оскарження.

Уже пізніше судовою практикою, а саме у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про деякі питання, що виникають у судовій практиці при прийнятті до провадження адміністративних судів та розгляді ними адміністративних позовів до судів і суддів» від 12 червня 2009 року № 6, було надано лише певну правову оцінку та роз’яснення щодо судів та суддів у тому, що вони під час розгляду цивільних, господарських і кримінальних справ не є суб’єктами владних повноважень, які здійснюють владні управлінські функції, і не можуть бути відповідачами у справах про оскарження їх рішень, дій чи бездіяльності, вчинених у зв’язку із розглядом судових справ. А матеріальна

та моральна шкода, що заподіяна при здійсненні правосуддя, відшкодовується державою лише безпідставно засудженій особі в разі скасування вироку як неправосудного (ст.ст. 62, 126, 129 Конституції України) [5, с. 321–322]. Отже, законодавцем суд і суддів виведено з кола суб’єктів бездіяльності, а отже охоплювати таке поняття на стадії досудового слідства цього специфічного суб’єкта не є доцільним.

Що стосується застосування судами положення ч. 6 ст. 1176 ЦК України, яка передбачає, що шкода, завдана фізичній або юридичній особі внаслідок іншої незаконної дії або бездіяльності чи незаконного рішення органу дізнання, попереднього (досудового) слідства, прокуратури або суду, відшкодовується на загальних підставах. Оскільки застосування цього законодавчого положення можливе в разі, коли предметом позову є інші дії чи бездіяльність, зокрема суду, які не пов’язані зі здійсненням правосуддя, відправленням судочинства, що має на меті прийняття акта органом судової влади. Тобто це інші дії суддів (суду) при здійсненні правосуддя, коли конфлікт не вирішується по суті, у разі їх незаконних дій або бездіяльності, та якщо вина судді встановлена не лише вироком суду, а й іншим відповідним рішенням суду [4, с. 429].

Фактично бездіяльність як форму невиконання службових обов’язків державними виконавцями судової практика принципово не виокремлює, але пов’язує із невчиненням тих дій, які службова особа повинна була вчинити в певний визначений

законом строк. У випадках, коли строк вчинення певної дії не визначено в законі, але вказується на необхідність певної поведінки, також наявна бездіяльність, яка може бути оскаржена в будь-який час, коли особа дійде висновку, що ця бездіяльність порушує її права чи свободи, оскільки правопорушення є триваючим [4, с. 429].

Отже, загальний строк бездіяльності при викладі правової норми, яка вказує лише на поведінку, але без зазначення строків її вчинення службовою особою, не може перевищувати терміну захисту прав, свобод та інтересів. А тому бездіяльність проявлятиметься майже одразу, оскільки призводитиме до негативних наслідків.

Наведене дає підстави також говорити про те, що в контексті будь-якої бездіяльності, зокрема і бездіяльності суб'єктів владних повноважень на стадії досудового розслідування, категоріальний апарат бездіяльності охоплюється додатковим змістом — змістом правової, зокрема протиправної поведінки.

Однак варто мати на увазі, що правова поведінка попри такі основні її види, як «протиправна» та «правомірна», містить додатково-проміжкові підвиди: зловживання правом (тобто правомірна, але соціально шкідлива поведінка), зловживання об'єктивним правомірним діянням (неправомірністю, але відсутністю наслідків) [10, с. 198]. Це означає, що так би мовити «поведінкова протиправність» як незаконна бездіяльність, по суті може виражатися у свідомому упущенні (нездійсненні) тих важливих дій, які в сукупності низки дріб'язкових дій призводитимуть до

іншої, викривленої (неповної) форми констатації поведінки як свого роду «неякісного» факту бездіяльності. Наприклад, реалізація права підозрюваного на відмову від захисника (ч. 1 ст. 54 КПК України) повинна бути проведена у присутності захисника після надання можливості конфіденційного спілкування. Така відмова або заміна фіксується у протоколі процесуальної дії (ч. 3 ст. 54 КПК України). Однак для того, аби відбулась а) зустріч із захисником; б) конфіденційність розмови; в) фіксація заміни у протоколі процесуальної дії, повинна відбутися щонайменше організована органом обвинувачення можливість такої зустрічі, яка може бути триваючим процесом у зв'язку з особливостями виклику певного захисника (ураховуючи його зайнятість, територіальну відсутність за місцем кримінального провадження тощо); конфіденційність розмови може бути відстрочена потребою у віднайдені відповідного приміщення для зустрічі, форма якого по суті не визначена кримінально-процесуальним законом; а фіксація самої відмови у протоколі може містити певні неточності. Зрештою прикладів ускладнення практичної ситуації з цього приводу можна припустити чимало, як і вказати на порушення засад кримінального провадження.

Утім, характеризуючи правову поведінку, важливо звернути увагу і на те, що «ядро бездіяльності» по суті уособлюється пасивністю діяльності, тобто її належністю та відповідністю до норми процесуального закону, яка вказує спосіб діяльності, а саме: відсутність такої поведінки в принципі.

Однак таке може відбивати поведінка (дія), що є активною, але по суті не спрямована на досягнення відповідного правового результату, який визначено у нормі права, яка зрештою також буде вказувати на бездіяльність у контексті обов'язковості до вчинення певної дії – з однієї сторони.

Відтак звідси цілком можливо уявити відповідний похідний процес від бездіяльності органів, що здійснюють кримінальне провадження. Так, В. Кривенко та О. Константний справедливо відзначають, що «невиконання або неналежне виконання службових функцій слід ув'язувати із дисциплінарною відповідальністю... У зв'язку з цим дослідники звертають увагу на те, що порушення Присяги державного службовця можна вважати порушення ним як Конституції, так і законів України, а також своїх службових обов'язків (визначених посадовими інструкціями, іншими актами локального регулювання), що характерно для складу дисциплінарних проступків» [8, с. 32]. Тому «рівень юридичних гарантій захисту прав... особи у процедурах вирішення питань застосування цієї публічно-правової відповідальності повинен бути таким самим, як і при звільненні з органу влади за вчинення дисциплінарного правопорушення» [8, с. 34].

Таким чином можна відзначити, що термінологія бездіяльності а) невід'ємно пов'язана з невиконанням службовими особами, що здійснюють кримінальне провадження, своїх посадових (службових) обов'язків; б) є прямим чи побічним порушенням службової присяги;

в) утворює настання наслідків, які порушують права, свободи та інтереси учасників кримінального провадження; г) завжди пов'язана з часовими координатами її дії та є триваючим станом, у якому постійно обмежуються права, свободи та інтереси сторони захисту.

Однак у зв'язку з тим, що бездіяльність як стан, пронизаний не тільки правовим простором, але й процесуально-процедурним, її слід відносити до тих категорій, які розпочинаються, розвиваються та призводять до наслідків у процесуально-процедурній діяльності, чим саме і спричиняють негативні наслідки для кримінального процесуального права. Це дає підстави вважати, що бездіяльність є все ж таки саме процесуальною категорією, оскільки здійснюється на стадії досудового розгляду кримінального провадження, відбувається всередині дії процесуальних інститутів, які діють чи можуть бути задіяні на цій стадії.

Зрештою практичне розуміння складності категорії бездіяльності осіб, які провадять досудове розслідування, зумовлюється тим, що «процес розслідування справ завжди пов'язаний з якимось обмеженням прав тих осіб, які потрапляють у його сферу. Це стосується як осіб, щодо яких порушено справу, підозрюваних та обвинувачених, так і потерпілих, свідків та інших учасників кримінального судочинства», де такі особи завжди можуть бути не задоволені прийнятим рішенням, дією [8, с. 137], чи то взагалі вбачати певну бездіяльність у необхідній, на їх думку, поведінці осіб, які провадять досудове

розслідування. А відтак, на нашу думку, унікальність інституту оскарження бездіяльності органів досудового слідства та їх посадових осіб повинна зумовлюватися чітким інструментарієм і нормами як у наданні можливості реагувати на невчинення дій цими органами, а також чітко обмежувати усілякі прояви зловживань правом на оскарження.

На підставі наведеного можна зробити висновки, що понятійний апарат категорії бездіяльності є суттєвим засобом, з одного боку – для гарантування захисту прав, свобод та інтересів учасників кримінального провадження на стадії досудового слідства, з іншого – входить до системи судового контролю, оскільки складає частину інституту оскарження рішень (дій) та бездіяльності суб'єктів владних повноважень у кримінальному судочинстві. Останнє дає підстави виокремлювати три самостійні предмети оскарження: а) рішення органів досудового слідства; б) дії органів досудового слідства; в) бездіяльність органів досудового слідства.

Список використаних джерел:

1. Бездіяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrslov.com/orfografichnyy_slovnnyk_ukrajinskoji_movu/page/bezdiyalnist.8394.
2. Бездіяльний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukrslov.com/ukrajinsko-rosiyskyu_slovnnyk/page/bezdiyalnist.1588/.
3. Бездіяльність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wiktionary.org/wiki/%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%B4%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C#>.

D0.97.D0.BD.D0.B0.D1.87.D0.B5.D0.BD.D0.BD.D1.8F.

4. Інформаційний лист пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 28 січня 2013 року № 24-152/0/4-13 // Постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (2011–2013). Правові висновки у цивільних справах / упоряд. Д. Д. Луспенник, О. О. Ткачук. : ТОВ «Союз юристів України». – 2013. – С. 419–466.

5. Інформаційний лист судової палати у цивільних справах Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 13 лютого 2012 року // Постанови пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ (2011–2013). Правові висновки у цивільних справах / упоряд. Д. Д. Луспенник, О. О. Ткачук. : ТОВ «Союз юристів України». – 2013. – С. 321–323.

6. Ігонін Р. В. Організаційно-правові засади діяльності суб'єктів виконавчого провадження: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Ігонін Р. В. ; Національна академія державної податкової служби України. – Ірпінь, 2007. – 211 с.

7. Конституція України: Верховна Рада України; Конституція, Закон від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

8. Кривенко В. В. До питання про Присягу державного службовця та припинення державної служби за її порушення / Кривенко В. В., Константний О. В. // Вісник Верховного Суду України. – № 8 (156). – 2013. – С. 30–35.

9. Маляренко В. Т. Перебудова кримінального процесу України в контексті європейських стандартів : монографія / Маляренко В. Т. – К.: Юрінком Інтер, 2005. – 512 с.

10. Теорія держави і права. Державний іспит / [Оборотов Ю. М., Крестовська

Н. М., Крижанівський А. Ф. Матвеева Л. Г.]. – Харків: Одиссей, 2010. – 256 с.

11. Опалев Р. О. Оценочные понятия в арбитражном и гражданском процессуальном праве / Р. О. Опалев. – М.: Волтерс Клувер, 2008. – 248 с.

12. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої ст. 120, частини шостої ст. 234, частини третьої ст. 236 КПК України (справа про розгляд судом окремих постанов слідчого і прокурора) від 30.01.2003 р. № 3 – рп/2003. Конституційний Суд України:

Рішення. Висновки. 2002–2003. Кн. 4. – К.: Юрінком Інтер, 2004. – 584 с.

13. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 2-е изд. – М.: Сов. Энциклопедия, 1982. – 1600 с.

14. Штогун С. Г. Проблеми судового оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про адміністративні правопорушення. / С. Г. Штогун // Адвокат. – 2007. – № 2. – С. 17–19.

15. Юридична енциклопедія: В 6 тт. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К.: «Укр.енцикл.», 1998 – Т. 1: А–Г. – 1998. – 672 с.

Мельник Я. Я., Ельчукова И. В. Теоретико-правовой анализ понятийного аппарата категории «бездействия» как объекта обжалования на стадии досудебного разбирательства по новому УПК Украины.

Статья посвящена исследованию проблемы и заполнению пробелов в определении вопросов обжалования бездействия субъектов властных полномочий в порядке уголовного судопроизводства.

Ключевые слова: обжалование бездействия, субъект властных полномочий, суд.

Melnik J. J., Yelchukova I. V. Theory and Legal Analysis of the Conceptual Apparatus of the Category of 'Default' as an Object of Appeal on the Stage of Preliminary Investigation under the new CPC of Ukraine.

The article is devoted to the research of problem and filling of the blanks of some theoretical and practical questions of appealing the default of the subjects of office in the criminal proceedings.

Key words: appeal the default, subject of office, court.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2014

ДЕФЕКТИ ЮРИДИЧНИХ ФАКТІВ ТА ІНШИХ ЕЛЕМЕНТІВ ФАКТИЧНОГО СКЛАДУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ

У статті досліджено дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу під час провадження в адміністративному суді першої інстанції. Запропоновано власне визначення дефекту юридичного факту та фактичного складу в адміністративному судочинстві України. Сформовано перелік основних дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві України.

Ключові слова: дефект, юридичний факт, фактичний склад, адміністративне судочинство України.



**Гордєєв Віталій
Володимирович,**

кандидат юридичних наук, доцент
кафедри правосуддя
юридичного факультету
Чернівецького національного університету імені Ю. Федьковича

Завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ. Таке завдання адміністративного судочинства реалізується за допомогою юридичних фактів.

Існують випадки, коли під час розгляду адміністративної справи виникають дефектні юридико-фактичні правові ситуації, пов'язані з установленням дефектів юридичних фактів чи інших елементів фактичного складу, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Актуальність, своєчасність і доцільність дослідження в цій сфері зумовлюються необхідністю уникнення дефектних юридико-фактичних правових ситуацій,

відсутністю наукових розвідок щодо дефектності юридичних фактів та інших елементів фактичного складу.

Вивченню питання дефектності юридичних фактів та інших елементів фактичного складу приділялась увага такими вченими, як В. Авер'янов, В. Бевзенко, І. Голосніченко, В. Ісаков, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, М. Рожкова, О. Рябченко, А. Селіванов, Г. Чувакова, В. Ярков та ін.

Метою статті є дослідження дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу під час провадження в адміністративному суді першої інстанції. Для досягнення зазначеної мети поставлено завдання з'ясувати поняття дефекту юридичного факту, фактичного складу, сформулювати перелік основних дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу.

М. Рожкова у своєму дослідженні звертає увагу на дефекти процесуальних юридичних фактів. Вона зазначає, що норми процесуального права встановлюють правові моделі дій або бездіяльності (які матимуть місце в реальній дійсності) і передбачають для них настання відповідних процедурних наслідків. При цьому норма права закріплює певні вимоги до правової моделі дії (або бездіяльності), відповідність яким необхідна для настання тих чи інших процедурних наслідків. Вимога про необхідність наявності деяких ознак (властивостей, якостей, характеристик) міститься в гіпотезі норми процесуального права і може пред'являтися до правової моделі дії (зокрема його суб'єкта чи об'єкта). Таким чином, для виникнення передбачених процесуальним

правом наслідків процесуальна дія (або бездіяльність) повинна не тільки реально мати місце, але і відповідати тим вимогам, які встановлені нормою процесуального права щодо правової моделі цієї дії (бездіяльності).

Окремі ознаки, властивості, якості, характеристики або їх сукупність, які стосуються реально вчинюваної дії, її суб'єкта чи об'єкта, входять до складу процесуального факту як його елементи. Елементами складу юридичного факту є лише ті ознаки, умови, характеристики, яким норма права надає значення (стосовно моделі такого факту). Адже в нормі права передбачається не тільки сама правова модель, але і визначаються деякі вимоги до її настання, установлюється обов'язковість наявності деяких ознак, властивостей, якостей, характеристик і т.ін.

Саме за відповідності тим чи іншим вимогам норми та (або) наявності тих чи інших ознак, властивостей, якостей процесуальна дія тягне відповідні процедурні наслідки. З урахуванням зазначеного процесуальний факт становить собою не тільки реальну дію учасника судового процесу, але дію, що повинна відповідати встановленим у нормі процесуального права вимогам, умовам, ознакам і в силу цього підпадає під дію цієї норми. Відсутність будь-якого елемента процесуального факту призводить до інших процедурних наслідків, ніж ті, з метою яких ця дія (бездіяльність) учинялась і має назву дефекту юридичного факту чи фактичного складу. Під дефектністю юридичного факту слід розуміти незаборонені невідповідності

якої-небудь ознаки, властивості, характеристики юридичного факту чи фактичного складу вимогам норми права [1].

Г. Чувакова зазначає, що при первісному розгляді поняття і структури фактичного складу передбачалося, що склади реалізуються в тому вигляді, в якому вони закріплені в нормах права з урахуванням юридично значущих умов. На певному етапі дослідження таке припущення було виправдане. Воно дозволяє з'ясувати основні риси структури і розвитку фактичних складів. Однак у реальному процесі правового регулювання фактичні склади виникають і реалізуються далеко не в «чистому вигляді». Вони часто містять у собі порушення і дефекти, що ускладнюють фактичний склад. Ускладнювальні моменти пов'язані з тим, що конкретний склад завжди багатший за ознаки юридичної моделі. Це природне явище [2, с. 123–136].

Вважаємо, що дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Оскільки фактичний склад включає окрім юридичних фактів інші ознаки, властивості, передумови, то й відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідок його дефектності.

Відповідно дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого еле-

мента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному й оперативному розгляду справи.

Зауважимо, що у разі недотримання вимог щодо форми та змісту позовної заяви матиме місце дефектний юридичний факт, а така позовна заява підлягає залишенню її без руху. У разі неусунення у встановлений судом строк недоліків позовної заяви суд постановляє ухвалу про повернення позовної заяви.

Під час подання позовної заяви до адміністративного суду для утворення повного фактичного складу необхідно, щоб він включав й інші елементи: дотримання форми та змісту позовної заяви, вимог юрисдикції та підсудності, подання позовної заяви у строк, установлений законом та особою, яка має адміністративну процесуальну дієздатність, тощо. У разі встановлення відсутності будь-якого вищенаведеного елемента наявний дефектний фактичний склад.

Розглянемо детальніше основні дефекти юридичних фактів та інших елементів фактичного складу адміністративного судочинства України. Їх можна поділити на такі окремі групи.

1. Дефекти, пов'язані з недотриманням форми та змісту позовної заяви

Кодекс адміністративного судочинства України встановлює вимоги до позовної заяви. У позовній заяві зазначаються: 1) найменування адміністративного суду, до якого подається позовна заява; 2) ім'я (найменування) позивача, поштова адреса,

а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є; 3) ім'я (найменування) відповідача, посада і місце служби посадової чи службової особи, поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі відомі; 4) зміст позовних вимог згідно з ч.ч. 4 і 5 ст. 105 КАС України і виклад обставин, якими позивач обґрунтовує свої вимоги, а в разі подання позову до декількох відповідачів – зміст позовних вимог щодо кожного з відповідачів; 5) у разі необхідності – клопотання про звільнення від сплати судового збору; про звільнення від оплати правової допомоги і забезпечення надання правової допомоги, якщо відповідний орган відмовив особі в забезпеченні правової допомоги; про призначення судової експертизи; про витребування доказів; про виклик свідків тощо; 6) перелік документів та інших матеріалів, що додаються [3, ст. 106].

На підтвердження обставин, якими обґрунтовуються позовні вимоги, позивач надає докази, а в разі неможливості – зазначає докази, які не може самотійно надати, із зазначенням причин неможливості подання таких доказів.

До позовної заяви додаються її копії та копії всіх документів, що приєднуються до неї, відповідно до кількості відповідачів і третіх осіб, крім випадків подання адміністративного позову суб'єктом владних повноважень. Суб'єкт владних повноважень при поданні адміністративного позову зобов'язаний додати до позовної заяви доказ надіслання рекомендованим листом з повідомленням про вручення відповідачу і третім особам ко-

пії позовної заяви та доданих до неї документів. До позовної заяви додається також документ про сплату судового збору, крім випадків, коли його не належить сплачувати.

Позовна заява підписується позивачем або його представником із зазначенням дати її підписання.

Якщо позовна заява подається представником, то в ній зазначаються ім'я представника, його поштова адреса, а також номер засобу зв'язку, адреса електронної пошти, якщо такі є. Одночасно з позовною заявою подається довіреність чи інший документ, що підтверджує повноваження представника.

Дотримання зазначених вимог необхідно для утворення фактичного складу, потрібного для розгляду адміністративної справи. Якщо ж позовну заяву подано без додержання вимог, установлених ст. 106 КАС України (форма і зміст позовної заяви), має місце дефектна юридико-фактична правова ситуація. Суддя в такому разі постановляє ухвалу про залишення позовної заяви без руху, у якій зазначаються недоліки позовної заяви, спосіб їх усунення і встановлюється строк, достатній для усунення недоліків. Такими недоліками можуть бути: відсутність документа, що підтверджує сплату судового збору, або його сплата не в повному обсязі, відсутність контактної інформації про позивача чи відповідача; неприєднання копій позовної заяви і доданих документів для відповідача (суб'єкта владних повноважень) тощо.

Копія ухвали про залишення позовної заяви без руху невідкладно надсилається особі, що звернулася

з позовною заявою. Якщо позивач усунув недоліки позовної заяви у строк, установлений судом, вона вважається поданою в день первинного її подання до адміністративного суду.

Зауважимо, що на практиці трапляються випадки, коли позивач подає до суду позовну заяву, написану від руки. Виникає запитання: чи може суддя залишити без руху таку позовну заяву з підстав неможливості її читання та розуміння змісту. На нашу думку, така позовна заява з цих підстав може бути залишена без руху, оскільки неможливість однозначного сприйняття змісту позову деякою мірою обмежить відповідача у праві надати заперечення на позов, необхідні докази тощо.

Відповідно до п. 1 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачу, якщо той не усунув недоліки позовної заяви, яку залишено без руху.

Якщо провадження в адміністративній справі було відкрито за позовною заявою, що не відповідає вимогам ст. 106 КАС України, і позивач не усунув цих недоліків у строк, установлений судом, останній відповідно до п. 7 ч. 1 ст. 155 КАС України своєю ухвалою залишає позовну заяву без розгляду.

2. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності

Зауважимо, здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить

фізичним особам, які досягли повноліття і не визнані судом недієздатними, а також фізичним особам до досягнення цього віку в конфліктах з приводу публічноправових відносин, у яких вони відповідно до законодавства можуть самостійно брати участь.

Здатність особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема доручати ведення справи представникові (адміністративна процесуальна дієздатність), належить органам державної влади, іншим державним органам, органам влади Автономної Республіки Крим, органам місцевого самоврядування, їхнім посадовим і службовим особам, підприємствам, установам, організаціям (юридичним особам).

Якщо суддею до відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, така позовна заява відповідно до п. 3 ч. 3 ст. 108 КАС України підлягає поверненню позивачу.

Якщо ж після відкриття провадження у справі встановлено, що позовну заяву подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, суд відповідно до п. 5 ч. 1 ст. 155 КАС України залишає позовну заяву без розгляду.

3. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви з пропущенням установленого законом строку звернення до адміністративного суду, в той час як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними

Адміністративний позов може бути подано в межах строку звер-

нення до адміністративного суду, встановленого КАС України або іншими законами.

Для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи встановлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів.

Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень установлюється шестимісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єкту владних повноважень право на пред'явлення передбачених законом вимог. Для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень у справах про застосування у випадках, передбачених законом, заходів реагування у сфері державного нагляду (контролю), якщо вони можуть бути застосовані виключно за судовим рішенням, установлюється 15-денний строк, який обчислюється з дня виявлення суб'єктом владних повноважень підстав для звернення до адміністративного суду. КАС України та іншими законами можуть також установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

Для захисту прав, свобод та інтересів особи КАС України та іншими законами можуть установлюватися інші строки для звернення до адміністративного суду, які, якщо не встановлено інше, обчислюються з дня, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення своїх

прав, свобод чи інтересів. Для звернення до суду у справах щодо прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби встановлюється місячний строк.

Якщо законом передбачена можливість досудового порядку вирішення конфлікту і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень.

Для звернення до адміністративного суду щодо оскарження рішення суб'єкта владних повноважень, на підставі якого ним може бути заявлено вимогу про стягнення грошових коштів, установлюється місячний строк.

Відповідно до статті 100 КАС України адміністративний позов, поданий після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними, про що постановляється ухвала.

Позовна заява може бути залишена без розгляду як на стадії вирішення питання про відкриття провадження в адміністративній справі без проведення судового засідання, так і в ході підготовчого провадження чи судового розгляду справи.

4. Дефекти, пов'язані з поданням позовної заяви в суд, до юрисдикції якого не віднесено розгляд справи

Для того щоб не виникали дефектні юридико-фактичні правові ситуації, слід урахувати кілька правил дотримання юрисдикції, передбачених ст. 17 КАС України [4, 13–68].

Так, по-перше, слід ураховувати, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на правовідносини, що виникають у зв'язку зі здійсненням суб'єктом владних повноважень владних управлінських функцій, а також у зв'язку з публічним формуванням суб'єкта владних повноважень шляхом виборів або референдуму.

По-друге, юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічноправові конфлікти, зокрема: 1) конфлікти фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи правових актів індивідуальної дії), дій чи бездіяльності; 2) конфлікти з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) конфлікти між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, зокрема делегованих повноважень; 4) конфлікти, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) конфлікти за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, установлених Конституцією та законами України; 6) конфлікти щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму.

По-третє, юрисдикція адміністративних судів не поширюється на публічноправові справи: 1) що віднесені

до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що належить вирішувати в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) об'єднання громадян віднесені до його внутрішньої діяльності або виключної компетенції.

У разі встановлення суддею того, що позовну заяву не варто розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 109 КАС України суддя відмовляє у відкритті провадження в адміністративній справі.

Якщо ж після відкриття провадження у справі буде встановлено, що справу не варто розглядати в порядку адміністративного судочинства, відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 157 КАС України суд закриває провадження у справі.

5. Дефекти, пов'язані з підсудністю справи суду

Під підсудністю адміністративних справ розуміється правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті. Додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судо-

вої системи слід здійснювати залежно від функцій, які вони виконують, від предмета справи, суб'єктів конфлікту, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється, діяльність певного суду. Тобто визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження в суді першої інстанції та в подальших стадіях, якщо виникає така потреба. Підсудність адміністративної справи визначається КАС України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ – предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної) [5, с. 10].

У КАС України встановлено норми, які передбачають наслідки недотримання правил підсудності. Так, відповідно до п. 6 ч. 3 ст. 108 КАС України позовна заява повертається позивачеві, якщо справа не підсудна цьому адміністративному суду.

Згідно із п.п. 2, 3 ч. 1 ст. 22 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду за таких умов: відкрито провадження у справі, яка предметно підсудна іншому суду; після відкриття провадження у справі з'ясувалося, що справа територіально підсудна іншому суду.

Зауважимо, що наведений перелік дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу в адміністративному судочинстві не є вичерпним, потребує уточнення, переважно стосується розгляду справ у суді першої інстанції та буде доповнений у подальших публікаціях.

Отже, дефект юридичного факту в адміністративному судочинстві – це такий його стан, ознака, особливість, що зумовлює наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Оскільки фактичний склад включає окрім юридичних фактів й інші ознаки, властивості, передумови, то й відсутність такої ознаки, властивості, передумови також матиме наслідок його дефектності. Відповідно дефект фактичного складу в адміністративному судочинстві – це стан, ознака, особливість юридичного факту чи іншого елемента фактичного складу, що зумовлюють наявність обставин, які перешкоджають виконанню завдань адміністративного судочинства, якісному та оперативному розгляду справи.

Основними дефектами юридичних фактів та інших елементів фактичного складу при поданні позовної заяви до адміністративного суду є недотримання форми та змісту позовної заяви; відсутність у позивача адміністративної процесуальної дієздатності; пропущення встановленого законом строку звернення до адміністративного суду, в той час як суд не знайшов підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважними; порушення правил юрисдикції та підсудності справи суду.

Формування переліку дефектів юридичних фактів та інших елементів фактичного складу сприяє уникненню дефектних юридико-фактичних правових ситуацій, що має

наслідком удосконалення правореалізаційної діяльності учасників адміністративного процесу та правозастосовної діяльності суду.

Список використаних джерел:

1. Рожкова М. А. Юридические факты гражданского и процессуального права: соглашения о защите прав и процессуальные соглашения / Рожкова М. А. – М. : Статут, 2009. – 332 с.
2. Чувакова Г. М. Дефектність фактичних складів : дис. ... канд. юрид. наук :

12.00.01 / Чувакова Галина Михайлівна. – О., 2004. – 181 с.

3. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35. – Ст. 446.

4. Колпаков В. К. Юрисдикція адміністративних судів : монографія : в 2-х кн. / В. К. Колпаков, В. В. Гордєєв. –Х.: Харків юридичний. – Кн. 1. – 2011. – 352 с.

5. Панченко О. Проблемні питання підсудності адміністративних справ / Панченко О. // Вісник Вищого адміністративного суду України. – 2008. – № 4 – С. 9–21.

Гордєєв В. В. Дефекты юридических фактов и других элементов фактического состава в административном судопроизводстве Украины.

В статье исследованы дефекты юридических фактов и других элементов фактического состава при производстве в административном суде первой инстанции. Предложено собственное определение дефекта юридического факта и фактического состава в административном судопроизводстве Украины. Сформирован перечень основных дефектов юридических фактов и элементов фактического состава в административном судопроизводстве Украины.

Ключевые слова: дефект, юридический факт, фактический состав, административное судопроизводство Украины.

Gordieiev V. V. The Defects of the Juridical Facts and Other Elements of the Set of Facts of the Administrative Proceedings in Ukraine.

The article accentuates upon occasions when in the course of administrative case hearing there appear defective juridical-factual legal situations connected with ascertainment of defects of juridical facts or other elements of set of facts that prevent administrative legal proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration.

Relevance, timeliness and appropriateness of studies in this field are conditioned by the necessity of avoidance of said defective juridical-factual legal situations, and absence of scientific research into defectiveness of juridical facts or other elements of set of facts.

It is noted that the defect of juridical fact in administrative legal proceeding represents its state/feature/specificity that conditions availability of circumstances that prevent said proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration. The defect of the set of facts in administrative legal proceeding represents the state/feature/specificity of juridical fact or other elements of the set of facts that prevent said proceeding from performance of its tasks and qualitative and operative case consideration.

It is acknowledged that the formation of the list of defects of juridical facts and other elements of the set of facts would help avoid defective juridical-factual legal situations

thus resulting in perfection of administrative legal proceeding participants' enforcement of their rights and the court's law-enforcement activity.

Author came to conclusion that the major defects of juridical facts and other elements of the set of facts when lodging a claim to the administrative court are as follows: non-observance of the form and the content of the claim; claimant's legal incapacity to sue; omission of the legal time limit to address administrative court while the court found no reasons to regard such omission as admissible excuse; failure to comply with the rules of jurisdiction and the court jurisdiction.

Key words: defect, juridical fact, set of facts, administrative legal proceedings in Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2014

ОСОБЛИВОСТІ СПРАВЛЯННЯ СУДОВОГО ЗБОРУ В УКРАЇНІ: КОЛІЗІЙНІ АСПЕКТИ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

У статті здійснено порівняльно-правовий аналіз деяких положень Закону України «Про судовий збір» стосовно їх відповідності нормам чинного податкового законодавства України, запропоновано способи усунення колізії в податковому законодавстві про судовий збір.

Ключові слова: судовий збір, державне мито, елементи правового механізму судового збору, податкове законодавство.



**Радишевська
Олеся
Ростиславівна,**

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

Одним з основоположних принципів, який покладений в основу функціонування системи захисту прав і свобод людини, побудови судової системи та здійснення правосуддя, що був задекларований в Конституції України [1] та розкритий у Концепції вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів [2], є принцип доступності правосуддя. До змісту цього принципу віднесено обов'язок судів не відмовляти в розгляді справ компетентної юрисдикції з метою захисту порушеного права, свобод та інтересів особи, поінформованість особи про організацію і порядок діяльності судів, територіально зручне розміщення судів, наявність достатньої кількості судів та суддів на території України, а головне – судові витрати, що несе особа, не повинні бути перешкодою для судового захисту її прав та свобод.

Гарантією реалізації права на судовий захист в аспекті доступу до правосуддя є встановлення законом помірною судового збору для осіб, які звертаються до суду. Це відповідає Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо заходів, що полегшують доступ до правосуддя, від 14 травня 1981 року № 2 R(81)7: «Тією мірою, якою судові витрати становлять явну перешкоду для доступу до правосуддя, їх треба, якщо це можливо, скоротити або скасувати» (підпункт 12 пункту D) [14].

Отже, сплата судового збору за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів є складовою доступу до правосуддя, який є елементом права особи на судовий захист, гарантований ст. 55 Конституції України. Саме вільний доступ до правосуддя є конституційним правом особи і основою справедливого судочинства.

Відповідно до положень Закону України «Про судовий збір» (далі – Закон України) [3], що набрав чинності 1 листопада 2011 року, судовий збір справляється на всій території України за подання позовних заяв і скарг до суду, а також за видачу судами документів фізичним і юридичним особам, фізичним особам-підприємцям, підприємствам, установам та організаціям. Також сплата судового збору передбачена ст. 87 Кодексу адміністративного судочинства України [4], ст. 79 Цивільного процесуального кодексу України [5], ст. 45 Господарського процесуального кодексу України [6]. Надходження зі сплати судового збору разом із витратами, пов'язаними з розглядом справ у порядку адміністративного, господарського та цивільного судочинства, складають зміст судових витрат та є елементом податкової системи України.

Дослідження проблем правового регулювання податкової системи України та колізійності податкового законодавства здійснювалося у працях вітчизняних і зарубіжних учених-фінансистів Г. Бех, О. Бризгаліна, Д. Вінницького, Л. Воронової, М. Карасьової, І. Криницького, Ю. Крохінної, О. Козиріна. М. Куче-

рявенка, П. Пацурківського, С. Пепеляєва, Н. Пришви, Ю. Тихомирова, Г. Толстоп'ятенка та ін. У рамках дослідження інституту судових витрат вибірково питання сплати судового збору в Україні розглядали й учені-процесуалісти Ю. Битяк, Є. Бова, С. Богля, В. Волік, Л. Глущенко, Р. Куйбіда, А. Павлишин, К. Пашенко, В. Тимошук та ін. Однак порівняльно-правовому аналізу спеціального законодавчого акта, що регулює податкові правовідносини зі сплати судового збору, та інших норм податкового, бюджетного, процесуального законодавства не здійснювалося, чим і зумовлюється потреба такого дослідження.

Метою цієї статті є аналіз положень Закону України «Про судовий збір», що визначає правові основи справляння судового збору в Україні, та його узгодженості з іншими джерелами податкового права, а також окреслення засобів усунення колізії в податковому законодавстві.

Одним із визначальних чинників конфліктності у сфері податкових правових відносин є питання колізійності норм податкового законодавства. Розглядаючи питання колізійності в сучасному податковому регулюванні, вчений М. Кучерявенко виділяє чотири форми, у яких вона проявляється: а) суперечність положень окремих статей закону або іншого нормативно-правового акта, що регулює податкові правовідносини; б) суперечності, які характеризують співвідношення норм різних податкових законів; в) суперечності норм законів, які належать до різних інститутів фінансового законодавства

(суперечності між нормами податкового та бюджетного законодавства); г) колізія норм, які регулюють податкові відносини, що містяться в актах податкового законодавства та в актах інших галузей права [7, с. 217]. Розглянемо феномен конфліктності норм, що закріплюють елементи правового механізму судового збору в Україні саме через призму названих форм колізійності в податковому регулюванні.

Так, потребує чіткого визначення сама природа та місце судового збору в податковій системі України. Відповідно до ст. 6 Податкового кодексу України (далі – ПКУ) [8] під «збором» законодавець розуміє «обов'язковий платіж до відповідного бюджету, що справляється з платників зборів, з умовою отримання ними спеціальної вигоди, зокрема внаслідок вчинення на користь таких осіб державними органами, органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими органами та особами юридично значущих дій». Тому логічно, що судовий збір варто розглядати як складову загальнодержавних податків та зборів, виключний перелік яких наведено у ст. 9 ПКУ [8]. Адже судовий збір було введено Верховною Радою України відповідно до положень чинного бюджетного законодавства, а його справляння є обов'язковим на всій території України. Однак вітчизняний законодавець не включив судовий збір до відповідного переліку, тим самим поставивши під сумнів легітимність його справляння, адже законодавець висловився однозначно: «установлення загальнодержавних податків і зборів, не передбачених

цим Кодексом, забороняється» (ст. 9.4 ПКУ [8]), «загальнодержавні, місцеві податки та збори, справляння яких не передбачено цим Кодексом, сплаті не підлягають» (ст. 4.2 ПКУ [8]).

Законодавче визначення поняття судового збору, закріплене в ст. 1 Закону України [3], декларує його як «збір, що справляється на всій території України за подання заяв, скарг до суду, а також за видачу судами документів, і включається до складу судових витрат». Хоча конструкція закріплена в Законі України і заслуговує на підтримку, однак вона не позбавлена деяких термінологічних недоліків: категорія «судовий збір» розкривається через тавтологічну підрядну, використовуються родові поняття «заява» та «скарга» для тлумачення низки різних за змістом процесуальних документів, закріплених у ст. 4 Закону України [3]: «адміністративний позов», «позовна заява», «заява», «апеляційна скарга», «касаційна скарга».

Судовий збір є універсальним обов'язковим платежем податкового характеру, що справляється при зверненні до судів загальної юрисдикції першої, апеляційної та касаційної інстанцій і Верховного Суду України. При цьому варто зауважити, що окремо витрат на інформаційно-технічне забезпечення судового розгляду адміністративної, цивільної чи господарської справи чинним процесуальним законодавством не передбачено, порівняно з попереднім періодом (до 2011 року). А отже, постає питання про джерела покриття зазначених витрат або ж включення їх де-факто та де-юре до складу судового збору під час розрахунків із бюджетом.

Відповідно до положень ст. 9 Закону України [3] судовий збір сплачується за місцем розгляду справи та зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. З огляду на те, що до моменту запровадження судового збору в Україні державне мито з розгляду позовних заяв у більшості випадків зараховувалося до місцевих бюджетів, реалізація зазначеної норми призвела до зменшення податкових надходжень до бюджетів місцевого рівня, що в умовах децентралізації фінансових потоків і забезпечення фінансової самостійності органів місцевого самоврядування відходить від визначених бюджетним законодавством напрямків податкової політики держави. Доречно зауважити, що Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» [9] до державної казни 2014 року заплановано надходження 975 млн. 116 тис. грн. податкових коштів зі сплати судового збору.

Цією статтею Закону України також установлено напрямки використання таких коштів, а саме на забезпечення здійснення правосуддя, зміцнення матеріально-технічної бази судів, що безпосередньо суперечить вимогам ч. 2 ст. 95 Конституції України [1], адже виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, зокрема й на функціонування судів і діяльність суддів в Україні, розмір і цільове спрямування цих видатків. Також це положення не узгоджується зі ст. 13 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ) [10], що передбачає розподіл бюджету в загальний та спеці-

альний фонди, а також установаження надходжень і видатків цих фондів виключно БКУ та Законом України «Про Державний бюджет України». Проте бюджетним законодавством передбачено, що витрати спеціального фонду мають постійне бюджетне призначення, яке дає право провадити їх виключно в межах і за рахунок відповідних надходжень до спеціального фонду (ч. 4 ст. 23 БКУ [10]).

Таким чином, податкові надходження зі сплати судового збору, що надішли на казначейський рахунок за банківськими реквізитами (наприклад, Вищого адміністративного суду України), після їх зарахування до спеціального фонду повертаються до цього ж суду та спрямовуються останнім на здійснення правосуддя – компенсацію витрат, пов'язаних із розглядом цієї справи. Проте на практиці часто виникають питання про доцільність повернення отриманих коштів саме за місцем розгляду справи, зокрема у разі розгляду заяв про перегляд судових рішень Верховним Судом України.

Наприклад, 2013 року Верховний Суд звернувся до Конституційного Суду з клопотанням дати офіційне тлумачення положень ст. 9 Закону України [3] щодо термінологічних словосполучень «місце розгляду справи» та «кошти на забезпечення здійснення правосуддя» [15]. Розуміння цих словосполучень, як стверджує Верховний Суд України, не дає однозначної відповіді на такі питання: на рахунок якого суду слід сплачувати судовий збір у разі вирішення відповідним вищим спеціалізованим судом України питання про допуск справи

до провадження у Верховному Суді України; який суд у цьому разі буде місцем розгляду справи; чи є допуск справи до провадження її розглядом; чи включає положення «кошти на забезпечення здійснення правосуддя» суддівську винагороду та заробітну плату працівників апаратів судів; чи може за своєю правовою природою суддівська винагорода та заробітна плата працівникам апарату судів розглядатись як складова судових витрат, чи може бути спеціальний фонд Державного бюджету України, до якого зараховується судовий збір, джерелом захищених видатків бюджету на оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування заробітної плати.

На жаль, Перша колегія суддів Конституційного Суду України прийняла процесуальну ухвали від 23 січня 2013 року про відмову у відкритті конституційного провадження в цій справі, обґрунтовуючи це тим, що відповідно до правової позиції Конституційного Суду України, викладеної в Ухвалі від 21 березня 2002 року № 9-у/2002, відсутність законодавчого врегулювання не може бути підставою для розгляду конституційного подання, оскільки це є прерогативою Верховної Ради України. Отже, питання, порушені в поданні, не підвідомчі Конституційному Суду України і потребують врегулювання на законодавчому рівні.

Підкреслимо і той факт, що сьогодні суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою відстрочити або розстрочити сплату судового збору на певний строк, але не довше ніж до ухвалення судового рішення у справі, або ж зменшити роз-

мір збору чи зовсім звільнити від сплати (ст. 88 КАСУ [4], ст. 82 ЦПКУ [5], ст. 8 Закону України [3]). Тобто до повноважень судді віднесено перенесення строків сплати та коригування суми судового збору в повному (платник повністю звільняється від сплати) або частковому обсязі (скорочується податковий тиск на позивача або відповідача за рахунок зменшення суми або відстрочки / розстрочки сплати судового збору).

Проте звертаємо увагу на те, що у ст. 100 ПКУ [8] чітко визначено підстави розстрочення і відстрочення грошових зобов'язань платника податків під проценти, розмір яких дорівнює розміру пені: це надання достатніх доказів (існування обставин), перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, що свідчать про наявність загрози виникнення або накопичення податкового боргу платника збору. Тобто єдиною підставою для вчинення судом зазначених дій має бути врахування ним майнового становища сторони, а обов'язок обґрунтування пов'язаних із цим обставин та надання достатніх доказів, які свідчать про неможливість або утруднення в здійсненні оплати судового збору, покладається на заінтересовану сторону.

Рішення про розстрочення і відстрочення грошових зобов'язань щодо загальнодержавних зборів має приймати керівник (його заступник) органу контролю чи відповідний орган місцевого самоврядування. Повноваження судді приймати таке рішення в Податковому кодексі України, а також порядок сплати процентів за розстрочення і відстрочення грошових

зобов'язань платника судового збору в спеціальному Законі не передбачено.

В основу Закону України [3] вітчизняний законодавець поклав конституційний принцип рівності всіх учасників судового процесу перед законом і судом, що закріплено в ст. 129 Конституції України [1], зокрема це стосується і державних органів влади. У зв'язку з цим відбулося часткове скорочення пільг зі сплати судового збору порівняно з кількістю пільг, які були встановлені Декретом Кабінету Міністрів України «Про державне мито» [11]. Так, станом на 2014 рік до пільгового портфелю зі сплати судового збору входить 24 позиції. У більшості випадків підставами для надання пільг є особливості, які характеризують певні групи платників збору або специфіку об'єкта оподаткування (інваліди I та II груп, законні представники дітей-інвалідів; позивачі за подання позовів про відшкодування матеріальних збитків, завданих унаслідок вчинення злочину тощо).

Проте законодавець звільняє від сплати судового збору органи публічної адміністрації у справах, пов'язаних із визначенням їх повноважень, що не стосуються матеріального становища суб'єкта оподаткування, і це суперечить принципу рівності оподаткування. Також обставини, пов'язані з фінансуванням установи чи організації з державного бюджету України (а суди є бюджетними установами, що утримуються за рахунків загального та спеціального фондів державного бюджету), а також із відсутністю у ньому коштів, призначених для сплати судового збору,

не можуть вважатися підставою для звільнення від такої сплати.

Питання запровадження дієвого механізму забезпечення реалізації принципу рівності усіх платників податків та зборів перед законом та принципу соціальної справедливості неодноразово обговорювалося вченими, представниками підприємств, установ та організацій, а також на засіданнях органів виконавчої влади. Однак на розгляд до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору)» № 9373 [12], який передбачає розширення кола платників судового збору та підвищення розміру ставок збору, що справляються за подання до суду позовних заяв, передбачених процесуальним законодавством із метою підвищення рівня фінансування поточних видатків судів загальної юрисдикції.

Аналізуючи цей законопроект, стає зрозумілим, що він суперечить нормам Конституції України, яка не припускає звуження обсягу прав і свобод людини та громадянина, гарантує рівність усіх учасників судового процесу перед законом і судом, а також визначає, що держава забезпечує фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Для цього в Державному бюджеті України на поточний рік окремо визначаються видатки на утримання судів залежно від інстанції та їх спеціалізації.

Такий підхід лежить і в основі правової позиції рішення Конституційного суду України (про фінансове

забезпечення діяльності судів) [13], який зазначив, що фінансування всіх судів в Україні повинно забезпечуватися державою виключно за рахунок коштів Державного бюджету України. Адже особливий порядок фінансування судів і діяльності судів є однією з конституційних гарантій їх незалежності та дотримання принципу верховенства права. Тому, враховуючи викладене, позицію законопроекту № 9373 щодо компенсації затрат, пов'язаних зі здійсненням правосуддя, за рахунок розширення платників збору із кола фізичних та юридичних осіб, вважаємо необґрунтованою.

Доцільно ж скоротити надання адресних податкових пільг державним органам, які звернулися до суду з питань, що стосуються їх повноважень у цілому і не стосуються безпосереднього захисту прав та законних інтересів фізичних та юридичних осіб. Це повинно позитивно вплинути на динаміку збільшення податкових надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України при розгляді публічних судових справ і бути спрямованим на фінансування поточних видатків судів загальної юрисдикції. Адже ст. 9 Закону України [3] передбачено, що кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення правосуддя, зміцнення матеріально-технічної бази судів, включаючи створення та забезпечення функціонування Єдиної судової інформаційної системи, веб-порталу судової влади, комп'ютерних локальних мереж, сучасних систем фіксування судового процесу, придбання й об-

слуговування комп'ютерної та копіювально-розмножувальної техніки, упровадження електронного цифрового підпису тощо.

Отже, питання щодо забезпечення належних умов для функціонування судів і діяльності суддів та зростання ефективності їхньої роботи, пов'язаної із захистом прав, свобод та інтересів громадян, доцільно вирішувати не шляхом підвищення ставок судового збору або розширення кола платників збору, а за рахунок скасування невинновато значних пільг у його сплаті органами виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, які звернулися до суду щодо розмежування кола їх повноважень у цілому, що не стосується безпосереднього захисту прав і законних інтересів осіб.

З урахуванням системного логічного аналізу положень Закону України «Про судовий збір» та їх відповідності іншим джерелам податкового права можемо запропонувати деякі пропозиції щодо подолання проблем колізійності сучасного податкового законодавства зі сплати судового збору:

– уточнити редакцію ст. 9 ПКУ, у якій закріплено виключний перелік загальнодержавних податків і зборів, що підлягають сплаті на території України, та доповнити її положеннями «9.1.19 судовий збір»;

– з метою термінологічного узгодження запропоновано визначити судовий збір у ст. 1 Закону України «Про судовий збір» як «обов'язковий платіж до спеціального фонду Державного бюджету України, що справляється за подання заяв і скарг,

передбачених процесуальним законодавством України, та (або) вчинення судом дій, а також за видачу судами документів»;

– виключити з ч. 2 ст. 9 Закону України «Про судовий збір», що визначає спрямованість коштів із судового збору до спеціального фонду Державного бюджету України, вказівку на напрямки використання таких надходжень;

– з метою уникнення довільного тлумачення норм суб'єктами правозастосування на практиці ст. 3 Закону України «Про судовий збір» пропонуємо доповнити такими словами: «Справляння судового збору з інших видів заяв (скарг), що подаються до суду, і не зазначених в ст. 3 цього Закону, законом забороняється»;

– виключити зі ст. 5 Закону України «Про судовий збір» пп. 12, 12-1, 13, 18, 21, 24, зобов'язавши органи публічної адміністрації сплачувати збір у справах, пов'язаних із питаннями, що стосуються повноважень цих органів, а саме: Міністерство фінансів, місцеві фінансові органи, Державну податкову службу, Державну митну службу, Державну казначейську службу, Державну фінансову інспекцію та їх територіальні органи, Державну службу фінансового моніторингу та Національний банк України; Антимонопольний комітет України та його територіальні відділення; Державне агентство резерву України; Міністерство юстиції України; Пенсійний фонд України та його органи; органи Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві

та професійних захворювань України, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального захисту інвалідів і його відділення; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Державну архітектурно-будівельну інспекцію України та її територіальні органи тощо.

Підсумовуючи наведене можна зазначити, що серед наявних заходів, спрямованих на усунення колізій у податковому законодавстві стосовно судового збору в Україні у процесі правозастосування, саме внесення змін до чинного нормативно-правового акта і прийняття нової норми є найбільш ефективним засобом вирішення проблем юридичних суперечностей. Це завдання нам вдалося досягнути шляхом: 1) виявлення численних фактів існування колізії в податковому законодавстві; 2) визначення способів подолання колізії (внесення змін до нормативно-правових актів, що містять колізію); 3) визначення органу, який буде вносити зміни (Верховна Рада України); 4) розробки проекту внесення змін (висновки до статті).

Список використаних джерел:

1. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

2. Концепція вдосконалення судочинства для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів: Указ Президента України від 10 травня 2006 р. № 361/2006 // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 18.

3. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38. – Ст. 536.

4. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2005. – № 35–36, № 37. – Ст. 446.

5. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1618-IV // Голос України. – 2004. – № 89.

6. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 6 листопада 1991 р. № 1798-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 6. – Ст. 56.

7. Кучерявенко Н. П. Курс налогового права : в 6 тт. / Кучерявенко Н. П. – Х.: Легас Право. – Т. III : Учение о налоге. – 2005. – 600 с.

8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – Ст. 112.

9. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України від 16 січня 2014 р. № 719-VII // Голос України. – 2014. – № 10. – 21 січня.

10. Бюджетний кодекс України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

11. Про державне мито : Декрет Кабінету Міністрів України від 21 січня 1993 р. № 7–93 // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 113.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо сплати судового збору) : Проект Закону України від 12 грудня 2012 р. № 9373 [Елек-

тронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=45091.

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вишого господарського суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 130 Конституції України (справа про фінансове забезпечення діяльності судів) Справа № 1-3/2010 : Рішення Конституційного Суду України від 11 березня 2012 р. № 7–рп/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-10>.

14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням асоціації «Дім авторів музики в Україні» щодо офіційного тлумачення положень пункту 7 частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» у взаємозв'язку з положеннями пункту «г» частини першої статті 49 Закону України «Про авторське право і суміжні права» Справа № 1-17/2013 : Рішення Конституційного Суду України від 28 листопада 2013 р. № 12–рп/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=228194>.

15. Ухвала про відмову у відкритті конституційного провадження у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо офіційного тлумачення положень статті 9 Закону України «Про судовий збір» Справа № 2-9/2013 : Ухвала Конституційного Суду України від 27 лютого 2013 р. № 8–у/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ccu.gov.ua/uk/doccatalog/list?currDir=6955>.

Радышевская О. Р. Особенности взимания судебного сбора в Украине: коллизийные аспекты отечественного законодательства.

В статье осуществлен сравнительно-правовой анализ некоторых положений Закона Украины «О судебном сборе» относительно их соответствия нормам дей-

ствуючого податкового законодавства України, пропонуються способи усунення колізій податкового законодавства о судовому зборі.

Ключевые слова: судебный сбор, государственная пошлина, элементы правового механизма судебного сбора, налоговое законодательство.

Radyshevska O. R. Features collection of court fees in Ukraine conflict aspects of domestic legislation.

The article itemized comparative legal analysis of Bill of Ukraine «The litigation fee» on their compliance with the rules applicable tax legislation of Ukraine, offered ways to resolve conflicts of tax legislation of litigation fee.

Key words: litigation fee, state tax, legal elements of the mechanism of litigation fees, tax legislation.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2014

СКОРОЧЕННЯ СТРОКУ ЗВЕРНЕННЯ ДО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ. ЧИ ОБМЕЖУЄ ЦЕ ПРАВА ГРОМАДЯН, ЯКІ ПОСТРАЖДАЛИ ВНАСЛІДОК ЧОРНОБИЛЬСЬКОЇ КАТАСТРОФИ?

Статтю присвячено вивченню строків звернення до адміністративного суду громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Аналізується законодавство в цій сфері, а також здійснюється дослідження судової практики адміністративних судів України.

Ключові слова: строк звернення до суду, процесуальні строки, адміністративне судочинство, Чорнобильська катастрофа, соціальний захист.

**Карась Борис
Олександрович,**

*аспірант кафедри
адміністративного
права юридичного
факультету
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка*

Змінами, що були внесені до ч. 2 ст. 99 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України), запроваджуються нові строки звернення до адміністративного суду як щодо суб'єктів владних повноважень, так і щодо осіб, які звертаються за захистом порушених прав, свобод та інтересів. Зважаючи на кількість нормативно-правових актів, що регулюють порядок відшкодування збитків, завданих Чорнобильською катастрофою, а також складнощі, що виникають у процесі розгляду органами державної влади звернень громадян, потрібно дати відповідь на питання: чи не порушується конституційне право людини на звернення до суду?

Метою статті є дослідження впливу ч. 2 ст. 99 КАС України на суспільно-правові відносини, що регулюються Законом України (далі – ЗУ) «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», та аналіз практики застосування адміністративними судами України норм чинного законодавства в цій сфері.

Відповідно до поставленої мети основними завданнями статті є вивчення підходів до розуміння поняття «строк звернення до суду»; аналіз практики застосування адміністративними судами України гл. 8

КАС України під час розгляду та вирішення справ щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи; дослідження впливу рішень Конституційного Суду України (далі – КС України) та постанов Пленуму Вищого адміністративного суду України (далі – ВАС України) на формування єдиної практики застосування норм гл. 8 КАС України у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, у справі № 1-9/201 від 13 грудня 2011 року.

Законодавчою основою нашого дослідження є Конституція України, Закон України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи», Рішення Конституційного Суду України та Постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Теоретичну основу цієї статті становлять праці науковців, які займаються розробкою та вдосконаленням науки адміністративного права. Безпосередню увагу питанню про строки звернення до адміністративного суду приділяли А. Берlach, І. Гриценко, В. Бевзенко, Р. Куйбіда, М. Смокович, М. Сорока, В. Липа, Л. Малюга. Однак питання впливу строків звернення до адміністративного суду на обсяг прав громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, вивчалось фрагментарно, що і стало приводом для написання цієї статті.

Україна як демократична, правова та соціальна держава повинна виконувати законодавчо встановлені

зобов'язання як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівні. Соціальний захист населення є одним із пріоритетних внутрішньополітичних завдань держави. Особливе місце серед соціально незахищених верств населення посідають громадяни, які постраждали внаслідок аварії на Чорнобильській атомній електростанції (далі – Чорнобильська АЕС або ЧАЕС). Варто відзначити, що остання, за характером завданих збитків людству і довкіллю, практично не має аналогів у світовій практиці ядерних катастроф. Як наслідок, сотні тисяч людей, які проживають не тільки на території України, але й у сусідніх державах – Росії і Білорусії, визнано потерпілими.

1991 року було прийнято ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Відповідно до ст. 1 його метою є захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, та розв'язання пов'язаних з цим проблем медичного і соціального характеру, що виникли внаслідок радіоактивного забруднення території.

Варто відзначити, що законодавство в сфері соціального захисту громадян ніколи не відзначалося стабільністю. За роки незалежності приймалося чимало змін до чинного Закону, а також ухвалювалися підзаконні нормативно-правові акти, що стосувалися порядку компенсації завданих збитків. Перераховувати їх не має жодного сенсу, однак варто вказати, що траплялися випадки, коли Верховна Рада України (далі – ВР України) своїми діями призупиняла

виплати постраждалим громадянам. Так, у 2006-2007 роках Законом України «Про Державний бюджет України» було призупинено дію окремих норм ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Щоправда, КС України Рішенням у Справі № 1-29/2007 від 9 липня 2007 року визнав зупинення дії норм неконституційним.

Зважаючи на значний масив нормативно-правової бази в цій сфері, а також на відсутність практики однакового застосування органами державної влади норм чинного законодавства, громадяни часто не можуть реалізувати своє право на соціальний захист. Як результат, вони звертаються до адміністративних судів з вимогою захистити порушені права, свободи та інтереси. Однак доволі часто проблеми виникають і в процесі розгляду та вирішення адміністративними судами справ, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Серед таких проблем потрібно виділити насамперед питання застосування судами норм КАС України щодо строку звернення до суду. Слід зазначити, що це питання дедалі частіше стає темою обговорення науковців, юристів-практиків і, звичайно, суддів, які безпосередньо приймають рішення в тій чи іншій справі.

Під строками звернення з адміністративними позовами розуміються строки, протягом яких особа має право звернутися з адміністративним позовом і розраховувати на одержання судового захисту [1, с. 422]. На законодавчому рівні питання строків

звернення до адміністративного суду, а також процесуальних строків регулюється гл. 8 р. 2 КАС України. Так, відповідно до ч. 1 ст. 99 КАС України адміністративний позов може бути подано в межах строку звернення до адміністративного суду, встановленого цим Кодексом або іншими законами [2]. Проаналізувавши зміст цієї норми, можна дійти висновку, що вона за своєю суттю є бланкетною, оскільки передбачає існування інших законів, що можуть регулювати питання строків звернення до суду. Постає питання: якими саме законами може регулюватися ця сфера суспільно-правових відносин? Чи можливо, наприклад, застосовувати ст.ст. 256 та 257 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)?

Відповідно до ст. 256 ЦК України позовна давність – це строк, у межах якого особа може звернутися до суду з вимогою про захист свого цивільного права або інтересу. У свою чергу ст. 257 встановлюється загальна позовна давність тривалістю у три роки [3].

На практиці траплялися випадки, коли адміністративні суди застосовували вищезазначені норми при розгляді спорів громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Проте така практика не знайшла підтримки у ВАС України. Так, Костянтинівський міськрайонний суд Донецької області послався на п. 3 ч. 1 ст. 268 ЦК України, згідно з якою позовна давність не розповсюджується на категорію справ щодо відшкодування шкоди, заподіяної ушкодженням здоров'я. Апеляційний адміністративний суд Донець-

кої області цю позицію підтримав, зазначивши, що допомога на оздоровлення є способом відшкодування шкоди, спричиненої здоров'ю громадян унаслідок Чорнобильської катастрофи. Однак колегія суддів ВАС України в своїй Ухвалі не підтримала такої позиції попередніх інстанцій, зазначивши, що останні неправильно визначили природу спірних правовідносин, які не є приватними, оскільки спори про нарахування суб'єктом владних повноважень та проведення соціальних виплат мають публічно-правовий характер [4].

Видається логічною така позиція ВАС України, оскільки у справах, пов'язаних із соціальним захистом громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, оскаржується діяльність суб'єкта владних повноважень. Відповідно до ч. 2 ст. 17 КАС України спори фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності підпадають під юрисдикцію адміністративних судів [2].

Не визначається строк звернення до адміністративного суду і в ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». У статті 70 закріплено право громадяни, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, захищати у відповідних державних, судових органах свої законні інтереси та інтереси своїх дітей [5]. Крім того не підлягають застосуванню до таких вимог положення ч. 2 ст. 46 ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ч. 2 ст. 87 ЗУ «Про пенсійне

забезпечення», оскільки зазначені приписи встановлюють строки виплати нарахованих пенсій за минулий час і не визначають строки призначення і нарахування пенсій. Також не підлягає застосуванню ЗУ «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [6].

У випадку, коли не існує інших нормативно-правових актів, що регулюють питання строків звернення до адміністративного суду, громадяни повинні керуватися ч. 2 ст. 99 КАС України. Ця норма передбачає для звернення до адміністративного суду за захистом прав, свобод та інтересів особи шестимісячний строк.

Проаналізувавши цю статтю, можна дійти висновку, що шестимісячний строк – це загальний строк звернення до адміністративного суду. Однак існує і спеціальний строк. Так, ч. 4 ст. 99 КАС України закріплено таке положення: якщо законом передбачено можливість досудового порядку вирішення спору і позивач скористався цим порядком, то для звернення до адміністративного суду встановлюється місячний строк, який обчислюється з дня, коли позивач дізнався про рішення суб'єкта владних повноважень за результатами розгляду його скарги на рішення, дії або бездіяльність суб'єкта владних повноважень [2]. Ураховуючи той факт, що більшість громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, спочатку звертаються до Пенсійного фонду України і тільки після цього – до адміністративних судів, строк звернення до суду скоротиться до одного місяця.

Для відповіді на питання, чи не звужується право громадян на звернення до адміністративного суду, необхідно проаналізувати, чи не суперечить таке скорочення завданням КАС України. Відповідно до ч. 1 ст. 2 КАС України на адміністративне судочинство покладено такі завдання, як захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень шляхом справедливого, неупередженого та своєчасного розгляду адміністративних справ [2].

Скорочення строку звернення до адміністративного суду – це зміна, що, на наш погляд, не суперечить завданням, передбаченим у КАС України. Адже тепер судді мають можливість оперативно дослідити доказову базу, ознайомитися зі свіжими матеріалами справи, і як результат – рішення буде прийматися в розумний строк. Відповідно до КАС України таким строком є найкоротший строк розгляду і вирішення адміністративної справи, достатній для своєчасного судового захисту порушених прав, свобод та інтересів у публічно-правових відносинах.

Слід також звернути увагу на наслідки пропущення строків звернення до адміністративного суду. Відповідно до ст. 100 КАС України адміністративний позов, поданий

після закінчення строків, установлених законом, залишається без розгляду, якщо суд на підставі позовної заяви та доданих до неї матеріалів не знайде підстав для визнання причин пропуску строку звернення до адміністративного суду поважним, про що постановляється ухвала [2].

Громадянам, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, потрібно своєчасно звертатися до адміністративних судів, зважаючи на складність визначення строків у справах щодо соціального захисту. Так, у своєму інформаційному листі ВАС України роз'яснює, що судам необхідно враховувати, що предметом позову в цій категорії справ є дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень, пов'язані з соціальними виплатами, які можуть бути регулярними, періодичними, одноразовими, обмеженими в часі платежами, і тому судам необхідно перевіряти строк звернення до суду залежно від виду платежу та тривалості періоду, за який виник цей спір. Тобто можливі випадки, коли в частині вимог позовну заяву слід залишати без розгляду, а в іншій частині – відкривати провадження у справі [7].

Наголошував на складності визначення строків у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, М. Смокович. Так, автор наводить приклад виплат за ст.ст. 37, 39 ЗУ «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи». Оскільки компенсація нараховується і виплачується громадянам за відпрацьований або прожитий місяць на

території радіоактивного забруднення, тобто вказані виплати не нараховуються щодня, вона нараховується та виплачується після закінчення відповідного місяця за фактом вчинення дії. Ураховуючи те, що в цьому разі строк звернення до суду починається з того часу, коли особа дізналася або повинна була дізнатися про порушення свого права, суди повинні виходити з того, що зазначені виплати є щомісячними, а тому до закінчення відповідного місяця особа не могла знати про порушення її права [8, с. 14].

Конституційність внесених у КАС України змін підтвердив КС України. Рішенням у справі КС України аргументує законність внесених змін. Зокрема, звертаючись до Рішення у справі № 2-рп/2007, суд наголошує на необхідності розрізнення поняття «обмеження основоположних прав і свобод» від прийнятого в законотворчій практиці поняття «фіксація меж самої сутності прав і свобод» [9]. Але основним нормативно-правовим актом для прийняття рішень є Конституція України. Відповідно до п. 14 ст. 92 Конституції судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація діяльності прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань, основи організації та діяльності адвокатури визначаються виключно законами України [10], у нашому разі – нормами КАС України.

Крім того законодавство України не повинне суперечити нормам Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод». Відпо-

відно до п. 1 ст. 6 кожен має право на справедливий і публічний суд, розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, установленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків [11]. Таким чином, як аргументує КС України, у КАС України лише скорочено строки здійснення окремих процесуальних дій, а змісту та обсягу конституційного права на судовий захист і доступ до правосуддя не звужено. Наведені зміни не унеможливають ефективного розгляду судових справ, а тому не суперечать Конституції України [9].

Підводячи підсумок, потрібно зазначити, що строки звернення до адміністративного суду відіграють чи не найголовнішу роль у реалізації права на судовий захист узагалі та у справах щодо соціального захисту громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, зокрема. Звертаючись до адміністративного суду за захистом порушених прав, свобод та інтересів, громадяни повинні керуватися нормами ч. 1 ст. 99 КАС України. При цьому слід пам'ятати, що до такої категорії справ не застосовуються норми ЦК України, оскільки вимоги громадян, які постраждали від Чорнобильської катастрофи, за своєю природою є публічноправовими. На цій позиції неодноразово наголошував КС України та ВАС України. Крім того потрібно враховувати положення ч. 4 ст. 99 КАС України, що встановлюють місячний строк звернення до суду в разі, коли позивач скористався правом на досудовий порядок вирішення спору. Необхідно також пам'ятати про те, що ЗУ «Про статус

і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» передбачається понад 50 видів пільг і компенсацій. Деякі з них мають різний порядок нарахування та перерахування, а тому потрібно звертати увагу на це та вираховувати початок перебігу строків звернення до адміністративного суду з урахуванням підзаконної нормативно-правової бази, що регулює порядок реалізації норм чинного законодавства.

Список використаних джерел:

1. Куйбіда Р. О. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / за заг. ред. Куйбіда Р. О. – К.: Юстініан, 2009. – 976 с.
2. Кодекс адміністративного судочинства України // Відомості Верховної Ради. – 2005. – № 35–36.
3. Цивільний Кодекс України // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 40–44.
4. Ухвала Вищого адміністративного суду України № К-18243/09 від 22 листопада 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/19511516>.
5. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи: Закон України від 28 лютого 1991 р. № 79-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 16.
6. Про судову практику вирішення адміністративними судами спорів, що ви-

никають у зв'язку із застосуванням статей 39, 48, 50, 52, 54 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи»: Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 4 від 16 березня 2012 р.

7. Лист Вищого адміністративного суду України № 1425/11/13-10 від 13 жовтня 2010 р.

8. Смокович М. І. Строк звернення до суду в адміністративному судочинстві / Смокович М. І. // Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2011. – № 2(4).

9. Рішення Конституційного Суду України № 17-рп/2011 від 13 грудня 2011 р. «У справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», Кримінально-процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, кодексу адміністративного судочинства України». Справа № 1-9/2011.

10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30.

11. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції «Про захист прав людини і основоположних свобод затверджена Законом України // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 40.

Карась Б. А. Сокращение срока обращения к административным судам. Ограничивает ли это права граждан, которые пострадали в следствии Чернобыльской катастрофы?

Статья посвящена изучению сроков обращения к административным судам гражданами, которые пострадали вследствие Чернобыльской катастрофы. Анализируется законодательство в данной сфере, а также изучается судебная практика административных судов.

Ключевые слова: срок обращения в суд, процессуальные сроки, административное судопроизводство, Чернобыльская катастрофа, социальная защита.

Karas B. A. The reduction of terms for lodging a claim to the administrative courts. Does it limit the volume of rights of citizens who suffered from the Chornobyl catastrophe?

This article is devoted to the terms for appealing to the administrative courts for citizens who suffered from the Chornobyl catastrophe. The article analyzes the legislation in this scope and examines the judicial practice of the administrative courts in Ukraine.

Key words: terms for lodging a claim to the courts, procedural terms, administrative legal proceedings, the Chornobyl catastrophe, social protection.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2014

ВИКЛАДАЦЬКА ДІЯЛЬНІСТЬ М. ЦИТОВИЧА — ОСТАННЬОГО ПРОФЕСОРА ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ПРАВА В УНІВЕРСИТЕТІ СЯТОГО ВОЛОДИМИРА

Статтю присвячено дослідженню викладацької діяльності останнього професора поліцейського права Університету Святого Володимира М. М. Цитовича (1861–1919). Відтворення його педагогічної діяльності здійснюється завдяки нововиявленим у фондах Державного Архіву м. Києва документам.

Ключові слова: М. Цитович, поліцейське право, юридичний факультет Університету Святого Володимира.



**Соломаха Артем
Григорович,**

асистент кафедри
адміністративного
права
юридичного
факультету
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Неординарна постать видатного ученого і педагога Миколи Мартиніановича Цитовича (1891–1919) останніми роками привертає дедалі більшу увагу наукової спільноти. Інтерес до нього зростає майже паралельно у правників, економістів, педагогів та істориків науки. Така зацікавленість особою професора поліцейського права пояснюється енциклопедизмом його знань і помітним місцем у науковому й суспільному житті країни, яке він посідав як професор, декан юридичного факультету і ректор Університету Св. Володимира.

На жаль, на сьогодні відсутня повноцінна наукова розвідка, яка б у всій повноті висвітлювала багатограний образ талановитого педагога, науковця та адміністратора. Відсутні також наукові публікації, присвячені професорській діяльності ученого-правника. Нечисленні і незначні за розмірами біографічні довідки про Миколу Мартиніановича, здебільшого енциклопедичного характеру, майже повністю оминають його викладацьку діяльність у стінах Університету Св. Володимира. Серед дореволюційних публікацій можна назвати лише невеличку довідку про педагога, опубліковану в ювілейному виданні, присвяченому сторіччю Київської першої гімназії [33, с. 406].

У виданнях з історії Київського університету, що побачили світ у радянський час, він є «реакціонером»

і «ретроградом» [26]. Ворогом революційно налаштованого студентства М. Цитовича вважав Ю. Пилипенко [30]. Тавро реакціонера несправедливо тяжіло над професором усі роки існування радянської влади, потрапляючи від книг з історії Київського університету до видань з історії Києва [25, с. 394]. До цього додалося ще й звинувачення в українофобії, яке походило з середовища діячів Визвольних змагань і базувалося на тому, що ректор начебто виступив проти українізації Університету Св. Володимира 1905 р. [31, с. 442–443]. Таке, геть вульгаризоване, бачення місця М. Цитовича у революційних подіях 1905–1907 рр. продовжує культивуватися і в роки незалежності, особливо в біографіях видатних діячів Української революції. Наприклад, Я. Калакура стверджує, що «Петлюра піддав гострій критиці позицію ректора Київського університету Св. Володимира М. Цитовича, який негативно поставився до відкриття українознавчих кафедр» [27, с. 19].

Подібні твердження, як переконливо доводить Г. Макар [29], є не зовсім правдивими. Щоб пересвідчитися в цьому, досить уважно перечитати спогади безпосереднього учасника тих подій О. Лотоцького [28, с. 327–381] та ознайомитися з текстом записки, направленої професорами Університету Св. Володимира до Російської Академії наук у справі скасування заборони української мови. Під цією запискою серед інших стоїть підпис М. Цитовича [19, с. 296–337].

У роки незалежності до вивчення неординарної особистості ректора,

що очолював Університет Св. Володимира у буремні роки революції, долучилися історики Київського університету В. Короткий та В. Ульяновський [13; 14; 23; 24]. Саме завдяки їх працям з історії Університету почалося переосмислення постаті М. Цитовича. Тому цілком зрозуміло, що найповніша на сьогодні довідка про нього, разом із його біографією та творами і літературою про нього, міститься у книзі «Ректори Київського університету. 1834–2006» [35, с. 158–167]. Але це фундаментальне видання, як і солідні видання з поліцейського права [12; 17; 18] не розкривають повною мірою всіх складових викладацької діяльності уславленого правника. Завдання статті вбачаємо у відтворенні з усією повнотою, за допомогою нововиявлених архівних документів, викладацької діяльності М. Цитовича у стінах Університету Св. Володимира. Особлива увага акцентується на його діяльності як останнього професора поліцейського права Університету.

Нагадаємо, що після закінчення юридичного факультету Університету Св. Володимира 1883 року зі ступенем кандидата М. Цитович був залишений професорським стипендіатом для підготовки до викладацької діяльності, яку він успішно розпочав у своїй Alma mater. З метою подальшої підготовки до професорського звання він був відряджений за кордон, де перебував майже два роки. Ще до закінчення терміну наукового відрядження Микола Мартиніанович переймався проблемою свого подальшого працевлаштування. Перебуваючи взимку 1891 р. у Парижі, він надіслав 11 лютого

до Києва декілька листів. Перший був адресований професору В. Демченко [23, арк. 14]. У листі Цитович повідомляв, що за всього бажання йому не вдається закінчити дисертацію до травня, а тому просив дозволу продовжити відрядження на час вакацій, який одержав завдяки зусиллям юридичного факультету.

Другий лист Цитовича, надісланий до Києва з Парижа, був офіційною заявою на ім'я декана юридичного факультету. У зв'язку з наближенням закінчення зарубіжного відрядження Микола Мартиніанович заявив про своє бажання поновити викладання статистики на юридичному факультеті Університету Св. Володимира на попередніх умовах, тобто як приват-доцент з утриманням 1200 р. на рік. Читання лекційного курсу він планував розпочати взимку 1891/92 навчального року [23, арк. 15].

Заява М. Цитовича розглядалася на засіданні юридичного факультету 27 лютого 1891 р. Думки професорів розділилися. Д. Піхно підтримав клопотання молодого колеги і пояснив факультету, що задоволення заяви Цитовича позбавить його необхідності викладання лекцій зі статистики і дасть можливість збільшити кількість лекцій з політичної економії. Проти запропонованого виділення курсу статистики заперечував А. Антонович, оскільки М. Цитович, на його думку, не був статистиком за спеціальністю. Професор вважав, що для вдосконалення курсу з політичної економії професору Піхно не потрібно окремого помічника з викладання статистики. Зрештою справу вирішили за допомогою голосування

і ухвалили 4 голосами (В. Демченко, О. Романович-Славатинський, Д. Піхно і М. Яснопольський) проти 2-х (А. Антонович і О. Ейхельман) підтримали клопотання М. Цитовича [23, арк. 16–17].

Професор О. Ейхельман не погодився із рішенням факультету і подав письмову заяву з особливою думкою, сформулювавши декілька пунктів на захист своєї позиції. По-перше, у задоволенні клопотання Цитовича він не вбачав жодної користі для наповнення навчального плану і викладання статистики на факультеті порівняно з існуючим становищем, коли статистику обов'язково викладав професор політичної економії. Ейхельман називав Цитовича новачком у справі, клопотання якого не вмотивоване інтересами справи. По-друге, він зауважував, що викладання статистики на юридичному факультеті мало, як передбачали державні програми 1888 р. і програми півкурсів іспитів 1890 р., обмежене значення і не вимагало призначення окремого викладача. По-третє, вважав розширення викладання статистики на юридичному факультеті в однаковому для всіх студентів обов'язковому вигляді зайвим і непотрібним, оскільки статистика як спеціальний предмет мала інтерес лише для не багатьох, до загальної канви факультетського викладання не вміщала і вимагала тоді значних навчально-допоміжних засобів та особистих сил. По-четверте, розширення викладання політичної економії, як того прагнув професор Піхно, за допомогою виділення статистики для окремого викладача, заявник називав непотрібним і небажаним для

факультету. На його думку, економічні науки та зараховані до них поліцейське право і фінансове право (з огляду на їх характер) вже й без того отримали в розкладі юридичного факультету Університету Св. Володимира надмірну кількість навчальних годин – значно більшу, ніж їх передбачав нормативний план Міністерства народної освіти від 1885 р. Тому професор вважав, що подальше збільшення годин, передбачених на викладання політичної економії, не лише ускладнювало економічне становище студентів, оскільки вимагало додаткових витрат на виплату гонорару викладачам, але й порушувало баланс у навчальному плані. А таке порушення навчального плану, як стверджував Ейхельман, менш за все виправдовувалося, якщо воно допускалося на користь науки суто економічної, якою була теорія політичної економії. Тим більше, що при чотирьох тижневих годинах на рік її можна було прочитати цілком детально. На підтвердження правомірності своїх тверджень він посилався на навчальні плани австрійських і німецьких університетів.

На підставі викладених заперечень О. Ейхельман вважав за можливе підтримати клопотання Цитовича лише в тому, щоб останній залишився приват-доцентом університету з предмета політичної економії і статистики та міг розраховувати на отримання винагороди із сум Міністерства народної освіти, викладаючи паралельно курси політичної економії й статистики або поліцейського права. Лише таким шляхом, за Ейхельманом, можна було заохочу-

вати здібних приват-доцентів, без порушення навчального плану, який мав залишатися стабільним і не міг залежати від випадкових змін, як у випадку із Цитовичем [1, арк. 1].

Заяву О. Ейхельмана члени юридичного факультету заслухали на засіданні 14 березня 1891 р. і залишили попередню ухвалу з цього питання незмінною. Причому професор Д. Піхно заявив, що професор Ейхельман неправильно витлумачив його заяву, оскільки він підтримував клопотання Цитовича аж ніяк не для того, щоб звільнитися від викладання статистики, а щоб використати сили молодого вченого, розширити викладання по кафедрі політичної економії і разом із тим зміцнити положення молодого приват-доцента на факультеті. Обов'язкові ж лекції паралельних курсів навряд чи могли, на його переконання, привабити слухачів, через що мало цікавили як факультет, так і лектора [1, арк. 2].

Деякі члени юридичного факультету вважали не зовсім справедливим щодо молодого вченого, якому факультет вважав за можливе декілька років підряд доручати викладання дисциплін кафедри політичної економії та статистики і який завжди з успіхом виправдовував довіру факультету, називати його «нестатистиком за спеціальністю і новачком у справі», якому незручно доручати викладання статистики, як це зробив у своїй заяві професор Ейхельман [1, арк. 2 зв]. Навпаки, більшості викладачів факультету були добре відомі економічна ерудиція Цитовича, його працездатність та викладацький талант. Через це для факультету було

бажаним отримати в особі Миколи Мартиніановича нову молоду і корисну силу. Єдиною можливістю для цього, на думку факультету, було доручення йому читання обов'язкового курсу статистики з винагородою 1200 руб. на рік, про що і йшлося у клопотанні декана юридичного факультету О. Романовича-Славатинського на ім'я ректора Університету від 23 квітня 1891 р. [1, арк. 3–4].

Після звичайної процедури звернення ректора Університету Св. Володимира до попечителя Київського учбового округу (лист від 17 травня за № 4146) від останнього 15 червня 1891 р. надійшла відповідь за № 4919. Повідомлялося, що міністр народної освіти у листі від 3 червня за № 9625 дозволив приват-доценту Університету Св. Володимира М. Цитовичу викладання лекцій зі статистики з винагородою 1200 руб. на рік на підставі ст. 64 Статуту Університетів [1, арк. 5].

Повернувшись із зарубіжного наукового відрядження, молодий і перспективний приват-доцент почав читати лекції з статистики. В архіві університету Св. Володимира нам не вдалося відшукати його лекційного навантаження у цей період. У протоколі засідання юридичного факультету від 31 січня 1892 р. знаходимо лише невеличку інформацію про те, що серед питань, винесених на обговорення, 16 пунктом стояло «Об изменении часа лекций Н. Цитовича» [10, арк. 2 зв.].

Того ж 1892 року прізвище Цитович зустрічається серед членів спеціальної комісії, створеної деканом для перегляду навчального плану і про-

грами викладання на юридичному факультеті. Оскільки до компетенції означеної комісії входила підготовка рекомендацій щодо семестрового розподілу навчальних дисциплін та збалансування лекційних курсів економічних та юридичних наук, детальніше розглянемо роботу цієї комісії. Зауважимо, що Микола Мартиніанович тоді ще не викладав поліцейське право, на якому буде сконцентрована наша увага. Це станеться дещо пізніше. Проте обсяги та семестри викладання поліцейського права як навчальної дисципліни в Університеті Св. Володимира на довгі роки будуть встановлені відповідно до рекомендацій саме цієї комісії.

Комісія, призначена юридичним факультетом для перегляду навчального плану, повинна була розглянути два різні питання: думку попередньої комісії, створеної для вирішення проблеми розподілу навчальних годин, та особливу думку професора Д. Піхна з цього ж питання [11, арк. 1]. Попередня комісія вважала за потрібне зробити зміни як у розміщені предметів за семестрами, так і в кількості годин, запланованих на кожен навчальний тиждень. Для цього вона зробила низку пропозицій, серед яких була і рекомендація зменшити кількість лекційних годин, які відводилися для поліцейського права [11, арк. 1 зв.]. Ми не будемо в деталях передавати суть і мотивацію пропозицій щодо вдосконалення викладу всіх навчальних дисциплін. Наголосимо лише, що йшла «боротьба за години» між «чистими правниками» та «правниками-економістами». Точку зору останніх відстоював професор

Д. Піхно, який вважав «преобладание цивилистики существенным недостатком выработанного комиссией примерного плана» [11, арк. 2 зв.]. На його думку, кількість годин, відведених для вивчення римського права і цивільного права, повинна бути суттєво зменшена [11, арк. 3].

Розглянувши і проаналізувавши наявні на юридичному факультеті думки щодо вдосконалення навчального процесу, комісія зробила відповідні висновки, які були спрямовані на примирення протилежних позицій. Загалом план реорганізації навчального процесу, «выработанный прежней комиссией» [11, арк. 3], був визнаний таким, що має право на існування. Разом із тим до нього пропонувалося внести низку суттєвих доповнень. Рекомендації щодо поліцейського права зводилися до такого: «комиссия считает более целесообразным, вместо международного права, перенести на 4-й курс полицейское право. Такое распределение предметов, — стверджувалося далі, — будет иметь еще то преимущество, что экономические предметы будут размещены равномерно между всеми четырьмя курсами (политическая экономия, статистика, финансовое право, полицейское право)» [11, арк. 4]. Отже, доводиться констатувати, що на той час поліцейське право розглядалося в Університеті Св. Володимира як дисципліна переважно економічного циклу.

Виявивши наявність певних неузгодженостей навчального плану юридичного факультету щодо співвідношення «юридичних» і «економічних» дисциплін, комісія у своїх

рекомендаціях наголосила: «Конечно, нет никакого основания считать юридические науки «более важными» чем науки политические и экономические, так же точно и на оборот, нет основания считать науки второго рода «более важными» чем науки чисто юридические» [11, арк. 5–5 зв.]. Далі комісія засвідчувала своє розуміння складності викладання економічних і політичних дисциплін на юридичному факультеті. Вона полягала в тому, що «юридические предметы более разработаны, чем предметы экономические и политические, что объясняется, конечно, тем, что чисто юридические науки имеют дело с сравнительно простыми фактами и отношениями, тогда как экономические и политические науки имеют своим предметом явление высших порядков» [11, арк. 6]. Висновок, який слідує після такої констатації, цілком очевидний: «характер преподавания чисто юридических и других наук юридического факультета, должен быть существенно различен» [11, арк. 6 зв.].

Усвідомлюючи наявність певної методологічної кризи в системі викладання юридичного факультету Університету Св. Володимира, члени факультетської комісії дійшли висновку, що вихід потрібно шукати «не в ослаблении преподавания юридических наук. Скорее следовало бы стремиться, если не к полному разделению нынешнего юридического факультета на два самостоятельные факультета: чисто юридический и факультет государственных наук, то по крайней мере к подразделению его на два отдела, приблизительно в том

смысле, как это было при старом университетском уставе» [11, арк. 7].

Проект нового навчального плану юридичного факультету, запропонований комісією, передбачав викладання поліцейського права у сьомому та восьмому семестрах, тобто на четвертому курсі, відповідно по п'ять та чотири години на тиждень [11, арк. 9]. Рукою М. Цитовича до плану внесено уточнення: у сьомому семестрі на поліцейське право планувалося п'ять годин, а насправді було чотири години, оскільки одна година відводилася на практичні заняття з кримінального права. Саме на цьому акцентував увагу Микола Мартиніанович, роблячи власноручну помітку. Якщо раніше поліцейське право читалося впродовж двох семестрів третього курсу, тепер його читання планувалося перенести на два семестри останнього курсу, а кількість тижневого навантаження з цього предмета зменшувалася на дві години [11, арк. 9 зв.]. Розробники документа також запропонували нескладну схему зміни навчального плану [11, арк. 9 зв. – 10].

Завершувалися рекомендації спеціальної комісії юридичного факультету таким: «комиссия считает необходимым прибавить, что на регулирование преподавания в указанном здесь смысле, она смотрит исключительно как на факультетское дело, которое не следует переносить на усмотрение и утверждение министерства. В противном случае факультет или вовсе будет лишен возможности сделать какие-либо новые перемены в своем учебном плане, или же, по меньшей мере, такие перемены бу-

дут сопряжены с значительными проволочками и затруднениями. Между тем, как видно уже из предыдущего (пункт 4-й) комиссия убеждена, что этот план не может и не должен считаться навсегда неизменным» [11, арк. 10 зв.]. Цікаво зазначити, що цитований документ був підписаний лише деканом юридичного факультету О. Романовичем-Славатинським та М. Цитовичем.

Отже, створена юридичним факультетом для перегляду навчального плану спеціальна комісія, до складу якої входив і М. Цитович, вважала доцільним викладати поліцейське право по чотири години щотижня впродовж двох семестрів [11, арк. 16 зв.]. Для цього були обрані сьомий і восьмий семестри. Проте питання було вирішено дещо інакше. Зберігши запропоновану кількість годин, відведених на лекції з поліцейського права, факультет установив п'ятий і шостий семестри часом читання лекційного курсу.

У 1891–1893 рр. Микола Мартиніанович читав в Університеті Св. Володимира курс статистики. До викладання цієї дисципліни він серйозно готувався, про що свідчать публікації двох курсів зі статистики [20; 21]. Від 1893 р. йому доручили також читання лекцій з поліцейського права. Причиною цього стало призначення професора А. Антоновича товаришем (заступником) міністра фінансів. У зв'язку з переїздом останнього до столиці на нове місце роботи юридичний факультет під час засідання 31 травня 1893 р. ухвалив доручити М. Цитовичу викладання лекційного курсу поліцейського права [3, арк. 1].

Того ж дня декан повідомив про таке рішення юридичного факультету ректора університету Св. Володимира, який через попечителя Київського учбового округу (лист від 4 червня за № 1145) – міністра народної освіти. Міністр через інформування попечителя (лист від 2 липня за № 5655) дозволив (від 21 червня за № 114313) М. Цитовичу читання зазначеного курсу [3, арк. 2–6]. За декілька місяців в університеті отримали нового листа попечителя Київського учбового округу В. Вельямінова-Зернова від 8 листопада за № 9811. У ньому з посиланням на лист міністра від 27 жовтня за № 19249, повідомлялося, що міністр указом від 25 жовтня 1893 р. дозволив призначити М. Цитовича виконувачем обов'язків екстраординарного професора кафедри поліцейського права [2, арк. 1–2].

1896 року, після клопотання юридичного факультету, М. Цитовича призначили секретарем факультету на місце померлого 19 вересня 1896 р. професора Л. Казанцева [4, арк. 2, 5, 7]. Через чотири роки, 1900 р. ученого перепризначили на цю посаду [6, арк. 1–2].

Наприкінці 90-х років XIX ст. Микола Мартиніанович зробив ще один важливий крок у науковій кар'єрі – захистив докторську дисертацію. 14 жовтня 1898 р. він подав ректору університету, як цього вимагала процедура підготовки захисту, два екземпляри дослідження «Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов» і заяву з проханням передати їх на розгляд юридичного факультету [5, арк. 1]. Через два дні ректор Ф. Фортинський задовольнив

прохання М. Цитовича. Рецензувати роботу на юридичному факультеті доручили професору М. Яснопольському. Вислухавши його рецензію, під час засідання факультету 16 лютого 1899 р. було ухвалено рішення: дозволити Цитовичу публічний захист поданої ним дисертації 21 лютого і призначити ординарних професорів Д. Піхна і М. Яснопольського офіційними опонентами на зазначеному диспуті [5, арк. 2].

Декан О. Романович-Славатинський повідомив про це ректора Університету Св. Володимира 17 лютого 1899 р. листом за № 46 [5, арк. 2]. Але за декілька днів, а саме 19 лютого, декану юридичного факультету надійшло розпорядження ректора за № 264 про те, що диспут професора М. Цитовича скасовується до особливого розпорядження про наступну дату захисту [5, арк. 7]. Нам не вдалося з'ясувати причин перенесення дати захисту М. Цитовичем докторської дисертації. Пошуки серед матеріалів київських архівів також не дали відповідей на це питання. Відкладений захист все-таки відбувся 16 травня того ж року [5, арк. 8]. Бажаючі мали змогу ознайомитися з докторською дисертацією Миколи Мартиніановича, яка була опублікована напередодні захисту та присвячувалася місцевим бюджетам Пруссії [22]. Рецензенти – професори Д. Піхно і М. Яснопольський – загалом позитивно оцінили докторську дисертацію. Рецензія останнього була опублікована в «Университетских известиях» і нараховувала сімдесят чотири сторінки [34].

Вислухавши дисертанта і відгуки опонентів під час публічного засі-

дання юридичний факультет визнав захист задовільним, і Миколу Мартиніановича удостоїли ступеня доктора політичної економії і статистики. [5, арк. 16]. Рішення юридичного факультету на засіданні 19 травня підтвердила і Рада Університету, що й засвідчив диплом № 1133 від 4 червня 1899 р. [5, арк. 17–18]. Того ж дня, коли Рада ухвалила вищезгадане рішення, юридичний факультет подав клопотання про присвоєння Цитовичу звання ординарного професора, «так как он вполне этого заслуживает» [5, арк. 18]. Заява декана з цього приводу від 19 травня 1899 р. за № 320 знову через ректора була передана 24 травня до канцелярії попечителя. Попечитель Київського учбового округу В. Вельямінов-Зернов 10 серпня 1899 р. повідомив листом № 8606, що імператорським наказом по цивільному відомству від 21 червня 1899 р. за № 53 «исправляющий должность экстраординарного профессора Университета Св. Владимира доктор политической экономии и статистики Цытович назначен ординарным профессором сего университета по кафедре полицейского права» [5, арк. 20]. Таким чином, ставши ординарним професором кафедри поліцейського права, Микола Мартиніанович змушений був продовжувати читання лекційного курсу з цієї дисципліни.

Як професору кафедри поліцейського права юридичного факультету та доктору політичної економії та статистики М. Цитовичу доводилося одночасно читати по декілька лекційних курсів, що суперечило чинній тоді академічній традиції. Так, у зв'язку з виходом у відставку професора Д. Піхна за вислугою років юри-

дичний факультет 24 квітня 1901 р. постановив: «преподавание политической экономии временно поручить г. ординарному профессору Н. Цытовичу» [8, арк. 2–2 зв.]. Але вже 3 листопада 1901 р. Микола Мартиніанович звернувся до декана юридичного факультету з заявою «об обременительности для него чтения двух курсов» [8, арк. 8] (малося на увазі – поліцейського права і політичної економії). Заяву професора було розглянуто, і вже з весняного семестру 1902 р. політичну економію читав приват-доцент В. Железнов [8, арк. 9].

Статут імператорських російських університетів передбачав також виконання професорами найрізноманітніших адміністративних функцій. 30 березня 1902 р. декан юридичного факультету Університету Св. Володимира, заслужений ординарний професор О. Романович-Славатинський подав заяву на ім'я ректора про звільнення його з посади декана через хворобу [7, арк. 4]. У зв'язку з цим ректор університету подав пропозицію попечителю Київського учбового округу, в якій зазначалося: «по моему мнению, для замещения вакансии декана является подходящим лицом ординарный профессор Университета Св. Владимира Николай Мартинианович Цытович, который с 19 сентября 1896 года состоит секретарем юридического факультета и за последнее время (около 1 S года), по случаю болезни г. Романовича-Славатинского, фактически заведовал делами факультета» [7, арк. 5].

До пропозиції очільника Університету Св. Володимира прислухались,

і 1 червня 1902 р. попечитель Київського учбового округу інформував ректора: «Г. Управляющий [МНП], предложением от 22 истекающего мая за № 14036 уволил заслуженного ординарного профессора Университета Св. Владимира Романовича-Славятинского согласно его прошению, по болезни, от должности декана юридического факультета и назначил деканом сего факультета, ординарного профессора Цытовича, о чем имею честь уведомить [ВП], вследствие представления от 30 марта сего года за № 678». [7, арк. 8]. 11 червня Миколу Мартиніановича повідомили про нове призначення, а також зробили відповідний запис у його формуючому списку.

Ми не станемо аналізувати діяльність М. Цитовича на посаді декана юридичного факультету, оскільки це виходить за межі обраної теми. Наголосимо лише, що адміністратором він був успішним, про що свідчать не лише щорічні звіти подані ним на ім'я ректора. У вересні 1905 р. Микола Мартиніанович став ректором Університету Св. Володимира (затверджений на цій посаді міністром народної освіти 6 вересня 1905 р.). Чотири рази поспіль він переобирався ректором на трирічні терміни. Лише 9 травня 1917 р., згідно з проханням, указом Тимчасового уряду його звільнили з цієї посади [35, с. 158–167]. Ректорська діяльність Миколи Мартиніановича зокрема й адміністративна загалом не входить до кола досліджуваних нами питань, тому ми залишимо її поза увагою. Відзначимо лише, що період ректорства М. Цитовича припадав на складний

час, пов'язаний із революційними подіями 1905–1907, 1917 років та Першою світовою війною. Можемо лише констатувати, що на долю очільника Університету Св. Володимира випали важкі випробування, які він з честю і гідністю долав. [23].

Навіть з огляду на важливі адміністративні посади – декана юридичного факультету, а згодом ректора Університету Св. Володимира, які вимагали значних зусиль і часу Микола Мартиніанович залишався передусім професором. Він любив молодь, що дало підстави останньому ректору Університету Св. Володимира Є. Спекторському назвати його «благородным другом молодежи» [32, с. 90]. Тому читання лекційного курсу з поліцейського права професор вважав для себе обов'язком незалежно від того, на якій посаді він не перебував, навіть за умови, якщо вона (посада) передбачала значне зменшення академічного навантаження. Так, в осінньому півріччі 1905 р. ординарний професор М. Цитович, перебуваючи на посаді ректора Університету Св. Володимира, читав «Полицейское право (введение и политика народного хозяйства), 4 лекции с практическими занятиями» [15, с. 52]. У весняному півріччі він продовжував читати «полицейское право (политика народного образования, народного здоровья и нравственности и полицию безопасности), 4 лекции с практическими занятиями» [15, с. 55]. Наголосимо лише, що таке тяжке навантаження відповідало повному академічному навантаженню професора, тоді як ректорська посада давала можливість цілком

законним шляхом зменшити навантаження більше ніж удвічі.

Професор М. Цитович читав лекції і проводив семінарські заняття для студентів третього курсу юридичного факультету по 4 години на тиждень у понеділок, вівторок, середу і четвер від 11 до 12 годин. Лекції для переведених умовно на четвертий курс у осінньому півріччі він читав по 2 години на тиждень: у середу від 10 до 11 години та у суботу від 13 до 14 години [15, с. 63]. Для оволодіння курсом ректор рекомендував використовувати Звід законів Російської імперії (Т. XI–XIV), вітчизняні підручники з поліцейського права, підготовлені Бунге, Андреевським, Антоновичем, Шеймїним і Дерюжинським, а також праці «Schönberg Handbuch der politischen»; «Conrad Handwörterbuch der Statswissenschaften» [15, с. 63]. Консультації студентів планувалися після лекцій.

Зведена відомість результатів екзамінів на юридичному факультеті 1909 року подає цінну інформацію про М. Цитовича як екзаменатора. Документ інформує, що у січні 1909 р. до іспиту з поліцейського права було допущено 60 студентів, а складала його лише 25 осіб. З них оцінку «весьма удовлетворительно» отримало 12, а «удовлетворительно» 13 студентів. У травні місяці кількість допущених до складання іспитів з поліцейського права значно зросла і становила вже 296 осіб. Проте прийшли на екзамен лише 166 осіб. Отримані оцінки були такими: «весьма удовлетворительно» – 96 осіб, «удовлетворительно» – 70 осіб. Груднева сесія дала такі резуль-

тати: допущених до іспиту виявилося 166 осіб, а складала його лише 70 осіб, з яких оцінку «весьма удовлетворительно» отримало 39, знання 40 оцінено як «удовлетворительные» [16, с. 46–47]. Отже, Микола Мартиніанович був вимогливим і разом з тим лояльним екзаменатором. Кількість «весьма удовлетворительных» та «удовлетворительных» оцінок, представлених ним, була приблизно рівною, а «неудовлетворительных» оцінок взагалі не було. Для прикладу і порівняння наведемо відомості про оцінки з римського права, які отримали студенти-юристи у грудні 1909 р. Складала іспит 179 студентів. Оцінки «весьма удовлетворительно» отримали лише 11 осіб, знання ще 77 осіб були оцінені як «удовлетворительные», а «неудовлетворительные» оцінки отримав аж 91 студент [16, с. 47].

Події Лютневої революції 1917 року, як і ті, що передували їм, призвели до того, що на зміну поліцейському праву в університетах прийшло адміністративне право. Нечисленні за цей період документи засвідчують, що 7 лютого 1917 р. М. Цитович разом із К. Воблим приймали на юридичному факультеті вже адміністративне право [24, с. 279]. У лютому 1919 р. щотижневий журнал – довідник «Студенческий вестник» опублікував оголошення, що сповіщало: заняття в Університеті Св. Володимира планується розпочати 13 лютого. Далі інформувалося: «впредь до нового объявления, экзамены по юридическому факультету будут произведены... Н. М. Цытовичем 29, 30, 31 января» (Студ. вестник. – 1919. – 10 февраля. –

С. 6.) Дивне і запізнile оголошення, адже видання датувалося 13 лютого 1919 р. Очевидно, на цей час професор уже прийняв іспити. Проте з якої саме дисципліни професор М. Цитович приймав іспит, залишається не з'ясованим.

30 травня 1919 р. Миколу Мартиніановича було заарештовано Київською губернською надзвичайною комісією за звинуваченням «у націоналізмі» з конфіскацією частини майна. Лише після втручання керівництва Київського університету того ж дня його було звільнено [35, с. 161]. Один із очевидців тих подій, Є. Спекторський, пишучи про більшовицький терор, інформував: «Скрывавшегося Н. М. Цытовича заманили в университет и отправили в комнату для смертников при чрезвычайке. Добиться его освобождения оттуда удалось почти чудом. Сами коммунисты посоветовали ему скрыться. Проф. Теревинский заморозил ему нос, что сделало его лицо неузнаваемым. Он переделся в рубище и в таком виде незамеченный чекистами вышел пешком из Киева» [32, с. 94].

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що вчений-правник М. Цитович як професор юридичного факультету в Університеті Св. Володимира читав лекції зі статистики, політичної економії та поліцейського права. Лекційний курс з поліцейського права читався ним від травня 1893 р. до початку 1917 р. і став його основним академічним навантаженням. Прихід Миколи Мартиніановича в поліцейстику був викликаний відсутністю профе-

сора-поліцейста у зв'язку з переходом професора поліцейського права А. Антоновича на інше місце служби. М. Цитович сумлінно виконував свої професорські обов'язки, поєднуючи їх з адміністративною роботою на посаді декана юридичного факультету та ректора Університету Св. Володимира. Зміна політичної кон'юнктури 1917 року надовго поховала поліцейське право як університетську дисципліну і галузь науки. 31 жовтня 1919 р. у Києві самотнім помер і М. Цитович. Разом із ним припинила своє існування київська університетська школа поліцейського права. Поліцейстика як наука на довгі роки перестала існувати в умовах нових політичних реалій. А невдовзі, вже 1920 року, радянська влада ліквідувала в Україні й університети як форму організації вищої освіти. Їх існування було визнано недоцільним. Отже, поліцейстика, як наука і навчальна дисципліна, й університети, як універсальна форма організації вищої освіти, в Україні надовго і майже одночасно припинили існування.

Список використаних джерел:

1. Державний архів м. Києва (далі – ДАК). – Ф. 16, оп. 330, спр. 66 «О поручении приват-доценту Цытовичу чтения лекций по статистике».
2. ДАК. – Ф. 16, оп. 330, спр. 131 «О назначении приват-доцента Университета Цытовича и.д. экстраординарного профессора, [1893]».
3. ДАК. – Ф. 16, оп. 3320, спр. 182 «О назначении профессора Антоновича товарищем министра финансов и о поручении преподавания полицейского права приват-доценту Цытовичу, [1893]».

4. ДАК. – Ф. 16, оп. 335, спр. 96 «Об определении профессора Цытовича секретарем юридического факультета, [1896 р.]».

5. ДАК. – Ф. 16, оп. 338, спр. 22 «О защите магистром Н. М. Цытовичем диссертации на степень доктора и о назначении ординарным профессором по кафедре политической экономии, [1898–1899]».

6. ДАК. – Ф. 16, оп. 339, спр. 106 «Об утверждении профессора университета Цытовича секретарем юридического факультета еще на четыре года, [1900 р.]».

7. ДАК. – Ф. 16, оп. 341, спр. 56 «Об увольнении профессора А. В. Романовича-Славатинского от должности декана юридического факультета и определении на это место Цытовича, [1902 р.]».

8. ДАК. – Ф. 16, оп. 342, спр. 132 «О временном поручении чтения лекций политической экономии и статистике проф. Цытовичу и приват-доценту Железнову по случаю выхода в отставку Д. И. Пихно, [1901]».

9. ДАК. – Ф. 16, оп. 465, спр. 1382 «Отчет о занятиях министра политической экономии и статистики Николая Цытовича во время второго полугодия его заграничной командировки с 6. XI.1889 по 6.V.1890 г., [1890 р.]».

10. ДАК. – Ф. 16, оп. 465, спр. 1391 «О изменении часа лекций Н.М. Цытовича».

11. ДАК. – Ф. 16, оп. 341, спр. 1392 «Доклад комиссии по пересмотру плана и программ преподавания на [юридическом] факультете, [1892 р.]».

12. Антологія української юридичної думки : в 6 т. Т. 5. Поліцейське та адміністративне право / [ред. кол. : Ю.С. Шемшученко (голова) та ін. ; упоряд. : Ю. І. Римаренко, В. Б. Авер'янов, І. Б. Усенко]. – К.: ВД «Юридична книга», 2003. – 600 с.

13. З іменем Святого Володимира : Київський університет у документах, матеріалах та спогадах сучасників : у 2 кн. Кн. 1 / [упоряд. В. Короткий, В. Ульяновський]. – К.: Заповіт, 1994. – 398 с. : іл.

14. З іменем Святого Володимира : Київський університет у документах, матеріалах та спогадах сучасників : у 2 кн. Кн. 2 / [упоряд. В. Короткий, В. Ульяновський]. – К.: Заповіт, 1994. – 480 с.

15. Обзорение преподавания на юридическом факультете Университета Св. Владимира на 1905–1906 учебный год // УИ. – 1905. – № 9. – С. 51–66.

16. Отчет о состоянии и деятельности Императорского Университета Св. Владимира в 1909 г. – К.: Унив. тип., 1914. – 112 с.

17. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 1 / за ред. І. С. Гриценка ; [ред. кол. : П. П. Андрушко, Г. І. Балюк, І. А. Безклубий та ін. ; уклад. : І. С. Гриценко, В. А. Короткий]. – К. : Либідь, 2010. – 413 с.

18. Поліцейське право в Університеті Святого Володимира : у 2 кн. Кн. 2 / за ред. І. С. Гриценка ; [ред. кол. : П. П. Андрушко, Г. І. Балюк, І. А. Безклубий та ін. ; уклад. : І. С. Гриценко, В. А. Короткий]. – К. : Либідь, 2010. – 462, [2] с.

19. Про скасування обмежень мало-руського друкованого слова // Хрестоматія матеріалів з історії української літературної мови : у 2 ч. / упорядкув. П. Д. Тимошенка. – К., 1961. – Ч. 2. – С. 296–337.

20. Цытович Н. М. Курс статистики / Н. М. Цытович. – Житомир : [Б. и.], 1888. – 366 с.

21. Цытович Н. М. Курс статистики : (народонаселение) : по лекциям прив.-доц. Ун-та Св. Владимира Н. М. Цытовича / Н. М. Цытович. – Житомир : Тип. и лит. насл. С. Бродовича, 1886. – 321 с.

22. Цытович Н. М. Местные расходы Пруссии в связи с теорией местных расходов / Н. М. Цытович. – К.: Тип. С. В. Кульженко, 1898. – 737 с.

23. Alma mater. Університет Св. Володимира напередодні та в добу Української революції 1917–1920 : матеріали, документи, спогади : [у 3 кн.] Кн. 1. Університет Св. Володимира між двома революціями / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка,

НБ ім. М. Максимовича ; Ін-т рукопису НБУВ та ін.; [упоряд. : В. А. Короткий, В. І. Ульяновський ; ред. кол. : Скопенко В. В., Слюсаренко А. Г., Андрейцев В. І. та ін.]. – К.: Прайм, 2000. – 697 с.

24. Alma mater. Університет Св. Володимира напередодні та в добу Української революції. 1917–1920 : матеріали, документи, спогади : [у 3 кн.]. Кн. 2. Університет Св. Володимира за доби Української Центральної Ради та Гетьманату Павла Скоропадського / Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка, НБ ім. М. Максимовича ; Ін-т рукопису НБУВ та ін.; [упоряд. : В. А. Короткий, В. І. Ульяновський ; ред. кол. : Скопенко В. В., Слюсаренко А. Г., Андрейцев В. І. та ін.]. – К.: Прайм, 2001. – 697 с.

25. История Киева : в 3 т., 4 кн. Т. 2. Киев периода позднего феодализма и капитализма / АН УССР, Ин-т истории ; [гл. редкол. : Ю. Ю. Кондуфор (гл. ред.) и др. – К.: Наукова думка, 1983. – 463 с.

26. Історія Київського університету : 1834–1959 / відпов. ред. О. З. Жмудський. – К.: Вид-во Київ. ун-ту, 1959. – 629 с. : іл.

27. Калакура Я. Творча спадщина Симона Петлюри як історичне та історіографічне джерело / Я. Калакура // Симон Петлюра в історії національній пам'яті / Укр. ін-т нац. пам'яті ; Полт. обл. держ. адм. ; Ін-т іст. України НАНУ ; Полт. держ. пед. ун-т ім. В.Г. Королева ; [відп. ред. В. Ф. Верстюк]. – Київ, 2009. – С. 6–28.

28. Лотоцький О. Російська академія наук в українській справі / О. Лотоцький // Сторінки минулого / О. Лотоцький. – Варшава, 1933. – Ч. 2. – С. 327–381.

29. Макар Г. Науковці України на захисті прав української мови на початку ХХ століття / Г. Макар // Сучасні проблеми мовознавства та літературознавства / М-во освіти і науки України ; Ужгород. нац. ун-т ; НАНУ, Ін-т укр. мови. – Ужгород, 2011. – Вип. 16. – С. 384–388.

30. Пилипенко Ю. Д. До історії Київського університету в 1917 р. / Ю. Д. Пилипенко // Студентські наукові праці Київ. держ. ун-ту ім. Т. Г. Шевченка. – К., 1958. – Зб. 23. – С. 18–27.

31. Сірополко С. О. Історія освіти в Україні / С. Сірополко; [ред. Ю. Вільчинський, Л. Масенко]; Український вільний ун-т ; Друзі т-ва ім. Григорія Ващенко. – 2-е вид. – К.: Наукова думка, 2001. – 912 с.

32. Спекторский Е. В. Столетие Киевского Университета Св. Владимира / Е. В. Спекторский. – Белград : [Б. и.], 1935. – 104 с.

33. Столетие Киевской первой гимназии (1809–1811–1911 гг.) : обзор истории гимназии. Ч. 1. Киевское главное народное училище (1789–1809 гг.); Киевская гимназия (1809–1836 гг.); Киевская первая гимназия (1836–1854 гг.). – К.: Тип. С. В. Кульженко, 1911. – XXXVIII, 542 с. : ил., 8 л. ил.

34. Яснопольский Н. П. [Рецензия] / Н. П. Яснопольский // УИ. – 1899. – № 9. – С. 1–74. – Рец. на: Местные расходы Пруссии связи с теорией местных расходов / Н. М. Цытович. – К., 1898. – 92 с.

35. Ректори Київського університету. 1834–2006 / В. В. Скопенко, В. А. Короткий, Т. В. Табенська, І. І. Тіщенко, Л. В. Шевченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., : Либідь, 2006. – 336 с. : іл.

Соломаха А. Г. Преподавательская деятельность М. Цытовича – последнего профессора полицейского права в Университете Святого Владимира.

Статья посвящена исследованию преподавательской деятельности последнего профессора полицейского права Университета Святого Владимира Н. М. Цытовича (1861–1919). Воссоздание его педагогической деятельности осуществляется благодаря обнаруженным в фондах Государственного Архива г. Киева документам.

Ключевые слова: Н. Цытович, полицейское право, юридический факультет Университета Святого Владимира.

Solomakha A. G. Teaching Activities of the last police law professor at St. Volodymyr University M. Tsytovich.

The article investigates the teaching activity of the last police law professor at the St. Volodymyr University— M. Tsytovich (1861–1919). Recreating his teaching activities carried out on the basis of documents found in the State Archive of Kiev.

Key words: M. Tsytovich, Police Law, Law Faculty at St. Volodymyr University

Стаття надійшла до редакції 10.03.2014

ОСОБЛИВОСТІ СТРУКТУРИ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ОХОРОНИ І ЗАХИСТУ МАЙНОВИХ ПРАВ ФІЗИЧНИХ ТА ЮРИДИЧНИХ ОСІБ

Статтю присвячено розкриттю особливостей структури цивільних правовідносин у сфері охорони і захисту майнових прав, аналізу їх елементів та висвітленню взаємозв'язку цих елементів між собою.

Ключові слова: майнові права, правовідносини, інтерес, правочини, воля особи.

**Кушерець Дарина
Василівна,**

*кандидат економічних наук, доцент кафедри менеджменту зовнішньоекономічної діяльності
Університету
сучасних знань*

У житті кожної людини, в якій би державі світу вона не жила, майно і майнові права є першоосновою її буття, оскільки саме наявність майна, його кількість, цінність, якість тощо визначає статус такої особи в суспільстві. Історія свідчить, що про залежність людини від майна і майна від людини суспільство зрозуміло давно, а тому одні люди завжди намагалися збільшити свої майнові статки, у різний як законний, так і незаконний способи намагаюся у подальшому захистити свої майнові права вже від незаконного на них посягання інших осіб, оскільки поряд з ними завжди існувала інша група людей, яка весь час намагалася обійти закон і ті форми та методи захисту майнових прав, які застосовує власник з метою заволодіти майном.

Безумовно, такий конфлікт інтересів між власниками майнових прав, з одного боку, та особами, які зазіхають на такі права, з іншого, буде завжди існувати. У цьому полягає суспільна суть економічної складової майна, оскільки саме вона породжує інтерес особи до майна, стаючи предметом людського протистояння. На загальносуспільному рівні така ж суть власності породжує конфлікти не лише між людьми чи групами людей, юридичними особами, але є причиною міждержавних конфліктів. Боротьба за воду, землю, надра, чисте повітря, ліси, а разом із тим і продукти, які людство у зв'язку з цим культивує, за умов

постійного зростання кількості людей на планеті буде призводити до все складніших і складніших конфліктів, які можуть набувати і глобального характеру.

Усі ці питання стосуються цивільних правовідносин, які мають місце у сфері охорони і захисту майнових прав як фізичних, так і юридичних осіб.

Питання структури цивільних правовідносин знаходило своє відображення у працях вітчизняних науковців, зокрема Р. Халфіної, Є. Харитонова, О. Харитонової, Е. Богданової, А. Малько, І. Жилінкової, Ю. Дзери. У той же час ця проблема не знайшла свого широкого висвітлення саме через призму охорони і захисту майнових прав, що свідчить про необхідність її детального розгляду.

Безумовно, у кожному випадку охорона майнових прав і посягання на такі права, захист майнових прав і протидія йому завжди є наслідками свідомої поведінки людини, оскільки свідомість завжди ґрунтується на інтересі. Незважаючи на це, законодавець у питаннях «інтересу» у правовому регулюванні відносин власності приділив недостатньо уваги, хоча саме інтерес особи в усіх цивільних правовідносинах відіграє ключову роль.

Проблема полягає в тому, що як правоохоронну, так і правозахисну політику держави в питаннях охорони і захисту майнових прав особи не можна абсолютизувати, розділивши її на виключно охоронну і виключно захисну діяльність. Такий розподіл усе ж має відносний характер, оскільки в цьому питанні перепліта-

ються інтереси сторін з економічної точки зору, з одного боку, й інтереси держави з правової точки зору – з іншого. Таким чином, діалектика їх взаємодії ґрунтується на тому, що приватний інтерес завжди зумовлений державним інтересом, а державний інтерес – приватним.

Таким чином, роль інтересу полягає в тому, що саме інтерес особи визначає її дії, які скеровуються на досягнення того правового чи неправового результату, що особою розцінюється як благо. Відсутність інтересу не породжує дій, а відповідно і правовідносин. Отже, інтерес є первинним, а решта складових правовідносин (зокрема і суб'єктивні права) – похідними від нього [1, с. 415].

У той же час Цивільний кодекс України передбачає захист лише такого інтересу особи, «який не суперечить загальним засадам цивільного законодавства» (ч. 2 ст. 15 ЦК України). Таким чином, законодавець не дає конкретного поняття інтересу в цивільному праві. Незважаючи на це, він усе ж оперує таким неуточненим поняттям. Такий підхід до правового закріплення інституту інтересу, з одного боку, є виправданим, оскільки водночас перерахувати в законодавстві всі законні інтереси чи охоронювані законом інтереси неможливо» [2, с. 278]. Саме тому інтерес не може мати своєї системи і бути хоча б частково відображеним у законодавстві, оскільки тоді б він отримав форму суб'єктивного права з обов'язком іншої сторони це право забезпечувати або утриматися від певних дій або активно їм сприяти [1, с. 417].

Разом із тим така позиція законодавця породжує наукову полеміку. Так, глава 3 Цивільного кодексу України має заголовок «Захист цивільних прав та інтересів». У цьому зв'язку Є. Харитонов і О. Харитонova доречно ставлять питання, що в такому разі мав на увазі законодавець: «йдеться про інтерес в цивільному праві» чи про «цивільний інтерес» [3, с. 127]?

«Цивільний інтерес» є поняттям настільки широким, що охоплює всі без винятку інтереси, становлячи собою не уточнену суб'єктивну категорію. Зміст цієї категорії полягає в безмежних прагненнях чи бажаннях щодо змісту відношень. Разом із тим, якщо відносини захищаються законом, то вони починають набувати правового характеру, а якщо ні – то не можуть бути предметом захисту. Тобто поняття «цивільний інтерес» є складним, оскільки першою його стадією є інтерес у загальнопобутовому розумінні. Такий інтерес, як зазначає О. Скакун, є доправовою категорією [4, с. 379]. Якщо ми говоримо про «інтерес у цивільному праві», то маємо на увазі інтерес, який регулюється нормами Цивільного кодексу, і саме він входить до складу цивільних правовідносин, регулюючись, з одного боку, нормами права і з цих підстав виконуючи роль охоронної функції прав власності, а з іншого – такий інтерес захищається законом, оскільки в такому разі інтерес особи, синтезуючись із нормами цивільного права, набуває статусу законного і становить собою одну зі складових цивільних правовідносин, які становлять собою складну

систему правових і соціально-психологічних інститутів. Особливо це яскраво виявляється в правовідносинах, пов'язаних з охороною і захистом майнових прав, оскільки такий інтерес завжди буде спрямовуватися лише на те майно, яке особа вважає за своє, що породжує у зв'язку з цим і її майнові права на нього.

За умов незаконного посягання на майнові права інтерес порушника виходить за межі цивільного права, а отже і цивільно-правових відносин, набуваючи іншого змісту (наприклад, кримінального чи змісту, пов'язаного з адміністративною відповідальністю).

За умов порушення норм права однією зі сторін кожна форма цивільних правовідносин буде розширятися за рахунок наповнення, окрім правовідносин, урегульованих нормами цивільного права, змістом охоронно-захисних норм. Таким чином, незважаючи на таку, на перший погляд, невидиму оболонку цивільної форми правовідносин, вона є сильною в правовому розумінні, оскільки в разі порушення дії охоронної межі норми права норми права набувають якісно іншого статусу – захисного.

Таким чином, норми цивільного права в цивільних правовідносинах відіграють подвійну роль. З одного боку, вони виконують охоронну роль, утримуючи сторони правовідносин від порушення майнових прав кожної з них, а з іншого – регламентують їх поведінку. При порушенні ж норм права їх охоронні функції набувають нових функцій – захисних.

У той же час для виконання таких завдань за рахунок правочинів особа

повинна проявити цілеспрямовану волю. Воля як складова правочину в питаннях охорони і захисту майнових прав відіграє одну з головних ролей, оскільки відсутність волі, зумовленої інтересом, завжди призводить до хаотичних дій особи, що викликає сумнів у її дієздатності, і з цих підстав будь-які договори як юридично значущі факти можуть бути визнані судом незаконними, виходячи з необхідності захисту майнових прав та інтересів такої особи.

Разом із тим механіка цивільних правовідносин завжди пов'язана з певними діями сторін чи однієї з них. Відсутність дій навіть за наявності інтересу та волі так і залишиться наміром щодо створення правовідносин. Лише цілеспрямовані дії, зумовлені волею та інтересом особи, породжують правочини. Відповідно до статті 202 ЦК України правочиною є дія особи, спрямована на набуття, зміну або припинення цивільних прав та обов'язків. Тобто кожен вид цивільних правовідносин законодавець пов'язує не лише з дією сторін, але і з їх бездіяльністю.

При цьому кожна така дія повинна бути не лише цілеспрямованою, але й відносною щодо предмета правовідносин, оскільки повинна перебувати в межах дії правової норми чи правових норм або договору. В іншому разі такі дії викривляють правовідносини, виводячи їх за межі дії норм права, що в безумовному порядку призводить до конфлікту інтересів, оскільки при цьому порушуються права однієї зі сторін, що вимушує її захищати свої майнові права.

Водночас такого роду правочини вказують на те, що відбувається пору-

шення обов'язків, які особа повинна виконати в передбачений законом чи договором спосіб. Тобто порушення однією зі сторін своїх обов'язків унаслідок бездіяльності або вчинення дій, які не обумовлені договором чи законом, одночасно призводить до порушення прав іншої сторони. У зв'язку з цим права й обов'язки сторін повинні бути урівноваженими настільки, щоб у кожних правовідносинах правочини були чітко сформульовані, оскільки кожний договір чи відносини мають низку окремих правовідносин, наслідки яких формують поступово і те благо, яке передбачалося отримати кожною стороною на початку укладення договору чи відносин.

Отже, складовою кожних правовідносин є наявність правочинів, які вчиняються як однією, так й іншою сторонами. З урахуванням таких обставин кожні правовідносини за своєю структурою складаються з двох частин права на дії як однієї, так й іншої сторони.

У той же час кожна дія обумовлена і юридичними обов'язками. Саме обов'язки правового характеру характеризують правовідносини як охоронні. Порушення обов'язків правового характеру дає підставу іншій стороні застосувати міри для захисту своїх майнових прав та інтересів.

Таким чином, у кожних цивільних правовідносинах, які пов'язані з майновими правами, завжди існує парність, яку складають завжди права й обов'язки. Не можуть існувати в однієї особи лише права, а в іншої – лише обов'язки, оскільки в такому разі такі відносини за своєю

природою не можуть бути урегульовані нормами цивільного права (наприклад, здирництво, рейдерство, порушення майнових прав за рахунок крадіжки майна тощо). Усі ці та інші випадки аналогічного змісту виходять за рамки цивільно-правових відносин договірної характеру юридичних фактів щодо спадкування майна, інтелектуальної власності тощо. Кожне суб'єктивне право передбачає права на особисті дії, права на чужі дії та права на захист, але водночас таке право передбачає й особисті обов'язки та обов'язки іншої сторони діяти з позицій охорони майнових прав кожної зі сторін. Особа, здійснюючи право власності щодо володіння, користування і розпорядження своїм майном, а відповідно і майновими правами, у безумовному порядку має право на такі особисті дії щодо свого майна на свій розсуд. Разом із тим такі дії повинні бути такими, щоб вони не порушували права інших осіб. Тому всі інші особи повинні діяти так чи бути в стані «дотримання пасивного обов'язку не заважати володільцю здійснювати своє право та не порушувати його» [5, с. 148].

Безумовно кожні правовідносини як у питаннях охорони, так і захисту майнових прав особи мають свою форму правочинів. Такі правочини можуть мати як усну, так і письмову форму. При цьому письмова поділяється як на просту письмову, так нотаріально посвідчену. Остання сьогодні, як правило, потребує державної реєстрації. Разом із тим такі вимоги до змісту правочинів у нормах права «не є ще правовідносинами. Це лише

модель до майбутніх правовідносин» [6, с. 64].

О. Шовкова пов'язує з елементами цивільних правовідносин дію цивільно-правових строків [7, с. 23]. Така позиція безумовно заслуговує на підтримку, оскільки такі правові категорії, як інтерес, воля особи завжди пов'язуються з цивільно-правовими строками та термінами, адже за їх межами такі категорії не мають і не набувають свого правового значення. У цьому і полягає правоохоронна сутність цивільних правовідносин. Водночас порушення правової норми чи певної групи таких норм тягне за собою виникнення правового конфлікту, який може переходити в режим правоохоронного чи навіть правозахисного характеру, наслідком якого є застосування до правопорушника певних санкцій, з одного боку, а з іншого – породжує підстави до застосування відновлювального права.

Таким чином, правоохоронна і правозахисна функції цивільних правовідносин завжди пов'язані з певним примусом. Так, державний примус, який застосовується судом, державною виконавчою службою, правоохоронними органами, на думку Є. Харитонова та О. Харитонкової, не є ознакою окремих правоохоронних відносин, а є елементом в механізмі регулятивних правовідносин. Тобто «правоохоронні відносини не є самостійним правовим явищем» [3, с. 366], а є «вимушене продовження регулятивних правовідносин» [8, с. 29].

Отже, цивільні правовідносини не закінчуються, не зникають при їх порушенні, вони лише змінюють свій статус, трансформуючись із регулятивно-

охоронних в адміністративно-правові, кримінально-правові чи цивільно-захисні правовідносини. При цьому в адміністративно-правових і кримінально-правових правовідносинах цивільно-правові правовідносини діють паралельно і мають місце одночасно в адміністративному і кримінальному процесі. Таким чином, у кожних цивільних правовідносинах норми права чи договору регулюють процедуру виконання сторонами їхніх прав і обов'язків, пов'язуючи таку процедуру з цивільно-правовими строками, концентруючи при цьому волю й інтерес сторін на дії чи події, зумовлені межами таких строків. У той же час порушення прав особи при вчиненні, виконанні чи закінченні цивільних правовідносин породжує порушення одночасно і норм права, оскільки відповідно до ч. 1 ст. 13 ЦК України «цивільні права особа здійснює у межах, наданих їй договором або актами цивільного законодавства». Разом із тим дії особи, які виходять за межі норм права чи договору, не завжди є порушенням прав особи. Необхідно, щоб такі дії в своїй наслідковій формі спричиняли збитки матеріального чи морального плану, обмежували, позбавляли або створювали перепони в користуванні, розпорядженні майновими правами.

Отже, порушене суб'єктивне право відновлюється за рахунок «примусового правового забезпечення певної поведінки зобов'язаної особи» [9, с. 56]. У зв'язку з цим правоохоронна дія правовідносин як цивільної форми суспільних відносин виникає в тому разі, коли порушується зміст правовідносин, який у безумовному

порядку завжди урегульований або нормами права, або договором чи рішенням суду. Саме тому правовідносини потребують свого відновлення, тобто повернення з деформованого стану прав у першостворені права, обумовлені, наприклад, договором. Це означає, що всі складові правовідносин – інтерес, воля, дія – повинні діяти у зворотному напрямку. Така суть правоохоронної функції правовідносин, безумовно, має місце за рахунок переговорів, уточнень позицій, відмови від деформованих дій чи їх наслідків, мирових угод тощо. У такому разі відбувається відновлення не лише суб'єктивного права особи, але і норм права. Це означає, що всі права й обов'язки повертаються в межі тої форми правовідносин, які були обумовлені на початку створення, укладення, продовження чи закінчення правовідносин. Такий підхід є ключовим у практичному його розумінні, оскільки досить багато наукових досліджень пов'язується лише з визначенням понять, елементів їх класифікації, розкриття особливостей, що є безумовно важливим. Разом із тим такий підхід є новим з погляду на методологію досліджень [3, с. 369].

Таким чином, є всі підстави щодо визначення основних елементів цивільних правовідносин і формулювання цивільно-правової форми таких правовідносин, з одного боку, а з іншого – визначити вплив їх складових на охоронну і захисну функцію цивільно-правових відносин. Так, елементами цивільно-правових відносин є:

а) цивільно-правовий інтерес особи;

- б) цивільно-правова воля особи;
- в) цивільно-правові дії особи;
- г) цивільно-правові строки і терміни;
- д) норми права чи договору;
- є) цивільні права й обов'язки сторін;
- ж) цивільно-правова відповідальність сторін;
- з) можливість застосування публічноправового чи приватноправового примусу.

Отже, цивільні правовідносини в галузі майнових прав – це зумовлені інтересом і волею дії сторін, урегульовані нормами права та посвідчені в передбачений законом спосіб і направлені на виникнення, зміну чи закінчення цивільних правовідносин з метою охорони і захисту прав власності.

Список використаних джерел:

1. Венедиктова І. В. Проблеми визначення категорії інтересу в цивільному праві / І. В. Венедиктова // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2005. – № 31. – С. 414–421.
2. Ясинок М. М. Особливості окремого провадження у цивільному процесуальному праві України (теоретико-правовий аспект) : монографія. – Суми: «Мак Ден», 2011. – 380 с.

3. Харитонов Є. О. Цивільні правовідносини : монографія / Харитонов Є. О., Харитонova О. І. – Одеса: «Фенікс», 2011. – 456 с.

4. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / Скакун О. Ф. – Харків, 2004. – 656 с.

5. Спасибо-Фатеева И. В. Парные права или еще одна попытка разобраться с личными неимущественными правами, сопоставить их с имущественными правами и раскрыть значимость категории «парные права» и их виды // Личные неимущественные права: проблемы теории и практики применения : сб. статей и иных материалов / под ред. Р. А. Стефанчука. – К.: Юринком Интер, 2010. – 1040 с.

6. Пушкин А. А. Гражданское право Украины: в 2-х частях / Пушкин А. А. – Х.: «Основа», 1996. – Ч. 1. – 440 с.

7. Шовкова О. В. Позовна давність як різновид цивільно-правових строків / О. Д. Шовкова: дис.... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Шовкова Олена Вікторівна. – Х., 2007. – 23 с.

8. Малько А. В. Охранительные правоотношения как гарантийная форма личности / Малько А. В. // Вопросы теории охранительных правоотношений Материалы научной конференции: – Ярославль: Ярославский гос. ун-т, 1991. – С. 27–29 с.

9. Юриста О. Про поняття та основні ознаки правоохоронного відношення / О. Юриста // Право України. – 1997 – № 10. – 56 с.

Кушерец Д. В. Особенности структуры гражданских правоотношений в сфере охраны и защиты, имущественных прав физических и юридических лиц.

Статья посвящена раскрытию особенностей структуры гражданских правоотношений в сфере охраны и защиты, имущественных прав, анализу их элементов и освещению взаимосвязей данных элементов между собой.

Ключевые слова: имущественные права, правоотношения, интерес, сделки, воля лица.

Kusherets D. V. Peculiarities of the Structure of Civil Relationships in the Field of Protection and Assertion of Property Rights of the Individuals and Legal Entities.

This article is devoted to exposition of the structure of civil relationships in the frameworks of protection and assertion of property rights, the analysis of their elements, and highlighting the mutual interconnection of these elements.

Key words: property rights, jural relationships, interest, will of an individual.

Стаття надійшла до редакції 23.02.2014

UKRAINIAN GOVERNMENT CRIMINAL LAW POLICY IN REGULATION IMAGINARY (MISTAKEN) DEFENSE

In the Article the author researched Ukrainian government criminal law policy in regulation imaginary (mistaken) defense. It is studied normative (legal) understanding of imaginary (mistaken) defense and its varieties.

Key words: mistaken defense, imaginary defense, varieties of mistaken defense.

**Ptashchenko Dmytro
Sergeevich,**

*Master of Law,
Assistant, PhD
Candidate,
Department of
Criminal Law and
Criminology, Faculty
of Law, T. Shevchenko
Kiev National
University*

INTRODUCTION

Imaginary (mistaken) defense at Ukrainian criminal law has been the subject of theoretical and judicial scrutiny for many years. Imaginary (mistaken) defense has been researched by C. Zaripova, G. Geert-Jan, J. Knoops, A. Ashworth, C. Roxin, R. Christopher, N. Jareborg and others.

In Ukraine imaginary (mistaken) defense has been regulated by normative rules (Art. 37 «Imaginary defense» Criminal code of Ukraine 2001). Unfortunately, some legislation positions in regulation imaginary (mistaken) defense has incorrect or non-systemic manner.

The aim of this research is to present and to analyze Ukrainian government criminal law policy in regulation imaginary (mistaken) defense. Therefore, it is necessary to present the subject in normative order (order, what was chosen by the Lawgiver in Art. 37 Criminal code of Ukraine).

The study is divided into four parts.

Part one is devoted to the legislation understanding of mistaken (imaginary) defense: its law nature and legislation understanding. The second part presents normative rules of regulation variety of mistaken (imaginary) defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense. In the third part it is studied legislation disposition of regulation variety of mistaken (imaginary) defense, when a person had rea-

sonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is not adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense. Finally, in the fourth part it is researched varieties of mistaken (imaginary) defense, when a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act.

THE FIRST PART

In law systems it's used different names of researched situation: mistaken defense (this term is used in Anglo-American law system), imaginary defense (it's widespread in civilian law system). In Ukrainian criminal law researched situation is called «Imaginary defense» (Art. 37 Criminal code of Ukraine). Term «Imaginary defense» will be also used in this study.

Ukrainian criminal law separates two situations: necessary defense (Art. 36 Criminal code of Ukraine) and imaginary defense (Art. 37 Criminal code of Ukraine). According to the Ukrainian criminal law policy necessary defense (Art. 36 Criminal code of Ukraine) and imaginary defense (Art. 37 Criminal code of Ukraine) are different situations. The main normative difference between these two situations consists in: necessary defense can be only against real socially dangerous trespass (objective trespass), and it cannot be against imaginary socially dangerous trespass (trespass, what exists in person's consciousness).

Legal definition (understanding) of «imaginary defense» is mentioned in the first part of Art. 37 Criminal code of Ukraine:

The imaginary defense shall mean

actions resulting in a harm caused in the absence of any real socially dangerous trespass where the person, who misinterpreted actions of the victim's, only mistakenly presumed the reality of such trespass [1].

According to the legal definition of imaginary defense it's possible to make mistaken decision, that in law understanding of researched situation Law-giver put only subjective factor, but general analysis of Art. 37 Criminal code of Ukraine gives the basic of the conclusion: law understanding of imaginary defense includes also objective factor – the circumstances.

Imaginary defense is defined by three features in their combining: 1) lack of real socially dangerous trespass in indefinite circumstances; 2) person, being in indefinite circumstances, mistakenly believed victim's conduct to be real socially dangerous trespass; 3) because of mistaken perception, that it was real socially dangerous trespass, person caused harm.

It's difficult to agree with legislation position, that imaginary defense is «actions resulting in harm» [1]. Person's actions resulting in a harm is only a part of the whole situation of imaginary defense. Legal construction of imaginary defense includes:

1. person, who caused harm – he (she) must have all features, what are character for criminal offender (Art. 18 Criminal code of Ukraine);

2. person's psychic, consisting of: mistake (mistakenly presuming the reality of real socially dangerous trespass); consciousness; will;

3. a person, whom caused harm – victim;

4. victim's activity (deed);

5. the circumstances;
6. person's deed;
7. harm, as a result of person's deed.

There is also casual liaison and liaison of dependence between elements of researched construction.

THE SECOND PART

Normative rules of regulation variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense, are mentioned in the second part of Art. 37 Criminal code of Ukraine:

The imaginary defense shall exclude any criminal liability for the harm caused only if the circumstances involved furnished reasonable grounds for the person to believe that there was a real trespass and that person was not and could not be aware that his/her presumption was mistaken [1].

In Ukrainian criminal law variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is adequate to the danger of the trespass or circumstances of real justified defense, is justification, but not excuse. This variety of imaginary defense is separate autonomous circumstance excluding criminality of an act.

This legislation position is retained by law practice. The Plenum of The Supreme Court of Ukraine in its Decision recommended to keep up next rules (point 7 of the Decision № 1 «On judicial practice in cases of self-defense», adopted by the Plenum of The Supreme Court of Ukraine on April 26, 2002):

Be distinguished necessary defense from the imaginary defense, under which it is understood harming injury in such circumstances, when real socially dangerous attack was absent, but person was wrong evaluating the actions of the victim, wrongly assumed the existence of such assault.

Imaginary defense negates criminal liability for damage, only when, the situation gave the person reason to believe that there had been a real attack, and person did not understand and could not understand the error of his assumption. The question, of whether a person had reason to erroneous finding of a socially dangerous assault, must be resolved to the specific circumstances of the case [2].

In Anglo-American law it combines the reasonable imaginary justified defenses with the real justified defenses, i.e. treats reasonable mistaken justified defense as a justified defense. Coke and Blackstone were of the opinion that «Reason is the soul of the law... The centerpiece of this preoccupation with reasonableness is the reasonable man... reasonable is what a reasonable man would do» [3, c. 39; 4, c. 6]. In the Beckford case and the Williams case the court considered D.P.P. v Morgan (1975), in which the court adopted the view that a mistake of fact negates mens rea, regardless of whether or not the mistake was reasonable. One might conclude, that English case law holds, that mistaken self-defense only negates mens rea, and it is not separate circumstance excluding criminality of an act.

THE THIRD PART

Variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the

presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is not adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense is unlawful in Ukrainian criminal law.

According to the third part of Art. 37 Criminal code of Ukraine:

If a person was not and could not be aware that his/her presumption was mistaken, but acted in excess of defense justifiable under the circumstances of a real trespass, that person shall be criminally liable for the excess of necessary defense [1].

According to the normative rules of criminally liable for the excess of necessary defense (the third part of Art. 37 Criminal code of Ukraine) «The excess of necessary defense shall mean an intended causing of a grievous harm to the trespasser, which is not adequate to the danger of the trespass or circumstances of the defense. The excess of necessary defense shall entail criminal liability only in cases specifically prescribed in Art. s 118 and 124 of this Code (D.P. – Criminal code of Ukraine)» [1]. It means, that in variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is not adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense, the person can be criminally liable only for murder (Art. 118 Criminal code of Ukraine) or for intended grievous bodily injury (Art. 124 Criminal code of Ukraine). But if in this variety of imaginary defense person inflicted harm (for example, intended minor bodily injury), he (she) would not be punishable (for example, according to Art. 125 Criminal code of Ukraine).

After having made generalizations about law practice of the third part of Art. 37 Criminal code of Ukraine, The Supreme Court of Ukraine came to the conclusion:

If a person was in situation, that had arisen, did not understand and could not realize the error of their assumptions about reality of socially dangerous attacks, but exceeded the limits of protection, which had to be applied, its actions are viewed as exceeding the limits of necessary defense. In this case, the criminal liability is only possible under Art. s 118 and 124 of the Criminal Code [2].

According to the third part of Art. 37 Criminal code of Ukraine it is possible to come to the conclusion that normative rules, mentioned in the fifth part of Art. 36 Criminal code of Ukraine, are spread on the criminal law situation of imaginary defense. In the third part of Art. 36 Criminal code of Ukraine it is said:

The use of weapons or other means or things for protection against an attack of an armed person or an attack of a group of persons, and also to avert an unlawful violent intrusion upon a dwelling place or other premises, shall not be treated as the excess of necessary defense and shall not entail criminal liability irrespective of the gravity of harm caused to the trespasser [1].

It means, than if in criminal law situation of imaginary defense a person even murdered victim, but she (he) had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act of an armed person or an attack of a group of persons, and also to avert an unlawful violent intrusion upon a dwelling place or other premises, the person would not be criminal liability for any harm, even murder.

THE FOURTH PART

Legal rules of varieties of mistaken (imaginary) defense, when a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, are in the fourth part of Art. 37 Criminal code of Ukraine. According to it:

If a person, under the circumstances, was not aware of, but ought to realize the absence of a real socially dangerous trespass, that person shall be criminally liable for the harm caused by recklessness [1].

In the varieties of imaginary defense, when a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, the person may be held liable only for negligence, if the perpetration of such action by negligence is punishable under Criminal code of Ukraine. For example, if a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and harmed grievous bodily injury or bodily injury of medium gravity, the person shall be criminally liable for the Negligence grievous bodily injury or Negligence bodily injury of medium gravity (Art. 128 Criminal code of Ukraine). But, if a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and harmed minor bodily injury, this person shall not be criminally liable for the harm, because in Criminal code of Ukraine there is no criminally liable for minor bodily injury caused by negligence.

CONCLUSIONS

Ukrainian government criminal law policy in regulation imaginary (mistaken) defense concludes:

1. In Criminal code of Ukraine there are special normative rules devoted to imaginary (mistaken) defense;

2. Imaginary defense, first of all, is regulated by Art. 37 Criminal code of Ukraine;

3. According to the first part of Art. 37 Criminal code of Ukraine the imaginary defense shall mean actions resulting in a harm caused in the absence of any real socially dangerous trespass where the person, who misinterpreted actions of the victim's, in such circumstances only mistakenly presumed the reality of such trespass.

4. Variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense, is circumstance excluding criminality of an act.

5. Variety of imaginary defense, when a person had reasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, and caused harm, which is not adequate to the danger of the trespass or circumstances of the real justified defense is unlawful in Ukrainian criminal law, but it shall entail criminal liability only in cases specifically prescribed in Art. 118 and 124 Criminal code of Ukraine.

6. In the varieties of imaginary defense, when a person had unreasonable belief in the presence of any real socially dangerous act, the person may be held liable only for negligence if the perpetration of such action by negligence is punishable under Criminal code of Ukraine.

Bibliography:

1. Legislationline [Electronic resource] – Regime of access: <http://www.legislation-line.org/documents/action/popup/id/16257>,

free. The name is from screen. Language – English. Original official text You can find: Верховна Рада України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>, вільний. Назва з екрану. – Мова українська.

2. Верховний Суд України [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://>

www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/7268F441DF43F751C2256C960046F131, вільний. Назва з екрану. – Мова українська.

3. Fletcher G. A Crime of Self-Defense / G. Fletcher. – Chicago, 1988. – 272 p.

4. Equality, Responsibility and the Law / A. Ripstein. – Cambridge, 1999. – 524 p.

Птащенко С. Д. Українська державна кримінально-правова політика в сфері регулювання уявної оборони.

В статті автор досліджує українську державну кримінально-правову політику в сфері регулювання уявної оборони. В статті досліджується нормативне (законодавче) розуміння уявної оборони та її різновиди.

Ключові слова: уявна оборона, різновиди уявної оборони, помилка в наявності стану необхідної оборони.

Птащенко С. Д. Украинская государственная уголовно-правовая политика в сфере регулирования мнимой обороны.

В статье автор исследует украинскую государственную уголовно-правовую политику в сфере регулирования мнимой обороны. В статье исследуется нормативное (законодательное) понимание мнимой обороны и ее разновидности.

Ключевые слова: мнимая оборона, разновидности мнимой обороны, ошибка в наличии состояния мнимой обороны.

Стаття надійшла до редакції 16.02.2014

ЗАХИСТ ТРУДОВИХ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ ПРИ БАНКРУТСТВІ ПІДПРИЄМСТВА

У статті узагальнено складові системи захисту працівників неплатоспроможного підприємства та запропоновано основні напрямки щодо його вдосконалення.

Ключові слова: банкрутство, трудові відносини, підприємства-банкрути.

Блуашвілі Нана,

здобувач Харків-
ського національного
педагогічного універ-
ситету імені
Г. С. Сковороди

В умовах коли банкрутство організацій стало розповсюдженим явищем, здійснення представництва трудових прав працівників, чії інтереси безпосередньо пов'язані з його наслідками, набуває особливої значущості.

Розробка теоретичних і практичних аспектів захисту працівників підприємств-банкрутів цікавила як вітчизняних учених (І. Бланк, М. Буров, А. Гончаров, Н. Захаров, Д. Єндовицький, В. Ковальов, А. Кузнєцов, К. Лебєдєв, В. Павлюченко, Н. Пилипенко, Г. Савицька, В. Ткачев, Г. Федорова та ін.), так і зарубіжних (І. Ансофф, Д. Вестен, Х. Мінтцберг, С. Росс, А. Шапіро та ін.).

У той же час, попри досягнення юридичної науки та практичного судочинства, у зазначеній галузі немає єдиної точки зору на теоретичні та методичні основи системи захисту працівників в умовах банкрутства підприємства. Це обґрунтовує актуальність і доцільність нашого дослідження.

Мета статті – проаналізувати та визначити напрямки вдосконалення захисту трудових прав працівників при банкрутстві підприємства.

Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (№ 2343-ХІІ) діє з 14 травня 1992 р. і багато раз зазнавав змін, найбільш радикальні з яких було внесено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про банкрутство» № 784-14 від 2000 р. Останні зміни до першого зазначеного Закону було внесено 4 липня 2013 р.

Іншими правовими нормативними актами, що регулюють трудові відносини в ході процедури неспроможності, є Трудовий кодекс України й акти органів виконавчої влади.

Діяльність підприємств є багатоплановою, вона містить у собі комплекс відносин, регульованих не тільки нормами цивільного права, але й трудового. Процедури банкрутства зачіпають інтереси не тільки кредиторів, але й трудових колективів, окремих працівників. Їхнє забезпечення вимагає аналізу актуальних проблем з урахуванням міжнародного законодавства, позитивного вітчизняного досвіду, судової практики. В юридичній літературі обґрунтовано відзначається, що в дореволюційному законодавстві існували норми, які за рівнем правової регламентації випереджали багато сучасних аналогів і сьогодні можуть бути враховані законодавцем [1, с. 3].

Представництво інтересів працівників в умовах банкрутства має багатоплановий характер, може здійснюватися в органах представницької, виконавчої влади на державному й регіональному рівнях, у муніципальних утвореннях, на підприємствах.

Труднощі виникають при визначенні представника роботодавця на підприємствах-банкрутах у випадках відкриття конкурсного виробництва або введення керування санацією. Керування справами боржника входить до обов'язків арбітражного керівника (розпорядника майна, керівника санації) відповідно до ст. 4 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його

банкрутом». Таким чином, арбітражний керівник (розпорядник майна, керівник санації) представляє інтереси роботодавця при укладанні або зміні колективного договору, реалізації права працівників на участь у керуванні організацією.

З іншого боку, відносини соціального партнерства перетинаються з трудовими відносинами в процесі банкрутства, але не збігаються з ними за обсягом.

Згідно зі ст. 243 КЗпП «Держава визнає професійні спілки повноважними представниками працівників і захисниками їх трудових, соціально-економічних прав та інтересів в органах державної влади та місцевого самоврядування, у відносинах з власником або уповноваженим ним органом, а також з іншими об'єднаннями громадян».

А згідно з положеннями ст. 1 Закону України «Про організації роботодавців» сторони соціального партнерства визначаються як професійні спілки та їх об'єднання, інші організації найманих працівників, утворені ними відповідно до чинного законодавства; роботодавці, їх організації та об'єднання; держава в особі виконавчих органів влади й органів місцевого самоврядування.

Заслужовує на підтримку точка зору про те, що арбітражний керівник (розпорядник майна, керівник санації), призначений відповідно до законодавства про банкрутство, є представником роботодавця за законом.

У проекті нового Трудового кодексу України це питання також не визначено. Потребує уточнення одна обставина. У стадії конкурсного ви-

робництва складно говорити про соціальне партнерство. Відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» керівник санацією (ст. 29) або ліквідатор (ст. 41) з моменту свого призначення в разі необхідності повідомляє працівників боржника про майбутнє звільнення відповідно до законодавства про працю. У цих умовах проблематично говорити про укладання колективного договору або угоди. Працівники вправі для задоволення своїх вимог використати інші форми колективних дій – наприклад, колективні трудові суперечки.

У стадії конкурсного виробництва представники працівників мають право брати участь у зборах конкурсних кредиторів (ст. 26). Тому досить гострим є питання про надання працівникам юридичної допомоги. У зв'язку з цим заслуговує на обговорення можливість надання правових послуг за рахунок держави. Юридична допомога повинна надаватися працівникам організацій, що перебувають у стадії банкрутства, або їх представникам. Така адресність сприяла б результативному використанню виділених на ці мети коштів.

Останніми десятиліттями в економічно розвинених країнах простежується тенденція до посилення гарантій працівників, створюються державні й комерційні організації, що здійснюють їхнє страхування у випадку банкрутства роботодавця. Ці структури фінансуються або винятково за рахунок внесків роботодавців (в Австрії, Данії, Норвегії, Польщі), або разом із державою за рахунок

внесків роботодавців (у Греції, Словенії).

В Україні установ і компаній, що страхують ризики працівників, пов'язані з банкрутством роботодавця, не існує

Виходячи з того, що працівник, який втратив робоче місце через банкрутство роботодавця, стає безробітним, і тільки тоді він має захищеність, гарантовану державою [2] шляхом отримання допомоги з безробіття та у працевлаштуванні (але такий вид допомоги не є матеріальним).

О. Глушук ставить питання про те, чи снує гарантований державою соціальний захист після припинення діяльності роботодавця [3]. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 9 липня 2003 р. зі змінами від 2013 року) визначає право отримувати пенсію та умови нарахування страхового стажу [2]. Отже, якщо людина має страховий стаж хоча б 15 років, то держава гарантує їй соціальний захист (незалежно від платоспроможності роботодавця) у вигляді пенсій при досягненні пенсійного віку, принаймні в мінімальному розмірі. Банкрутство роботодавця не впливає на виплату допомоги при народженні, опікунстві [4], на надання субсидій [5].

На думку О. Глушук, у разі правильної організації бухгалтерського обліку та методики управління персоналом працівник такого підприємства навіть і після його банкрутства матиме у власних руках програму з ризиковим або неризиковим соціальним страхуванням життя та здоров'я, накопичувальну недержавну пенсійну

програму, що допоможе захистити його від нещасних випадків і підтримати родину в скрутному становищі [3].

Нормотворча діяльність, спрямована на гарантію прав працівників збанкрутілих підприємств, не може не заслуговувати підтримки. У той же час зарубіжний міжнародний досвід у регулюванні відносин, що впливають на результативність представництва в умовах неспроможності (банкрутства) організацій, не завжди відповідає сучасним реаліям. Сьогодні ми найчастіше маємо справу не з невідкладним припиненням діяльності підприємства, а із системою заходів, спрямованих на їх санацію, збереження колективу працівників. Це підвищує актуальність здійснення представництва їхніх інтересів. Із цих позицій важко дати позитивну оцінку положенню, що міститься в ст. 11 Конвенції МОТ 1949 р. № 95 «Про охорону заробітної плати» щодо орієнтації на повернення боргів, які виникли до банкрутства роботодавця.

Крім того проблематичним є те, що борги з оплати праці, незважаючи на їхній привілейований статус, можуть оплачуватися після погашення інших боргів роботодавця, що зазнає процедури банкрутства, оскільки черговість погашення привілейованого кредиту, що становить заробітну плату, визначається відповідно до п. 3 ст. 11 названої Конвенції національним законодавством. Як обґрунтовано відзначається в юридичній літературі, якщо грошей роботодавця виявляється недостатньо, борги перед працівниками залишаються непогашеними [6].

У той же час, як підкреслює В. Кузьмук, саме «заборгованість із

заробітної плати працівникам є першим «дзвіночком» того, що підприємство перебуває на межі майбутнього банкрутства. Порада для працівників, що опинилися в такому становищі, – негайно подавати позови до місцевого суду про стягнення заборгованості із заробітної плати. Рішення суду на користь працівника (-ів) є підставою для безспірного підтвердження своїх вимог до неплатоспроможного підприємства. Також таке рішення суду дає можливість для звернення до правоохоронних органів про притягнення керівництва до кримінальної відповідальності» [7].

Згідно зі статтею 23 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» працівники за вимогами щодо виплати заробітної плати мають право протягом тридцяти днів від дня офіційного оприлюднення оголошення про порушення провадження у справі про банкрутство подати до господарського суду письмові заяви з вимогами до боржника, а також документи, що їх підтверджують.

У Проекті нового Трудового Кодексу України втім передбачено (ст. 241), що «виплата заробітної плати працівникам із коштів, що надходять на рахунки роботодавця в банках, а також коштів, отриманих від продажу майна роботодавця, з інших джерел, здійснюється в першочерговому порядку. Усі інші платежі, у тому числі по зобов'язаннях, забезпечених заставою, до бюджетів, фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, державних цільових фондів, не можуть здійснюватися за наявності заборгованості з

виплати заробітної плати. Це правило поширюється і на випадки здійснення процедури відновлення платоспроможності боржника або ліквідації роботодавця у зв'язку з банкрутством».

Розвиток прогресивних напрямків у міжнародному законодавстві одержало відбиття в Конвенції МОТ 1992 р. № 173 «Про захист вимог трудящих у випадку неплатоспроможності підприємця». Відповідно до неї вимоги трудящих, що впливають із трудових відносин, захищаються на основі привілеїв таким чином, щоб вони задовольнялися до того, як будуть задоволені вимоги непривілейованих кредиторів (ст. 5). Визначений Конвенцією мінімум вимог, на які поширюються привілеї (заробітна плата, виплати за оплачувані відпустки, вихідна допомога у зв'язку з припиненням трудових відносин й ін.). Конкретизація вимог працівників дає можливість більш ефективно здійснювати їхнє представництво в сфері праці. Ратифікація Конвенції сприяла б посиленню захисту вимог працівників за неплатоспроможності роботодавця.

Як уже зазначалося, Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» передбачає право представників працівників боржника брати участь у зборах кредиторів з правом дорадчого голосу при введенні конкурсного виробництва. Їхня участь дозволяє об'єктивно оцінити сформовану ситуацію, виробити оптимальне рішення з урегулювання спірних питань. Недоліком є те, що відсутність цих представників не є підставою для визнання зборів кре-

диторів недійсним. На практиці таких представників не завжди сповіщають про проведення зборів кредиторів, що породжує скарги в судові органи.

Вирішенню ситуації сприяли б зміни ст. 26 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» через доповнення її вказівкою про те, що неналежне повідомлення представників працівників боржника є підставою для визнання рішення зборів кредиторів недійсним.

Форми повідомлення при цьому можуть бути різними: через представницький орган працівників, доведення до відома працівників на загальних зборах й ін. Колективу організації-банкрута варто надати право участі, вирішення питань на зборах, коли мова йде про визначення кандидатури арбітражного керівника (розпорядника майна, керівника санації).

Участь працівників (представників працівників) припускається законодавством під час вирішення питання про введення санації. Підставою для реалізації таких пропозицій є невиконання зобов'язань відносно працівників з виплати заробітної плати, задоволення грошових платежів. На нашу думку, участь колективу у визначенні кандидатури арбітражного керівника (розпорядника майна, керівника санації) може здійснюватися пропорційно – з урахуванням незадоволених зобов'язань.

Оскільки працівники безпосередньо беруть участь у здійсненні плану санації та, як правило, зацікавлені в його реалізації, правомірним було б надання їм права участі в його обговоренні із закріпленням такого права

в законодавчому порядку. Йдеться про внесення змін до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом».

У ході розробки Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» здійснювався пошук основних напрямків зміни чинного законодавства, про що свідчать численні зміни до закону та, зокрема, прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про банкрутство». Провідними напрямками в юридичній літературі називалися вдосконалювання норм про ознаки банкрутства, перегляд законоположень, що визначають статус арбітражного керівника, усунення дисбалансу, що допускався в окремих випадках, інтересів, з одного боку, боржника, його учасників (акціонерів, пайовиків), осіб, що вступають у майнові відносини з боржником, але не здобувають згодом статусу конкурсних кредиторів, а з іншого боку – конкурсних кредиторів і працівників організації-боржника

У той же час чинне законодавство недостатньо чітко регулює відносини між працівниками й роботодавцями з приводу надання останніми інформації, пов'язаної з ліквідацією організацій.

Зокрема звертає на себе увагу та обставина, що представники працівників не наділені правом на одержання інформації про вимоги кредиторів, як і про заперечення боржника за ними.

Для здійснення цілей щодо участі представників працівників у пер-

ших зборах конкурсних кредиторів таким положенням варто доповнити Закон України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом». Це відповідало б і положенням Рекомендації МОТ № 180 (1996 р.), що визначили: працівники та їхні представники повинні бути завчасно інформовані про початок процедури визнання підприємства неспроможним. Складна практика свідчить про те, що така інформація не обмежується констатацією факту, а має більше змістовний характер.

Останніми роками в умовах формування соціально орієнтованої ринкової економіки прийнято чимало законів, спрямованих на захист соціально-трудових прав сторін трудового договору. Реалізація правових актів не завжди можлива через відсутність механізму їхнього забезпечення. Із цим пов'язана та обставина, що в науці трудового права всі частіше звертається увага на необхідність розробки процесуально-трудових норм.

Потрібна правова норма, що передбачає обов'язок роботодавця неспроможної організації надавати працівникам або їхнім представникам необхідну інформацію з указівкою її переліку.

Профспілковий комітет має право виступати як кредитор. Це може бути реалізовано, коли ініціюється визнання боржника банкрутом іншою організацією, що звернулася в арбітражний суд з відповідною заявою. Не виключається ситуація, коли профспілковий орган самостійно звертається в арбітражний суд із за-

явою про визнання банкрутом боржника, якщо той не виконує договірні зобов'язання. Мова може йти як про правовідносини з організацією, при якій створено профспілковий орган, так і про відносини з іншими юридичними особами.

Законодавство про банкрутство передбачає наявність нового суб'єкта трудових правовідносин – арбітражного керівника. Йдеться про тимчасового керівника, про адміністративний керівника, про зовнішнього або конкурсного керівників. Усі вони не одержують трудових прав й обов'язків як працівники, оскільки є індивідуальними підприємцями.

Відомі випадки, коли керівники підприємств при призначенні їх арбітражними керівниками не розривають раніше укладеного трудового договору чи вносять до трудової книжки запис про нову роботу як арбітражні керівники. Деякою мірою це можна пояснити тим, що визначення арбітражного керівника, що зазначається в Законі, є недостатньо повним.

Відповідно до ст. 1 Закону «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» арбітражний керівник – фізична особа, призначена господарським судом у встановленому порядку в справі про банкрутство як розпорядник майна, керівник санації чи ліквідатор з кола осіб, які отримали відповідне свідоцтво і внесені до Єдиного реєстру арбітражних керівників (розпорядників майна, керівників санації, ліквідаторів) України.

Складна сучасна законодавча практика свідчить про те, що до керівників, фахівців висуваються кон-

кретні вимоги, визначаються умови, за дотримання яких з тими можуть укладатися трудові договори або контракти.

Заслуговує на увагу питання про розірвання трудового договору з керівником організації-боржника. Як розірвання трудового договору з керівником організації-боржника, так і відновлення його в посаді необхідно пов'язувати з причинами, що стали підставою для його звільнення. Якщо мова йде про здійснення дій, які порушують права й інтереси боржника й кредиторів, про втручання в дії арбітражного керівника під час виконання ним своїх обов'язків, то навряд чи доцільно відновлювати колишнього керівника боржника в колишній посаді.

З урахуванням специфіки трудових відносин в умовах процедури банкрутства слід розділити працівників на дві категорії – тих, кого слід звільняти у зв'язку зі скороченням штату або чисельності співробітників підприємства, і тих, кого слід звільняти у зв'язку з ліквідацією підприємства.

Якщо в першому випадку мова йде про згортання господарської діяльності, то в другому – про тих, хто повинен працювати до ліквідації організації (наприклад, про членів ліквідаційних комісій). До категорії працівників, що звільняють в останню чергу, варто віднести членів профспілкового органу. Не можна не враховувати, що у функції профспілкового комітету входять представництво й захист працівників організації, включаючи участь у вирішенні питань про розірвання трудових договорів,

в індивідуальній і колективній трудовій суперечках, здійсненні названого представництва в арбітражному суді й інших випадках.

Для здійснення цілей щодо участі представників працівників у перших зборах конкурсних кредиторів ст. 26 Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» варто доповнити положенням про те, що представники працівників повинні бути вчасно сповіщені про процедуру початку банкрутства й інформовані про вимоги кредиторів і вказівкою на те, що неналежне повідомлення представників працівників боржника є підставою для визнання рішення перших зборів конкурсних кредиторів недійсним. Слід також зобов'язати роботодавця надавати працівникам (їхнім представникам) необхідну інформацію з указівкою її переліку (наприклад, про вимоги кредиторів, про заставу майна роботодавця).

Список використаних джерел:

1. Дубинский Д. Р. Трудовые отношения и несостоятельность работодателя : автореф. дис. на соиск. науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 «Трудовое право; Право социального обеспечения» / Д. Р. Дубинский. – Екатеринбург, 2000. – 22 с.
2. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 р. № 1533-III, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1533-14>.
3. Глушук О. М. Соціальний захист працівників підприємства-банкрута / Глушук О. М. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eztuir.ztu.edu.ua/1775/1/9.pdf>.
4. Про державну допомогу сім'ям з дітьми : Закон України від 21 листопада 1992 р. № 2811-XII, зі змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2811-12>.
5. Про спрощення порядку надання населенню субсидій для відшкодування витрат на оплату житлово-комунальних послуг, придбання скрапленого газу, твердого та рідкого пічного побутового палива : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 1995 р. № 848 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/848-95-%D0%BF>.
6. Лютов Н. Л. Защита права работников на заработную плату в случае банкротства работодателя: несоответствие российского законодательства международным стандартам / Лютов Н. Л. // Трудовое право. – 2010. – № 1. – С. 61–77.
7. Особливості регулювання трудових відносин при банкрутстві підприємства [Електронний ресурс] / В. Кузьмук // Праця і закон. – 2004. – № 9–10(33–34). – Режим доступу : <http://www.legal.kiev.ua/ru/node/42>.

Блуашвили Н. Защита трудовых прав работников при банкротстве предприятия.

В статье обобщаются составляющие системы защиты работников обанкротившегося предприятия и предлагаются основные направления по его совершенствованию.

Ключевые слова: банкротство, трудовые отношения, предприятия-банкроты.

Bluashvili N. Assertion of the Labor Rights of Employees upon the Bankruptcy of Enterprises.

The article summarizes the components of the system to protect the employees of the bankrupt enterprise and suggests the key areas for its improvement.

Key words: bankruptcy, labour relations, enterprises in default.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014

ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ І ЗНАЧЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ФОРМ ПРОКУРОРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

У статті вивчено та проаналізовано організаційні форми, їх значення для прокурорської діяльності. Надано характеристику таким організаційним заходам, як нарада, Всеукраїнська конференція працівників прокурори, добір кандидатів на посаду прокурора. Зроблено висновок, що за змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку спрямовані на задоволення суспільного та державного інтересу.

Ключові слова: організаційні форми, прокурорська діяльність, добір кандидатів на посаду прокурора, Всеукраїнська конференція працівників прокуратури, нарада, матеріально-технічні операції.

**Курко Олександр
Миколайович,**

здобувач
Міжрегіональної
академії управління
персоналом

Організаційні форми прокурорської діяльності визначаються Конституцією України, чинними міжнародними договорами, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, законами України «Про прокуратуру», «Про звернення громадян», «Про міліцію», «Про державну прикордонну службу України», «Про Службу безпеки України», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про запобігання корупції» та ін., Постановою Верховної Ради України «Про затвердження дисциплінарного статуту прокуратури України», Наказом Генерального прокурора України «Про затвердження Кодексу професійної етики та поведінки працівників прокуратури» та ін.

Порядок здійснення прокурорами адміністративних, процесуальних, процедурних та інших повноважень регламентується також Кримінальним процесуальним, Цивільним процесуальним, Господарським процесуальним, Митним кодексами України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кодексом адміністративного судочинства України. Крім цього у своїй діяльності прокурори керуються відомчими наказами, розпорядженнями, інструкціями Генерального прокурора України та рішеннями суду.

У своїй діяльності органи прокуратури враховують норми міжнародно-правових актів щодо охорони прав і свобод людини. До таких актів належать: Загальна декларація прав людини (1946 р.), Конвенція з прав та основних свобод людини (1950 р.) та ін.

Генеральний прокурор України відповідно до угод про міжнародне співробітництво і правову допомогу вирішує питання про порушення та розслідування кримінальних справ, видання злочинців або осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, а також вирішує інші передбачені такими угодами питання. Повноваження Генеральної прокуратури, регіональних прокуратур у межах міжнародного співробітництва регламентуються крім міжнародних угод також відомчими нормативними актами – наказами, інструкціями, протоколами.

Організаційні форми прокурорської діяльності стали предметом наукових досліджень таких вітчизняних і зарубіжних учених, як Г. Атаманчук, О. Бандурка, М. Бурбика, Є. Додін, В. Долежан, Г. Кожевніков, В. Косюта, Б. Коробейников, В. Малуґа, М. Марочкін, О. Михайленко, В. Михайлов, М. Мичко, Є. Попович, М. Потебенько, М. Руденко, В. Рябцев, О. Фрицький, П. Шумський, В. Юсупов та ін., разом із тим єдиної думки щодо порядку здійснення заходів організаційної діяльності прокуратури немає. Саме тому метою цієї статті є вивчення змісту організаційних форм прокурорської діяльності, порядку їх здійснення та на підставі розглянутого – окреслення переліку заходів організаційного характеру.

Організаційні форми прокурорської діяльності – це дії, що юридичного значення не мають, адміністративних правовідносин не спричиняють (наради, засідання, конференції, семінари, здійснення контролю, роз'яснення тих чи інших заходів, забезпечення поєднання колегіальності та єдиноначальності, моніторинг громадської думки, вивчення та узагальнення досвіду, добір кадрів, офіційні візити за кордон і робочі поїздки країною, прес-конференції, інтерв'ю, індивідуальний прийом громадян і посадових осіб, матеріально-технічні процедури та ін.)

Організаційні заходи не фіксуються так точно, як юридичні форми прокурорської діяльності. Але порядок їх запровадження та використання може фіксуватися і юридично. Прикладом цього можуть бути постанови Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2009 р. № 1419 «Про питання інформування про результати роботи у сфері запобігання та протидії корупції», Розпорядження Генерального прокурора України № 176 від 22 травня 2014 р. «Про організацію прийняття інформації на «телефон довіри» та «електронну пошту довіри» в органах прокуратури України» та ін.

Розглянемо більш детально заведення наради, яка є одним з основних засобів забезпечення діяльності будь-якого органу державної влади, і прокуратура не є виключенням. Отже, до складу наради входять прокурор (голова наради) та перші керівники відповідних правоохоронних органів або виконавці їх обов'язків

(члени наради). Нарада скликається головою за необхідністю, але не менш як один раз на квартал, а також з ініціативи одного з учасників координаційної наради. Голова наради планує її роботу, організовує підготовку відповідних документів, визначає місце її проведення і керує роботою наради.

На нарадах розглядаються актуальні питання боротьби з конкретними проявами злочинності й корупції, а на підставі заслуханої інформації та обміну думок узгоджуються відповідні спільні заходи.

Для участі в нарадах можуть запрошуватися працівники інших правоохоронних органів, керівники місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування, органів військового управління, контрольних органів, інші посадові особи, які можуть брати участь в обговоренні питань, що розглядаються.

Для врахування громадської думки і висвітлення ухвалених рішень на нараду можуть також запрошуватися представники громадських об'єднань і засобів масової інформації. Під час проведення наради ведеться протокол, який підписують голова та особа, яка веде протокол. Ведення та оформлення протоколу наради здійснюється за вказівкою прокурора відповідним керівником галузевого підрозділу, зазвичай ініціатором її проведення. Він же забезпечує доопрацювання ухвалених нарадою документів і доведення їх до виконавців протягом трьох днів з часу проведення наради.

Контроль за вчасною підготовкою матеріалів на нараду, виготовленням

кінцевих документів і реалізацією визначених ними заходів покладається на організаційні підрозділи прокуратур вищих ланок, а в районних і прирівняних до них прокуратурах – на їхніх керівників.

Велике значення для підвищення ефективності роботи наради, підготовки матеріалів і проектів документів із конкретних питань, збирання і спрямування необхідної інформації до зацікавлених державних органів, а також для здійснення взаємодії із засобами масової інформації потрібне створення прокурором за погодженням із керівниками інших правоохоронних органів робочих груп з їхніх працівників. У Генеральній прокуратурі України, прокуратурах регіонів, міст Києва і Севастополя, військових прокуратурах до складу робочих груп входять працівники галузевих підрозділів – залежно від питань, що розглядаються.

Із присутніх представників формується секретаріат наради. Його очолює відповідальний секретар – відповідний прокурорський працівник. Секретаріат наради: виконує поточну організаційну роботу; веде документацію наради з дотриманням вимог щодо забезпечення таємниці діловодства; доводить до відома членів наради порядок денний із долученням проектів документів, що підлягають обговоренню, інших матеріалів; запрошує учасників та інших потрібних у конкретному випадку осіб на засідання наради; організовує підготовку і внесення пропозицій згідно з планом роботи наради; формує проекти планів роботи і надає їх для розгляду керівникам зацікавлених

структур; аналізує виконання планів і рішень наради, про результати інформує її голову; виконує інші доручення голови наради.

На наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції.

Рішення наради є обов'язковими для виконання визначеним у ньому адресатом.

Добір кандидатів на посаду прокурора як організаційна форма прокурорської діяльності здійснюється на конкурсних засадах з-поміж осіб, які відповідають необхідним вимогам, за результатами кваліфікаційного іспиту.

Добір кандидатів на посаду прокурора включає:

1) ухвалення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів України рішення про проведення добору кандидатів на посаду прокурора, що розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів і повинно містити виклад передбачених законом вимог, яким має відповідати кандидат на посаду прокурора, а також перелік документів, що подаються до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів, і кінцевий термін їх подання;

2) подання особою, яка виявила бажання стати прокурором, до Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів відповідної заяви та документів;

3) здійснення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокуро-

рів на основі поданих кандидатами на посаду прокурора документів перевірки відповідності осіб вимогам, установленим до кандидата на посаду прокурора;

4) складання особою, яка відповідає установленим вимогам до кандидата на посаду прокурора, кваліфікаційного іспиту;

5) оприлюднення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів на офіційному веб-сайті списку кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

6) організацію Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів спеціальної перевірки кандидатів, які успішно склали кваліфікаційний іспит;

7) визначення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів рейтингу кандидатів на посаду прокурора серед осіб, які успішно склали кваліфікаційний іспит та щодо яких проведено спеціальну перевірку, а також зарахування їх до резерву на заміщення вакантних посад прокурорів;

8) проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки в Національній академії прокуратури України;

9) оголошення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів у разі відкриття вакантних посад прокурорів конкурсу на зайняття таких посад серед кандидатів, які перебувають у резерві та пройшли спеціальну підготовку;

10) проведення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів конкурсу на зайняття вакантних посад прокурорів на основі рейтингу кандидатів;

11) направлення Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів подання керівнику місцевої прокуратури щодо призначення кандидата на посаду прокурора.

Кваліфікаційний іспит як організаційна форма прокурорської діяльності проводиться з метою перевірки рівня теоретичних знань у галузі права, європейських стандартів у галузі захисту прав людини, володіння державною мовою, аналітичних здібностей кандидатів та практичних навичок і складається з анонімного тестування та практичного завдання.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів повідомляє кандидатів на посаду прокурора, допущених до кваліфікаційного іспиту, про дату, час і місце його проведення не пізніше ніж за сім днів до визначеної дати. Кваліфікаційний іспит проводиться у спеціально відведеному для цього приміщенні. Перебіг кваліфікаційного іспиту фіксується за допомогою технічних засобів відео- та звукозапису. Після кваліфікаційного іспиту Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів забезпечує перевірку робіт, визначає кількість балів, набраних кандидатами на посаду прокурора.

Положення про порядок складання кваліфікаційного іспиту та методика оцінювання затверджуються Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів. Результати кваліфікаційного іспиту дійсні протягом трьох років.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів визначає рейтинг кандидатів на посаду прокурора відповідно до кількості балів, набраних

кандидатом за результатами складання кваліфікаційного іспиту. Інформація про результати кваліфікаційного іспиту та місце кандидата на посаду прокурора в рейтингу є загальнодоступною і розміщується на офіційному веб-сайті Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів.

Кандидат на посаду прокурора проходить протягом одного року спеціальну підготовку в Національній академії прокуратури України з метою отримання знань і навичок практичної діяльності на посаді прокурора, складання процесуальних документів, вивчення правил прокурорської етики. Завершується така підготовка складанням кандидатом іспиту у вигляді анонімного тестування та практичного завдання.

За результатами проходження кандидатом на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України приймає мотивоване рішення про успішне чи неуспішне її проходження, копія якого вручається кандидату на посаду прокурора. Успішним проходження підготовки вважається, якщо кандидат на посаду прокурора отримав понад 50 відсотків балів максимально можливого результату.

Про результати проходження кандидатами на посаду прокурора спеціальної підготовки Національна академія прокуратури України повідомляє Кваліфікаційно-дисциплінарну комісію прокурорів.

Про проведення конкурсу на зайняття вакантної посади прокурора Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів розміщує відповідну

інформацію на своєму офіційному веб-сайті не пізніш як за десять днів до проведення конкурсу. В оголошенні про проведення конкурсу зазначається орган прокуратури, де є вакантна посада прокурора, кількість таких посад і строк, протягом якого кандидати можуть подати заяву про участь у конкурсі.

Кандидат на посаду прокурора, який перебуває в резерві й успішно пройшов спеціальну підготовку, може подати до настання визначеної Кваліфікаційно-дисциплінарною комісією прокурорів дати письмову заяву із зазначенням прокуратури, в якій кандидат бажає зайняти вакантну посаду прокурора.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів проводить конкурс на заняття вакантних посад прокурора на підставі рейтингу кандидатів. У разі наявності в кандидатів однакової кількості балів перевага надається тому кандидату, який працював на тимчасово вакантній посаді прокурора або має більший стаж роботи в галузі права.

За результатами конкурсу Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів надсилає керівникові відповідної прокуратури подання про призначення кандидата на посаду прокурора органу прокуратури, на зайняття вакантної посади в якій кандидат подавав заяву.

Кваліфікаційно-дисциплінарна комісія прокурорів за наявності тимчасово вакантних посад прокурорів (у зв'язку з тривалою тимчасовою непрацездатністю, відпусткою для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, відрадженням

для участі в роботі інших органів на постійній основі тощо) оголошує серед осіб, які перебувають у резерві на заміщення вакантних посад прокурорів і пройшли спеціальну підготовку, конкурс на зайняття таких посад.

Питання добору кадрів – одне з найголовніших не лише для прокурорської діяльності України. У Японії випускники юридичних факультетів, які виявили бажання працювати в прокуратурі, зобов'язані скласти іспити в Міністерстві юстиції. До речі, складають їх лише 2–3% претенденти. Особи, які пройшли такі випробування, зобов'язані прослухати дворічні курси при Верховному Суді Японії і лише тоді можуть бути призначені на прокурорські посади [2, с. 122–123].

Наступна організаційна форма прокурорської діяльності – Всеукраїнська конференція працівників прокуратури (далі – конференція). Вона:

1) заслуховує звіт Ради прокурорів України про виконання завдань органів прокурорського самоврядування, стан фінансування та організаційного забезпечення діяльності прокуратури;

2) призначає членів Вищої ради юстиції та приймає рішення про припинення їх повноважень відповідно до Конституції та законів України;

3) призначає членів Ради прокурорів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України;

4) призначає членів регіональних кваліфікаційно-дисциплінарних комісій прокурорів;

5) затверджує Кодекс професійної етики та поведінки працівників про-

куратури та положення про Раду прокурорів України;

6) приймає положення про порядок роботи Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів України;

7) звертається до органів державної влади та їх посадових осіб із пропозиціями щодо вирішення питань діяльності прокуратури;

8) розглядає інші питання прокурорського самоврядування та здійснює інші повноваження відповідно до закону [1].

Чергова конференція скликається Радою прокурорів України один раз на два роки. Позачергова конференція може бути скликана за рішенням Ради прокурорів України. Делегати конференції та особи, запрошені на неї, повідомляються про день проведення конференції та питання, що виносяться на її розгляд, не пізніше ніж за тридцять днів до початку конференції.

Делегати на конференцію обираються:

1) зборами прокурорів Генеральної прокуратури України – шість прокурорів Генеральної прокуратури України;

2) зборами прокурорів регіональних прокуратур – по три прокурори від кожної регіональної прокуратури;

3) зборами прокурорів місцевих прокуратур – по два прокурори від кожної місцевої прокуратури.

Делегати на конференцію обираються шляхом таємного голосування з-поміж вільно висунутих альтернативних кандидатів.

Збори прокурорів скликаються керівником відповідної прокуратури; є повноважними, якщо на них присутні

більше половини від загальної кількості прокурорів цієї прокуратури; ухвалюють рішення більшістю голосів від загальної кількості прокурорів відповідної прокуратури.

Конференція є повноважною за умови присутності на ній не менш двох третин від загальної кількості обраних делегатів. Відкриває її голова Ради прокурорів України, а в разі його відсутності – заступник голови чи секретар Ради. На конференції обирається шляхом таємного голосування президія, кількісний склад якої визначається рішенням конференції. Президія організовує роботу конференції.

Всеукраїнська конференція працівників прокуратури обговорює і затверджує порядок денний і регламент своєї роботи, обирає лічильну комісію, секретаріат та інші робочі органи конференції. Робота конференції протоколюється.

Рішення всеукраїнської конференції працівників прокуратури приймаються більшістю голосів від загальної кількості обраних делегатів голосуванням. Інші питання порядку проведення всеукраїнської конференції працівників прокуратури регулюються регламентом, який приймається конференцією.

Конференція працівників прокуратури приймає з питань, які належать до її компетенції, рішення, що є обов'язковими для Ради прокурорів України та будь-яких прокурорів.

У період між конференціями вищим органом прокурорського самоврядування є Рада прокурорів України.

Рада прокурорів України: вносить рекомендації про призначення та звільнення прокурорів з адміністративних посад у випадках, передбачених законом; організовує впровадження заходів щодо забезпечення незалежності прокурорів, поліпшення стану організаційного забезпечення діяльності прокуратур; розглядає питання правового та соціального захисту прокурорів і членів їх сімей; розглядає звернення прокурорів та інші повідомлення про загрозу незалежності, вживає за наслідками розгляду відповідних заходів (повідомляє відповідні органи про підстави для притягнення до кримінальної, дисциплінарної чи іншої відповідальності; ініціює розгляд питання щодо вжиття заходів забезпечення безпеки прокурорів; оприлюднює заяви від імені прокурорського корпусу про факти порушення незалежності прокурора; звертається до міжнародних організацій з відповідними повідомленнями тощо); розглядає звернення щодо неналежного виконання прокурором, який обіймає адміністративну посаду, посадових обов'язків, установлених для відповідної адміністративної посади; здійснює контроль за виконанням рішень органів прокурорського самоврядування та ін.

Рішення Ради прокурорів України є обов'язковими для всіх прокурорів.

Здійснення матеріально-технічних операцій є найбільш об'ємною організаційною формою прокурорської діяльності як у сенсі її кількості, так і різноманітності. Вони хоча і здійснюються на юридичній основі, проте не спрямовані на досягнення юридичного результату.

Матеріально-технічні операції мають допоміжний організаційний характер. Їх основне призначення – обслуговування самого здійснення прокурорської діяльності. Вони створюють умови для використання інших форм роботи суб'єктів владних повноважень. В узагальненому вигляді матеріально-технічні операції – це підготовка матеріалів для видання юридичних актів, проведення організаційних заходів, провадження діловодства, складання довідок, звітів та ін.

В юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції прокурорської діяльності:

а) діловодство (усі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами прокуратури і яким притаманні технічний характер листування, передрук, розмноження і ін.);

б) безпосереднє виконання приписів адміністративних актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видання виконавчих документів, проведення конфіскації, оплатного вилучення тощо);

в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у прокурорській діяльності);

г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації відповідно до встановлених правил, картотечна робота);

г) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, планів, анкет, довідок за результатами перевірок, підготовка довідників і довідок про роботу ор-

ганів прокуратури, надання відповідних роз'яснень і консультацій на підставі інформаційних матеріалів);

д) щодо систематизації матеріалів, зокрема адміністративних актів та договорів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб);

е) інформаційно-технологічні (упровадження інформаційних технологій у різних ланках прокурорської діяльності).

Згідно з наказом Генерального прокурора України № 8-гн від 26 грудня 2005 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва і правової допомоги» міжнародне співробітництво органів прокуратури України здійснюється відповідно до Конституції, чинного законодавства та міжнародних договорів України, а також на бездоговірній основі у випадках, коли для належної реалізації завдань і функцій прокуратури необхідні застосування норм міжнародного права або взаємодія з іншими державними установами та міжнародними організаціями.

Неабияку роль у питаннях міжнародного співробітництва відіграє Національна академія прокуратури України, на базі якої постійно організовуються «круглі столи», семінари, всеукраїнські та міжнародні конференції.

Отже, заходи організаційної форми прокурорської діяльності здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи системи прокуратури. Організаційні дії можуть вчинятися як усередині системи прокуратури, так і поза нею.

За змістом організаційні форми мають внутрішньоуправлінське, внутрішньоапаратне значення, проте в кінцевому рахунку спрямовані на задоволення суспільного та державного інтересу. Прикладами таких дій можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, з'їзди, семінари, круглі столи, інтерв'ю, прямі телефонні зв'язки з населенням прокурорів, прийом громадян, анкетування, візити делегацій, надання практичної допомоги на місцях; г) добір кадрів на посаду прокурорів тощо.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 17 жовтня 2014 р. № 1697-VII // *Голос України*. – 2014. – № 206.

2 Грицаєнко Л. Особливості діяльності органів прокуратури Японії / Л. Грицаєнко // *Прокуратура. Людина. Держава*. – 2005. – № 10. – С. 120–124.

3. Бевзенко В. М. Участь в адміністративному судочинстві України суб'єктів владних повноважень: правові засади, підстави та форми : монографія / В. М. Бевзенко. – К. : Прецедент, 2010. – 475 с.

4. Давиденко Л. М. Цель, задачи, функции прокуратуры / Л. М. Давыденко // *Закон Украины «О прокуратуре»: теория и практика его применения*. – Х., 1992. – С. 11–12.

5. Ішук О. С. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Ішук Олександр Сергійович. – Х., 2011. – 218 с.

Курко О. М. Понятие, сущность и значение организационных форм прокурорской деятельности.

В статье изучены и проанализированы организационные формы, их значение для прокурорской деятельности. Охарактеризованы такие организационные мероприятия, как совещание, Всеукраинская конференция работников прокуратуры, отбор кандидатов на должность прокурора. Сделан вывод, что по содержанию организационные формы имеют внутреннеуправленческое, внутреннеаппаратное значение, однако в конечном счете направлены на удовлетворение общественного и государственного интереса.

Ключевые слова: организационные формы, прокурорская деятельность, подбор кандидатов на должность прокурора, Всеукраинская конференция работников прокуратуры, совещание, материально-технические операции.

Kurko O. M. Concept, nature and meaning of the organizational forms of prosecutorial activities.

The paper studied and analyzed the organizational forms, their meaning for the prosecutor's activity. We have characterized such arrangements as a meeting, Ukrainian Conference of Employees of prosecutor's office, the selection of candidates for the position of a prosecutor. We have come to a conclusion that the content of organizational forms has internal management, internal body meaning, however, in the end, they comply with the social and public interest.

Key words: organizational forms, prosecutorial activities, the selection of candidates for the office of the prosecutor, Ukrainian Conference of the prosecutors, Meeting, material-technical operations.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ: ФОРМИРОВАНИЕ И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ

В статье рассматриваются вопросы становления и развития административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь, а также его современное состояние.

Ключевые слова: экономическая безопасность, концепция, административно-правовой механизм обеспечения экономической безопасности.



**Вишневский
Александр
Алексеевич,**

кандидат юридических наук, доцент,
докторант Московского университета
МВД России

Одним из основополагающих принципов любого научного познания является принцип историзма. В исследовании государственно-правовых явлений он означает рассмотрение реальной действительности не только под углом зрения её настоящего состояния, но и с позиции её прошлого и предполагаемого будущего [1, с. 8, 17, 290]. Именно поэтому, основываясь на принципе историзма, рассмотрим причины и условия формирования административно-правового обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь, этапы его развития, современное состояние и возможные тенденции в будущем.

Важнейшей особенностью существования любого государства является тесная взаимозависимость между его развитием и обеспечением безопасности. Фактически развитие и безопасность – две стороны общего процесса жизнедеятельности общества. Образование и становление Республики Беларусь как суверенного государства выдвинули настоятельную необходимость приведения системы обеспечения национальной безопасности в целом и экономической в частности в соответствие с положениями основного закона государства, принципами внешней и внутренней политики, международными нормами национальной, региональной и всеобщей безопасности, определения приоритетов и разграничения полномочий

органов власти в области обеспечения национальной безопасности [2, с. 16].

На наш взгляд, о начале процесса формирования административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь можно говорить с момента создания Совета Безопасности Республики. При этом следует отметить, что фактически в Беларуси можно выделить два этапа его создания. Первый связан с принятием Верховным Советом Республики Беларусь Постановления № 1249-ХІІ от 15 ноября 1991 г. «Об образовании Совета безопасности Республики Беларусь» [3]. Характерной особенностью принятого правового акта является то, что Совет безопасности создавался исключительно в целях определения военной политики республики в области безопасности, стратегии, принципов военного строительства, обеспечения гарантированной защиты суверенитета, оборонного потенциала республики, ее экологического состояния, прав и свобод граждан. Как видим, при нормативном закреплении компетенции Совета безопасности законодатель исходил из традиционного подхода, характерного для понимания обеспечения безопасности в Советском Союзе, то есть основной упор был сделан на обороноспособность страны.

Второй этап создания Совета Безопасности Республики Беларусь связан с подписанием Президентом Республики Указа от 5 августа 1994 г. № 24 «О создании Совета безопасности Республики Беларусь» [4]. Этот орган был образован для обеспечения

реализации функций Президента по управлению государством, формированию внутренней, внешней и военной политики в области безопасности, по сохранению государственного суверенитета, территориальной целостности и конституционного строя Республики Беларусь, поддержанию социально-политической стабильности в обществе, защите прав и свобод граждан. Что же касается обеспечения безопасности государства в экономической сфере, то среди основных задач, стоящих перед Советом безопасности, оно первоначально не выделялось. Только через восемь лет в целях реализации функции государства именно по обеспечению экономической безопасности был принят Указ Президента Республики Беларусь от 10 июля 2002 г. № 371, в соответствии с которым была создана межведомственная комиссия по безопасности в экономической сфере при Совете безопасности Республики Беларусь и утверждено Положение о ней [5]. Целью создания этого структурного подразделения являлось обеспечение координации деятельности государственных органов и иных организаций по обеспечению экономической безопасности Республики.

В соответствии с возложенными на межведомственную комиссию по безопасности в экономической сфере задачами она осуществляет такие функции: подготовка заключений на проекты республиканских научно-технических, социально-экономических и других целевых программ в сфере экономики; проведение экспертиз проектов решений

государственных органов и иных организаций в части, касающейся обеспечения безопасности государства в экономической сфере; изучение и обобщение зарубежного опыта обеспечения защиты национальных интересов в экономической сфере и внесение в установленном порядке предложений об использовании его в Республике Беларусь.

Определение политико-организационных и правовых основ обеспечения экономической безопасности государства является важнейшей теоретической и практической проблемой, стоящей перед органами власти и управления. Определяющим базовым документом, отражающим совокупность официально принятых взглядов на принципы и сущность направлений обеспечения безопасности, является концепция, содержание которой служит фундаментом для разработки конкретных программ достижения поставленных целей и задач.

Впервые в Беларуси Концепция национальной безопасности была принята 27 марта 1995 г. [6]. Она послужила основой для выработки направления государственной политики в области национальной безопасности, разработки соответствующих нормативных актов, совершенствования управленческих структур и организации деятельности органов обеспечения национальной безопасности. Однако реализация положений концепции на практике не была достаточно эффективной, что во многом объяснялось отсутствием на тот момент достаточно глубоких теоретических разработок по обозначенной проблеме и стратегии обеспе-

чения отдельных видов безопасности. Кроме того отсутствовало или находилось в стадии разработки административно-правовое обеспечение деятельности уполномоченных органов в сфере защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства в сфере экономики.

Система административно-правового обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь, пройдя первый этап своего становления, встала перед такими задачами:

- определение единого механизма деятельности субъектов системы обеспечения национальной безопасности;
- обеспечение точной и единой образной реализации методологических положений Концепции национальной безопасности;
- конкретизация положений концепции в отношении направлений, средств и способов защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства;
- определение перечня основных субъектов системы обеспечения национальной безопасности, сферы их компетенции и пределов полномочий должностных лиц при реализации жизненно важных интересов личности, общества, государства;
- создание условий для реализации, сформулированных в концепции, жизненно важных интересов Республики Беларусь в планируемый период во всех сферах обеспечения национальной безопасности; определение дальнейших направлений и необходимых мер по развитию и совершенствованию системы обеспечения национальной безопасности;

• организация деятельности органов государственной власти и управления по проведению мониторинга состояния национальной безопасности, существующих и потенциальных угроз национальным интересам Беларуси, определение каждым субъектом необходимых мероприятий и мер по обеспечению национальной безопасности в соответствующей сфере жизнедеятельности общества [7, с. 11].

Исходя из поставленных задач, в июле 2001 года была утверждена новая Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [8].

В концепции были отражены изменения, произошедшие в системе органов государственной власти и управления после референдума 1996 г.

Получили нормативное закрепление такие понятия, как национальная безопасность, жизненно важные интересы, угрозы национальной безопасности (были разделены на внешние и внутренние) и обеспечение национальной безопасности.

Был существенно расширен перечень направлений обеспечения безопасности государства в экономической сфере.

В качестве приоритетных были определены следующие меры обеспечения экономической безопасности Беларуси: развитие системы экономических отношений, обеспечивающей реализацию жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства; разработка стратегии обеспечения реализации жизненно важных экономических интересов республики, формирование долгосрочной программы экономических преобразований с учетом

Договора о создании Союзного государства; обеспечение устойчивого социально-экономического развития путем выравнивания (стабилизации) экономической активности в различных сферах (производство, финансы, распределение, обмен, потребление и др.); повышение эффективности макроэкономического регулирования через постоянно совершенствующееся законодательство и механизмы прямого и косвенного управления экономическими процессами; использование неинфляционных методов финансирования дефицита бюджета и эффективное перераспределение финансовых ресурсов исходя из общенациональных приоритетов; совершенствование государственной внешнеэкономической политики на основе многовекторности и сложившейся практики международного разделения труда и рынков товаров и услуг; всемерное использование преимуществ внутриреспубликанского разделения труда, специализации и кооперирования с учетом экономических и природных возможностей.

Вместе с тем анализ содержания Концепции национальной безопасности Республики Беларусь 2001 г. позволяет сделать вывод о том, что в ней не получили нормативного определения и соответственно закрепления целый ряд основополагающих понятий теории безопасности. В частности не были определены такие понятия, как национальные интересы (давалось понятие жизненно важных интересов), источники угроз национальной безопасности. В документе также отсутствовали определения отдельных видов безопасности – политической,

экономической, научно-технологической, социальной (в концепции 2001 г. этот вид рассматривается как «гуманитарная безопасность»), демографической, информационной, военной и экологической.

В общем, без достаточной детализации была сформулирована и система обеспечения национальной безопасности.

Третий этап формирования административно-правового механизма обеспечения экономической безопасности Беларуси связан с принятием в 2010 г. новой, третьей Концепции национальной безопасности Республики [9].

Концепция 2010 г. является документом качественно более высокого уровня. В нем нашли отражение и учтены результаты отечественных исследований, использован передовой опыт зарубежных государств (в том числе и Украины). В документе сохранена преемственность с ранее действовавшими концепциями, а также использованы принципиально новые подходы организационного и методологического характера [10, с. 34].

Концепция 2010 г. состоит из пяти разделов и имеет следующую структуру: основные положения; современный мир и национальные интересы Республики Беларусь; состояние и угрозы национальной безопасности; обеспечение национальной безопасности Республики; заключительные положения.

Следует отметить, что в данном документе был расширен и конкретизирован понятийный аппарат, в частности дано легальное определение видам безопасности (в том числе и

экономической), определены стратегические национальные интересы, как в целом, так и по отдельным сферам жизнедеятельности.

Угрозы национальной безопасности разделены на реальные и потенциальные, источники угроз – на внутренние и внешние.

Впервые в концепции закреплены основные индикаторы состояния национальной безопасности государства.

В разделе IV реализован новый подход к построению системы обеспечения национальной безопасности. Определены сущность, субъекты, объекты, цель, основные задачи и принципы обеспечения национальной безопасности. В п. 64 документа определено, что в интересах обеспечения национальной безопасности создается комплексная система стратегического планирования, основой которой являются рассматриваемая концепция и программы социально-экономического развития Республики Беларусь.

Подводя итог анализа этапов становления административно-правового обеспечения экономической безопасности Республики Беларусь, хотелось бы отметить, что построение стройной концепции национальной безопасности, адекватной современным условиям существования, – длительный и сложный процесс, в ходе которого должны сформироваться социальные механизмы обеспечения национальной безопасности, способные адекватно реагировать на любые риски и угрозы [11, с. 74]. Анализ становления системы обеспечения национальной безопас-

ности позволяет сделать вывод, что в Беларуси созданы необходимые условия для предотвращения либо нейтрализации различных угроз национальной безопасности в целом и экономической в частности. Сформированная система административно-правового обеспечения экономической безопасности государства функционирует достаточно устойчиво и обеспечивает решение поставленных перед ней задач.

Вместе с тем, оценивая в целом положительно созданную систему национальной безопасности, необходимо отметить следующее.

Во-первых. При формировании и функционировании системы обеспечения национальной безопасности необходимо строго придерживаться принципа превентивности. Система национальной безопасности в целом и экономической в частности не должна носить оборонительный характер. В данном случае, на наш взгляд, необходимо следовать примеру США, которые «осуществляют единую скоординированную стратегию в области национальной безопасности, внешней и военной политики на десятилетия вперед» [12, с. 19].

Во-вторых. Такой основополагающий документ, как Концепция национальной безопасности, должен утверждаться Законом, а не Указом Президента, что повысит его статус в иерархии нормативных правовых актов Республики Беларусь.

В-третьих. Учитывая значение экономической сферы в обеспечении национальной безопасности государства, целесообразна подготовка и принятие отдельного самостоятельного

правового акта (Закона), который бы регламентировал отношения в сфере обеспечения экономической безопасности государства.

В-четвертых. Исходя из того, что главной задачей в сфере обеспечения экономической безопасности в 2011–2015 годах является осуществление мер, направленных на мониторинг состояния и угроз экономической безопасности, принятие своевременных упреждающих и противодействующих мер по ограничению эскалации негативных явлений и процессов в социально-экономической сфере страны, вызванных внешними и внутренними угрозами [13], то, на наш взгляд, абсолютно необходимо для эффективного функционирования системы обеспечения экономической безопасности создать орган мониторинга экономической безопасности государства.

В-пятых. Защита от угроз экономической безопасности должна обеспечиваться полноценной многовекторной внешнеэкономической политикой, расширением географии экспорта, диверсификацией импорта сырьевых и энергетических ресурсов. Проведение многовекторной эффективной экономической политики в свою очередь поможет избежать различно рода ограничений для Республики Беларусь в рамках Таможенного союза и Единого экономического пространства.

Список использованных источников:

1. Ракитов А. И. Историческое познание: системно-гносеологический подход /

А. И. Ракитов. – М.: Политиздат, 1982. – 303 с.

2. Князев С. Н. Основы концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Учеб. пособ. / С. Н. Князев. – Мн.: Академия управления при Президенте Республики Беларусь, 2004. – 103 с.

3. Об образовании Совета безопасности Республики Беларусь: Постановление Верховного Совета Республики Беларусь от 15 ноября 1991 г. № 1249-XII (ред. от 11.12.1991) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

4. О создании Совета безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 5 августа 1994 г. № 24 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

5. О Межведомственной комиссии по безопасности в экономической сфере при Совете Безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 10 июля 2002 г. № 371 (ред. от 01.08.2011) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

6. Концепция национальной безопасности Республики Беларусь: Утверждена Советом безопасности Республики Беларусь 27 марта 1995 г. – Мн.: СБ Республики Беларусь, 1995. – 43 с.

7. Мясникович М. В., Никитенко П. Г. Национальная безопасность Республики Беларусь. Современное состояние и перспективы / М. В. Мясникович, П. Г. Никитенко. – Мн.: ИООО «Право и экономика», 2003. – 562 с.

8. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г. № 390 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

9. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 9 ноября 2010 г. № 575 (ред. от 30.12.2011) // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

10. Веруш А. И. Национальная безопасность Республики Беларусь: курс лекций / А. И. Веруш. – Мн.: Амалфея, 2012. – 204 с.

11. Сюсюкин А. В. Административно-правовое регулирование в сфере обеспечения экономической безопасности: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.14 / Сюсюкин Алексей Васильевич. – Ростов-на-Дону, 2004. – 191 с.

12. Гончаренко А. Н. Прогнозирование в системе «национальной безопасности» и внешней практике США: (Становление и эволюция в 60-80-е годы) : автореф. дис... на соискание научной степени д-ра ист. наук: 07.00.05 «Етнология» / А. Н. Гончаренко. – К., 1988. – 35 с.

13. Об утверждении Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2011 – 2015 годы: Указ Президента Республики Беларусь от 11 апреля 2011 г. № 136 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр прав. информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2014.

Вишневський О. О. Адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки Республіки Білорусь: формування та етапи розвитку.

У статті розглянуто питання становлення та розвитку адміністративно-правового механізму забезпечення економічної безпеки Республіки Білорусь, його сучасний стан і напрямки удосконалення.

Ключевые слова: економічна безпека, концепція, адміністративно-правовий механізм забезпечення економічної безпеки.

Vishnevski A. A. Administrative and Legal Mechanism to Ensure the Economic Security of the Republic of Belarus: Formation and Development stages.

The article examines the emergence and development of the administrative and legal mechanism to ensure the economic security of the Republic of Belarus, its current state and direction of improvement.

Key words: economic security, the concept of administrative-legal mechanism to ensure economic security.

Стаття надійшла до редакції 15.02.2014

ОХОРОНА ДЕРЖАВНОЇ ТА ПРИВАТНОЇ ТАЄМНИЦІ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОЦЕСІ

Автор статті, базуючись на положеннях німецького адміністративного судочинства, розглядає дотримання конфіденційності інформації під час розгляду справ, пов'язаних зі збереженням державної та приватної таємниць.

Ключові слова: державна таємниця, приватна таємниця, адміністративний процес, провадження «in camera», конфіденційність, «Положення про адміністративні суди».



Манн Томас,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри
адміністративного
права Університету
ім. Георга-Августа,
Федеративна
Республіка
Німеччини

Здається, що стан охорони таємниці в адміністративному процесуальному праві не досить прийнятний, якщо вірити німецькій приказці, в якій говориться: «Навіть троє людей можуть зберегти таємницю – але за умови, якщо лише одна з них жива». Це прислів'я добре ілюструє той факт, що таємниці – не має значення, приватні чи державні – можуть залишатися таємницями лише за тієї умови, що вони відомі тільки певному колу осіб.

I. Процесуальна загроза охорони таємниці

На перший погляд здається, що обмеження кола осіб, яким відомі обставини справи, у німецькому адміністративному судочинстві – майже недосяжна мета, оскільки існує три вагомні правові причини, що перешкоджають охороні таємниці.

1. Дослідницький принцип

На відміну від цивільного процесу, в рамках якого суддя виносить рішення, керуючись тими фактами, які учасники процесу надали на розгляд суду, адміністративне судочинство вирізняється дослідницьким принципом (принцип офіційного встановлення обставин справи, або розшуковий принцип). Він означає, що суд сам обирає інформацію, яка може вплинути на винесення рішення, тобто фактично встановлює обставини справи (§ 86 «Положення про адміністративні суди»). Для того щоб суд зміг це зробити, суб'єкти владних повноважень фактично зобов'язані

надати йому всі важливі для процесу акти та документи в оригіналі. (§ 99 абз. 1 стор. 1 «Положення про адміністративні суди»). У цих документах можуть міститися приватні або службові таємниці, які таким чином стають відомими суду. «Суд» у цьому сенсі представлений зайнятими цією справою професійними суддями, але на наступних стадіях процесу до наданих документів також отримують доступ і непрофесійні судді адміністративного суду. Крім того на практиці слід взяти до уваги, що навіть «простий» персонал адміністративного суду має доступ до внутрішніх документів і можливість ознайомитися з ними.

Але про які таємниці йде мова? Якщо про конфлікти стосовно службовців, то важливу роль будуть при цьому відігравати особисті справи. У цих справах міститься інформація про приватну сферу особи (наприклад, медичні довідки про хвороби, конфіденційні рекомендації або висновки – щодо придатності, здатності та професійних досягнень тощо, повідомлення про зміни громадянського стану – документи про розлучення, довідки про стягнення грошової допомоги для позашлюбних дітей тощо). У процесах щодо видачі дозволів у сфері захисту навколишнього середовища та господарювання можуть бути залучені виробничі та комерційні таємниці. Уявімо наприклад ситуацію, де мова йде про дозвіл з метою захисту навколишнього середовища, видача якого значною мірою залежить від того, яким чином протікають певні виробничі процеси. Такій інформації краще не потрапляти до конкурентів. Усе це належить до приватних таємниць.

Поряд із цим значну роль в адміністративному судочинстві можуть відігравати також службові чи державні таємниці. До таких належать, наприклад, перевірка безпеки осіб, що охороняються Конституцією, розкриття імені та особистості таємних поліцейських або документи, з яких стає відомим, за якими стратегіями держава прагне протидіяти терористичним загрозам. Останнє питання може, наприклад, бути важливим під час розгляду дозволів на діяльність АЕС, якщо позивач стверджує, що з точки зору безпеки видача дозволу була незаконною, оскільки влада під час його надання не перевірила, чи достатньо електростанція захищена від терористичних нападів. У такому разі виникає інтерес у тому, щоб концепція захисту на підприємстві не стала відомою громадськості у всіх подробицях, адже інформація про те, під яким кутом може виникнути найбільша загроза у разі падіння літака на АЕС, не повинна розголошуватися третім особам.

2. Судове засідання та справедливий судовий розгляд

Можна було б стверджувати, що такі таємниці перебувають у безпеці, якщо відомі суддям, оскільки вони вже за своєю посадою зобов'язані зберігати конфіденційність інформації. На цьому етапі слід згадати про другий процедурний принцип: згідно з п. 4 ст. 19 і п. 1 ст. 103 Основного закону громадянин, що є однією зі сторін в адміністративному процесі, має право повідомити суду всі аргументи, які він вважає важливими в рамках відповідної справи. Але це можна зробити лише у тому разі, якщо він володіє

всією необхідною інформацією. У цьому зв'язку діє принцип справедливого суду, як він був особливо чітко сформульованим у судовій практиці Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), а також прийнятий Європейським Верховним Судом. Німецькі суди розробили на його основі процесуальний принцип справедливості та рівноправності, який особливо в адміністративному процесі має на меті те, що рішення повинне базуватися лише на фактах, стосовно яких можуть висловитися всі учасники процесу (§ 108 абз. 2 «Положення про адміністративні суди»). Це в свою чергу можливо лише в тому разі, коли вони заздалегідь мають можливість ознайомитися зі всіма поданими до суду документами, тобто адміністративними актами. Оскільки § 100 «Положення про адміністративні суди» надає їм таке право, виникає проблема, що таємниці, які містяться в документах суб'єктів владних повноважень, можуть стати відомими протилежній стороні.

3. Принцип відкритості

Але на цьому коло осіб, які можуть дізнатися про таємницю, не обмежується: оскільки в адміністративному судочинстві також діє принцип відкритості, судові слухання проводиться публічно (§ 55 «Положення про адміністративні суди», § 169 «Закону про судоустрій»). Це означає, що навіть особи, які не беруть участі у процесі, мають вільний доступ до зали суду і можуть слухати надані аргументи в ході усного обговорення. Якщо в процесі мова йде про ті чи інші таємниці, то про них може дізнатися певна кількість осіб, які не мають відношення до справи та перебувають у залі як слухачі.

II. Процесуальний захист конфіденційної інформації

Усім має бути очевидно, що цього не варто допускати. Але ж яким чином захист таємниці в Німеччині забезпечується з процесуальної точки зору? Щоб дати пояснення, слід надати окрему довідку.

1. Попередній стан законодавства

Існує припис «Положення про адміністративне судочинство» (§ 99 абз. 1, реч. 2), згідно з яким за певних обставин вищий наглядовий орган може відмовити у наданні конфіденційних документів або актів – наприклад, у тому разі, якщо розголошення інформації буде мати згубні наслідки для федерації чи однієї з федеральних земель, або якщо ці процесуальні документи повинні зберігатися в таємниці згідно із законодавством або через їхній зміст. Протягом багатьох років у Німеччині установи лише «підтверджували» ці вимоги. Це означає, що вони детально пояснювали конкретні причини відмови, щоб суд зміг розглянути відмову хоча б на поверхневому рівні. Якщо суб'єкт владних повноважень не міг повідомити причини їх відмови, він мав пояснити чому. Федеральний конституційний суд ФРН 1999 року постановив, що такі дії є неконституційними, якщо відмова виключає надання документів і у тих випадках, коли забезпечення ефективного судового захисту громадянина залежить від поінформованості про дії суб'єктів владних повноважень.

2. Нове законодавство, так зване провадження *in camera*

Після цього законодавець 2002 року закріпив у § 99 II «Положення

про адміністративні суди» складну процесуальну норму з 14 речень, яка має рівною мірою враховувати інтереси як зацікавленого в отриманні інформації, так і сторони, що зацікавлена в дотриманні конфіденційності. Йдеться головним чином про перевірку правомірності причин відмови в наданні інформації чи документів. Якщо влада здійснює своє право у відмові, протилежна сторона (як правило, громадянин) може подати заяву про перевірку в рамках проміжного судового розгляду правомірності відмови в наданні документів. Рішення в цьому питанні ухвалює Вищий адміністративний суд. Якщо існує загроза Федерації від розголошення таємної інформації, то рішення виносить Федеральний адміністративний суд (ФАС). Хід такого провадження «in camera» виглядає тоді таким чином:

а) адміністративний суд надає запит до суб'єкта владних повноважень про надання документів (§ 99 пункт 1, речення 1 «Положення про адміністративні суди»);

б) якщо установа вважає ці документи таємними, вона залучає вищий наглядовий орган. Як правило, це відповідне компетентне міністерство;

в) вищий наглядовий орган приймає рішення, що існують підстави збереження конфіденційності, та відмовляє суду в наданні документів;

г) протилежна сторона процесу подає запит на перевірку, чи є правомірною відмова в наданні документів (§ 99 п. 2). Суд, що приймає рішення, не має можливості почати розгляд справи, навіть якщо він вважає надання документів обов'язковим;

д) Адміністративний суд подає (несекретні) головні документи (судові документи) до Вищого адміністративного суду, якщо надання таємних документів вважається таким, що може вплинути на рішення суду;

е) у Вищому адміністративному суді наявна спеціальна колегія (колегія «in camera» відповідно до § 189 «Положення про адміністративні суди»), завдання якої полягає у здійсненні проваджень «in camera»;

ж) Найвищий наглядовий орган передає таємні документи спеціальній колегії Вищого адміністративного суду або готує документи для ознайомлення суддів – в особливих випадках – у спеціальних приміщеннях;

з) судді спеціальної колегії зобов'язані зберігати конфіденційність, протилежна сторона не може мати доступу до документів (§ 99 п. 2 «Положення про адміністративні суди»);

і) спеціальна колегія приймає рішення без усного судового слухання лише з приводу питання, чи є відмова в наданні документів правомірною. Судді при цьому мають зробити неможливе: з одного боку, пояснити своє рішення, з іншого – у своїх поясненнях не розголошувати сутність і зміст таємних документів;

й) якщо спеціальна колегія вважає відмову правомірною, протилежна сторона процесу має право оскаржити це рішення у Федеральному адміністративному суді. Там також існує спеціальна колегія (колегія «in camera»), яка зобов'язана зберігати конфіденційність;

к) компетентний суд (у цьому випадку – адміністративний) має виконувати рішення спеціальної колегії та

мусить, якщо останній затвердить необхідність конфіденційності інформації, приймати рішення без залучення конфіденційних документів.

3. *Правова оцінка принципу «in camera»*

Щойно описаний метод, з одного боку, гарантує, що коло осіб, яким буде відомий зміст документів, буде досить обмеженим. З іншого боку, до уваги треба взяти заперечення протилежної сторони, які також треба розглянути:

а) інструмент уповільнення розгляду справи. Практичне застосування правил цього методу призводить до уповільнення розгляду справи, що в деяких випадках є метою позивача, щоб затягти процес на більший проміжок часу. Прикладом може слугувати процес, де громадянин оскаржує дозвіл на діяльність АЕС, що міститься по сусідству. Через фактичну відкладальну дію скарги неможливо скористатися дозволом без спеціальної заяви про виконання, поки триває розгляд справи. За допомогою заяви про початок провадження «in camera» позивачу вдалося відкласти введення АЕС в експлуатацію ще на кілька місяців, навіть якщо заздалегідь було відомо, що в цій справі він програє;

б) ефективний правовий захист. Положення в § 99 абз. 2 «Положення про адміністративні суди» має слугувати ефективному правовому захисту. Якщо під час основного розгляду справи конфлікт стосується певної інформації (наприклад, якщо мова йде про реалізацію самостійних прав на надання документів та інформації, таким методом буде досягнуто ефективний правовий захист, адже

рішення суб'єктів владних повноважень про надання документів перевіряється сьогодні краще, ніж раніше). Але ефективний правовий захист залишається й надалі обмеженим, якщо надання документів є релевантним безпосередньо під час основного розгляду справи, якщо позивач виграє лише в тому разі, коли обставина буде вважатися дійсною лише за умови надання нібито конфіденційних документів. Тому у разі якщо ці документи не можуть бути надані, скаргу потрібно відхилити, навіть якщо оскаржене право або оскаржене правопорушення насправді має місце. Що ж стосується зазначеної вище ситуації, то позивач проти АЕС можливо й правий у своєму твердженні, що остання не достатньо захищена від авіакатастрофи, й саме тому надання дозволу є неможливим. Але якщо протилежна сторона з причин конфіденційності не може надати результати відповідних перевірок, вона не зможе аргументувати результати відповідних експертиз, а лише назвати загальні твердження, які не переконують суд в її позиції;

в) помилкове розголошення таємниць. Поряд із цим законодавством не прописано зворотній випадок, коли установи надали конфіденційні документи, не помітивши цього. Чи зобов'язаний у такому разі адміністративний суд перевіряти документи та повернути їх відповідній установі? Вважаємо, що подібне судження не може бути обов'язком суду, адже він не є компетентним у цьому. Тим більше навіть задіяна установа не має права відмовляти в наданні документів, цю функцію має найвищий на-

глядовий орган (див. вище II 2 б, в). У будь-якому разі можна припустити, що суд не може використовувати матеріали, які вочевидь не підлягають розголошенню громадськості.

г) виробничі та комерційні таємниці непричетних до справи третіх осіб. В останню чергу увагу слід звернути й на те, що загальне положення § 99 «Положення про адміністративні суди» базується на біполярних процесуальних відносинах. Але нерідко трапляється й так, що в адміністративних документах містяться виробничі та комерційні таємниці третіх осіб, які не залучені до процесу. Це стосується, наприклад, видачі дозвільної документації, коли документи містять комерційні таємниці заявника, коли задіяні у процесі позивач і відповідач є лише сусідами сторони, чиї документи вимагають конфіденційності, тобто вони перебувають по сусідству зі спорудою, яка потребує дозволу. Тут виникають запитання: наприклад, чи має ця третя

особа, якщо вона і так є співучасником у цьому процесі, право на порушення процедури «in-camera»?

4. Висновки

Коротко описавши основні положення, хотілося б показати, як німецький законодавець спробував створити рівновагу: з одного боку – між європейськими правовими нормами та конституційним правом громадянина на чесний процес, що вимагає документального підтвердження всієї наданої інформації, а з іншого боку – справедливою зацікавленістю у збереженні таємниць з державної та приватної точки зору, що відповідно до тенденції є протиположним розумінню судового процесу, яке має місце у правовій державі. У підсумку маємо складну процесуальну модель, яка викликає нові запитання, що у подальшому будуть цікавити правознавство та судову практику. На сьогодні можна сказати, що захист таємниць в адміністративному процесі в подальшому є можливим, але витрати на це стали дещо більшими.

Манн Т. Охрана государственной и частной тайны в административном процессе.

Автор статьи, основываясь на положениях немецкого административного судопроизводства, рассматривает конфиденциальность информации при рассмотрении дел, связанных с сохранением государственной и частной тайн.

Ключевые слова: государственная тайна, частная тайна, административный процесс, производство «in camera», конфиденциальность, «Положение об административных судах».

Mann T. Protection of Public and Private Secrets in the Administrative Process.

Based on the provisions of German administrative proceedings, the author considers the confidentiality of information while hearing the cases related to the preservation of public and private secrets.

Key words: state secret, private secret, administrative process, the procedure of «in camera», confidentiality, «Regulation on Administrative Courts».

Стаття надійшла до редакції 23.02.2014

PRZEMYT ROŚLIN I ZWIERZĄT GLOBALNYM PROBLEMEM WSPÓŁCZESNEGO ŚWIATA W PERSPEKTYWIE POLSKIEGO PRAWA KARNEGO

Artykuł oparty jest na analizie polskiego prawa karnego jednego z problem współczesnego świata – przemysł roślin i zwierząt.

Słowa kluczowe: globalne problemy, przemysł, Służba Celna, Państwowa Rada Ochrony Przyrody, polskie przepisy karne, Kodeks karny.



Nowicka Izabela,

*inspektor Policji,
doktor habilitowany
 nauk prawnych,
profesor, prorektor
Wyższej Szkoły Policji
w Szczytnie,*

Świerczewska- Gąsiorowska Anna,

*nadkomisarz Policji,
doktor nauk prawnych
Wyższej Szkoły Policji
w Szczytnie*

Rozpoczynając nasze rozważania nad problemami jakie niesie za sobą przemysł roślin i zwierząt należy odnieść się do zagadnienia co należy rozumieć pod pojęciem «globalne problemy»? Jakie zagadnienia współczesnego świata można uznać za «globalne»? Pierwsze skojarzenie – to zagrożenia środowiska naturalnego. Rzeczywiście, stanowią one istotną część składową problemów globalnych, ale wiadomo – nie są jedyne. Należy sobie uświadomić, iż «globalność» zagadnień jest skutkiem gwałtownego rozwoju gospodarczego i cywilizacyjnego XX wieku. Wiele problemów, z uwagi na powiązania gospodarczo-ekonomiczne, stan techniczny rozwiązań, rozmiar zachodzących zjawisk, ma charakter globalny i przybiera rozmiary światowe. Niektóre z nich są powiązane przyczynowo, zazębiają się ze sobą i łączą w szeregi. Na przykład przeludnienie, zanieczyszczenie środowiska, ubytek lasów, gruntów ornych, zasobów naturalnych, zmiany klimatyczne, epidemie i zarazy, rosnąca przestępczość, terrorizm, szerzenie narkomanii, etc. Wzajemne zazębianie się problemów prowadzi do lawinowego ich narastania, a ich rozwiązanie napotyka na coraz większe trudności [1].

Analiza zagadnienia «środowisko, w jakim żyje człowiek», wskazuje na jego wielodzielność. Obejmuje ono całokształt interakcji człowiek – środowisko, odbywających się na zasadzie sprzężenia zwrotnego,

a więc także środowisko – człowiek. Człowiek się rozwijał, korzystając przy tym z zasobów, jakie mógł zdobyć, wyhodować, upolować w swoim otoczeniu, dlatego rozwijał także środki służące do zdobywania tychże zasobów. Co za tym idzie również problematyka zagrożenia środowiska naturalnego działalnością człowieka jest skomplikowana, bowiem obejmuje całokształt sfery ludzkich interakcji wobec otoczenia. Wzrasta liczba ludności, potrzeba coraz większych areałów uprawnych, produkuje się coraz więcej dóbr, powstaje coraz więcej odpadów... Rozwój napędzał sam siebie, ale tak nie może i nie będzie trwać wiecznie. Postępująca dewastacja przyrody, żywej, jak i poprzez wydobywanie i przerabianie surowców mineralnych, jest nie tylko skutkiem dotychczasowej działalności gospodarczej człowieka, ale także w coraz większym stopniu barierą dalszego rozwoju. Coraz powszechniejszy staje się pogląd, że bez równowagi ekologicznej nie da się stworzyć stabilnego ładu społecznego i międzynarodowego. Jednak, być może trochę na przekór, okazuje się, że bez stabilnego ładu społecznego i politycznego może istnieć równowaga ekologiczna – w 2007 roku Stowarzyszenie Ochrony Przyrody (Wildlife Conservation Society – WCS) ogłosiło wyniki swoich badań, które mówiły o odkryciu (znalezieniu) 1,3 miliona (!) antylop, gazeli, słoni i innych zwierząt, o których sądzono, że już nie istnieją tam, gdzie ich poszukiwano – na południowym pograniczu Sudanu, od ćwierćwiecza niedostępnego z powodu wojen dla ludzi z zewnątrz. Ludzie zajmowali się przetrzebieniem siebie, a nie zwierzyny [2].

Przemyt roślin i zwierząt niewątpliwie spełnia kryteria stawiane problemowi globalnemu ze względu na:

- wszechświatowy charakter;
- złożoność, zależność od działania wielu czynników i wzajemne powiązanie z innymi problemami;
- poważne konsekwencje wiążące się z jego nierozwiązaniem;
- przedsięwzięcia zmierzające do jego rozwiązania muszą mieć złożony charakter;
- rozwiązanie jest możliwe jedynie wówczas, gdy odpowiednie przedsięwzięcia obejmują swym zasięgiem cały świat [3].

WFF (World Wide Found for Nature) wskazuje że, co trzeci gatunek płazów, co czwarty gatunek ssaków i co ósmy ptaków może zniknąć z naszej planety. Każdego roku człowiek niszczy coraz większą część bogactwa świata zwanego przyrodą. Ogólna dewastacja świata roślin i zwierząt odbywa się nie tylko poprzez niszczenie siedlisk zwierząt ale także, a może w szczególności poprzez nielegalny handel dziką fauną i florą, z którym związany jest nierozzerwalnie przemyt roślin i zwierząt. Patrząc globalnie na gatunki roślin i zwierząt to na chwilę obecną około 300.000 z nich jest zagrożonych wyginięciem. Powodem takiego stanu rzeczy jest nielegalny handel takimi okazami, który w swoich rozmiarach obejmuje nie tylko żywe okazy ale także martwe w tym handel ich częściami oraz wyrobami z nich. Organizacja WFF Polska informuje, że przemyt zagrożonych wyginięciem okazów odbywa się w warunkach, które powodują, że zwierzęta tracą życie w specjalnie przygotowanych do przemytu paczkach, schowkach,

torbach i klatkach. Na jeden przemycany okaz przypada nawet kilkanaście, które nie przeżyły takiego transportu. Co roku służby celne znajdują kilkanaście tysięcy okazów, wśród nich zdarzają się takie eksponaty jak: czaszka małpy, kości wieloryba a nawet noga słonia [4]. Zgodnie z informacjami światowych organizacji działających na rzecz ochrony przyrody powodem takiej sytuacji są zyski związane z nielegalnym handlem, które sięgają kilku miliardów dolarów. Nielegalny handel fauną i florą ocenia się jako trzeci rynek pod kątem osiąganych zysków zaraz po handlu bronią i narkotykami. Według wskazań Interpolu roczne zyski z nielegalnego obrotu samych tylko dzikich zwierząt wynoszą rocznie około 5 miliardów dolarów [5]. Według danych Ministerstwa Finansów w roku 2012 Służba Celna w Polsce ujawniła około 140 przypadków nielegalnego przewozu przez granicę nielegalnego przewozu okazów zwanych Cites. Analizując lata poprzednie to jest: w roku 2009 – 253 przypadki, w roku 2010 – 193 przypadki, natomiast w 2011 – 149 przypadki. Wydaje się, że ten proceder spada. Jednakże głosy płynące od Służby Celnej są nieco odmienne. Zdaniem funkcjonariuszy Służby Celnej, biorąc pod uwagę przesłanki z handlu wewnątrz krajowego można wywnioskować, że przemysł zagrożonych wyginięciem gatunków wcale nie maleje. Wskazana instytucja państwowa dopatruje się takiego stanu rzeczy w narzuconych limitach kontroli związaną z analizą ryzyka ukierunkowaną na inne zagadnienia, a także w trudnościach w organizacji szkoleń specjalistycznych związanych z realizacją postulatów wynikających z Konwencji Cites i ak-

tów wykonawczych do tego aktu prawa międzynarodowego. Jednak na stronie internetowej Ministerstwa Finansów można znaleźć w zakładce wiadomości celne takie informacje jak: wypchany okaz rysia stepowego przyleciał do Polski z RPA w przesyłce z wieloma innymi spreparowanymi trofeami myśliwskimi, a także przesyłkę która zawierała wyłącznie cztery żywe koty w tym jednego Karakana, Serwale, które są objęte ścisłą ochroną Konwencji Waszyngtońskiej. Zgłaszający jak wynika z informacji Służby Celnej nie poinformował funkcjonariuszy celnych o faktycznej zawartości przesyłki i tym samym nie posiadał wymaganych przepisami prawa dokumentów. W konsekwencji koty, które zostały nadane z USA trafiły do warszawskiego ogrodu zoologicznego. Innym ciekawym przypadkiem było zatrzymanie w placówce celnej w Zabrzu 39 sztuk skorpionów. Niebezpieczne zwierzęta zostały znalezione podczas kontroli przesyłki nadesłanej z Hongkongu. Natomiast Służba Celna w Medyce zatrzymała bardzo rzadki okaz ary szafirowej, która była transportowana w małej klatce o wymiarach 80 na 20 cm, natomiast sam ogon ary szafirowej był około 70 cm długości. Rzadki okaz okazał się być własnością obywatela Ukrainy. Po stosownej kontroli zwierzę trafiło do ogrodu zoologicznego w Zamościu.

Zatrzymania okazów Cites dokonane przez Służbę Celną:

Rok 2012: razem – 144 zatrzymań, zatrzymanych okazów – 8650 okazów w tym:

– 200 żywych okazów zwierząt + 362 kg żywych koralowców rafotwórczych (*Scleractinia* spp.) i fauny morskiej;

– 8217 okazów medykamentów medycyny azjatyckiej (TAM);

– 7 okazów kości słoniowej (*Elephantidae* spp.);

– 9 szt. żywych roślin, a także:

– 52,6 kg koralowców rafotwórczych (*Scleractinia* spp.);

– ponad 3 kg okazów kawioru (*Acipenseriformes* spp.)

Wśród tych zatrzymań były: figurki wykonane z kości słoniowej, buty wykonane ze skóry węża, wapienny szkielec koralowców, spreparowane węże w butelkach, obuwie wykonane ze skóry pekari, żywa papuga żako, szczeka rekina żarłacza białego, żywe żółwie stepowe, skóra z niedźwiedzia brunatnego, żywa papuga ararauna, kolce jeżozwierza afrykańskiego, żywe kaktusy, żywe koralowce oraz żywa rafa koralowa.

Rok 2011: razem – 149 zatrzymań, zatrzymanych okazów – 12833 okazów w tym:

– 26 żywych okazów zwierząt + 750 kg żywej skały koralowej;

– 3000 nasion kaktusa *Astrophytum asterias*;

– 9594 okazów medykamentów medycyny azjatyckiej (TAM) + 4 kg proszku z *Cistanche deserticola*, a także:

– 8,3 kg kawioru (*Acipenseriformes* spp.);

– 61,5 kg koralowców rafotwórczych (*Scleractinia* spp.).

Wśród tych zatrzymań był: spreparowany puszczyk, głowy aligatora, łapy aligatora, żywe pytony tygrysie, żywy boa piaskowy, pyton królewski, boa dusiciel, bażant tajwański, bażant himalajski, karapaks żółwi indochińskiego, skóra z wilka, spreparowany okaz krokodyla.

Rok 2010: razem – 193 zatrzymanienia, zatrzymanych okazów – 8495 okazów w tym:

– 30 żywych okazów zwierząt (3 serwale, 1 karakal, 26 papug);

– 8286 tabletek okazów medykamentów medycyny azjatyckiej (TAM);

– 5 kg sproszkowanej Hoodii gordonii oraz olejki i syropy;

– 70 szt. (70 kg) mrożonego węgorza europejskiego (*Anguilla anguilla*), a także:

– 352 kg koralowców rafotwórczych (*Scleractinia* spp.) i stułbiopławów (*Milleporidae*).

Wśród powyższych zatrzymań ujawniono: żywe papugi – rozella białolica, rozella królewska, torebka wykonana ze skóry nepalskiej, para kłapek ze skóry pytona, żywe koty karakal, serwal, wyprawiona skóra z czaszką niedźwiedzia, skóry legwana, spreparowana skóra z piórami czapli złotawej, kapelusz z dodatkami skóry i zębów krokodyla, kły morsa, kiel hipopotama.

Głos społeczności międzynarodowej w tym zakresie spowodował, że w już 1973 roku w Waszyngtonie powstał akt prawa międzynarodowego publicznego, którego celem była próba poddania kontroli obrotu i handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem. Wskazany akt prawny nazwany został Konwencją Waszyngtońską określaną mianem CITES. Celem powyższej Konwencji jest ochrona dziko występujących populacji zwierząt i roślin, zagrożonych wyginięciem. Realizowaną poprzez kontrolę i ograniczanie międzynarodowego handlu tymi zwierzętami i roślinami, rozpoznawalnymi ich częściami i produktami pochodnymi. Rzeczypospolita Polska wraz ze społecznością światową ratyfikowała przystąpienie do powyższej Konwencji w dniu 12 grudnia 1989

roku, która weszła w życie 12 marca 1990 roku.

Wraz z wejściem Polski do Unii Europejskiej postanowienia Konwencji Waszyngtońskiej od 1 maja 2004r. są realizowane na podstawie rozporządzeń Unii Europejskiej takich jak Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1158/2012 z dnia 27 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi – lista zagrożonych wyginięciem gatunków a także Rozporządzenie Komisji (WE) nr 865/2006 z dnia 4 maja 2006 r., które ustanawiają przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 339/97 [6] w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi. Niniejsze rozporządzenie stosuje się zgodnie z celami, zasadami i przepisami Konwencji o międzynarodowym handlu dzikimi zwierzętami i roślinami gatunków zagrożonych wyginięciem (CITES). Określa ono listę zagrożonych gatunków w czterech załącznikach (A, B, C i D). Z czym związany jest różny stopień ochrony i charakter środków handlowych, które dotyczą danego gatunku. Jest to uzależnione od załącznika, w którym gatunek jest wymieniony. Na podstawie niniejszego rozporządzenia stosuje się także wspólne warunki w odniesieniu do: wydawania, zastosowania i przedstawiania dokumentów związanych z przywozem, wywozem lub powrotnym wywozem gatunków do Wspólnoty. Dokumenty te zachowują ważność w obrębie Wspólnoty i nie powodują one uszczerbku dla wszelkich i ewentualnie bardziej rygorystycznych środków, podjętych przez państwa członkowskie. W rozporząd-

zeniu Komisji UE nr 1158/2012 z dnia 27 listopada 2012 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi – lista gatunków zagrożonych wyginięciem, można znaleźć grupy zwierząt i roślin, które zostały objęte całościową ochroną, a są to gatunki z których najczęściej są wykonywane różnego rodzaju pamiątki sprzedawane turystom, a na przywóz których niezbędne jest posiadanie odpowiednich dokumentów np: krokodyl (torebki, paski, buty, okazy wypchane), węże należące do dusicieli np. pytony, boa, anakondy (torebki, buty, paski, kurtki), koralowce (wyroby wykonane z koralowców, kawałki rafy koralowej), przydacznie muszle i wyroby z nich. Dzikie koty w tym; lamparty, oceloty, rysie, lwy, gepardy (wyroby wykonane z ich skór i kości, trofea myśliwskie, medycyna dalekiego wschodu, a także papugi (wyjątkiem jest nierozłączka czerwonoczelna, papużka falista, nimf i aleksandretta obroźna) – traktowane przez turystów jako zwierzęta hodowlane w domach, a także jaja, pióra okazy wypchane, wszystkie jesiotry z których pochodzi kawior, storczyki, kaktusy, żywe rośliny, bulwy, cebulki.

Wskazane rozporządzenia Unii Europejskiej stosuje się zgodnie z celem i postanowieniami Konwencji, która to w art. 1 objaśnia użyte w Konwencji wyrażenia takie jak: gatunek, okaz, handel, reeksport, sprowadzenie z morza. Artykuł drugi niniejszego aktu prawa międzynarodowego wskazuje, że załącznik I niniejszej Konwencji obejmuje wszystkie gatunki zagrożone wyginięciem, które są lub mogą być przed-

miotem handlu, wskazując że wszelki handel okazami tych gatunków powinien być poddany szczególnie ścisłej reglamentacji w celu zapobieżenia dalszemu zagrożeniu ich istnienia i może być dozwolony jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Natomiast załącznik II Konwencji obejmuje wszystkie gatunki, które wprawdzie niekoniecznie już teraz są zagrożone wyginięciem, nie mniej mogą stać się takimi, jeżeli handel okazami tych gatunków nie zostanie poddany ścisłej reglamentacji mającej zapobiec eksploatacji nie dającej się pogodzić z ich utrzymaniem, oraz niektóre gatunki, które powinny być przedmiotem reglamentacji w celu poddania skutecznej kontroli handlu okazami gatunków. Załącznik III obejmuje wszystkie gatunki, co do których jedna ze Stron (według Konwencji to państwo, w stosunku do którego niniejsza konwencja weszła w życie) uzna swoją właściwość do objęcia ich reglamentacją mającą na celu zapobieżenie lub ograniczenie eksploatacji tych gatunków i wymagającą współpracy innych. Ponadto Konwencja nakłada na każde państwo będące stroną obowiązek wyznaczenia organów administracyjnych Konwencji waszyngtońskiej celem wydawania zezwoleń, świadectw, a także organów które w swoich zadaniach pełnią funkcję opiniodawczą i doradczą. Takim organem administracyjnych w Polsce jest Ministerstwo Środowiska oraz Rada.... Konwencja także w swoich postanowieniach określa zasadę, że każde państwo jest zobowiązane do określenia środków w celu wprowadzenia w życie postanowień niniejszej konwencji oraz zakazu handlu okazami zwierząt i roślin naruszającego jej postanowienia. Środki

te w rozumieniu Konwencji muszą obejmować sankcje karne za handel lub przetrzymywanie takich okazów oraz konfiskatę lub odesłanie takich okazów do państwa eksportu [7].

W tym miejscu warto wspomnieć, że marcu 2013 r., minęła 40 rocznica uchwalenia Konwencji. W związku z tym reprezentanci ponad 150 krajów świata w Bangkoku omawiali współczesne problemy związane z ochroną gatunków poprzez ograniczanie międzynarodowego handlu, który może zagrażać ich przetrwaniu. Najważniejszymi problemem w ramach tegorocznej Konferencji była ochrona słońi, nosorożców, ryb morskich, żółwi, niedźwiedzia polarnego. Z uwagi na fakt, że według państw, w stosunku do których niniejsza konwencja weszła w życie, kłusownictwo na słońiach i nosorożcach osiągnęło obecnie najwyższy dotąd poziom. Według Stron Konwencji corocznie giną setki zwierząt w Afryce. Rośnie liczba kłusowników i zmienia się sposób ich działalności przestępczej. Według światowych organizacji działających na rzecz ochrony przyrody w Afryce pojawiają się całe oddziały uzbrojonych kłusowników, którzy nawet atakują z helikopterów. W odpowiedzi na takie ataki, kraje afrykańskie starają się zatrudniać coraz więcej strażników, kupować nowoczesną broń ale niestety pozostają w dalekim tyle za kłusownikami, o czym świadczy rosnąca z każdym rokiem liczba zabijanych nielegalnie zwierząt. Rosnący wskaźnik kłusownictwa jest wynikiem popytu współczesnej ludzkości na rogi nosorożca i kość słońiową. Wskazane zapotrzebowanie jest wysoko odczuwalne przede wszystkim na rynkach azjatyckich, gdzie np. rogi

nosorożca są używane w specyfikach tradycyjnej medycyny. Warto w tym miejscu wspomnieć, że zarówno kość słoniowa jak i rogi nosorożca stanowią wysoki symbol azjatyckiego statusu społecznego. Posiadanie rzeźb, nieobrobionych rogów, spożywanie wina z dodatkiem rogu nosorożca świadczy o przynależności do wysokiej usytuowanej warstwy społecznej. Zebrani na konferencji w Bangkoku reprezentanci krajów całego świata podkreślili, że sytuacja w Afryce nie jest już tylko kwestią ratowania gatunków ale także kwestią obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego krajów afrykańskich, ponieważ w walkach z kłusownikami ginie wiele ludzi po obu stronach konfliktu.

Analizując przepisy polskie nawiązujące do Konwencji Waszyngtońskiej początkowo były one uregulowane w ustawie o ochronie zwierząt z dnia 21 sierpnia 1997 w art. 26 i 36 [8]. Obecnie postanowienia wynikające z Konwencji Waszyngtońskiej są zawarte w Ustawie o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [9]. W art. 61 ustawy o ochronie przyrody wskazane jest, że wymaganym przez Konwencję waszyngtońską organem zarządzającym w rozumieniu Rady (WE) w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi jest minister do spraw środowiska natomiast wymaganym organem naukowym jest Państwowa Rada Ochrony Przyrody. Wskazany artykuł wskazuje także na procedury związane z wywozem roślin należących do gatunków objętych ochroną zgodnie z rozporządzeniem 338/97 Rady (WE). Określając, że musi się on odbyć się na podstawie przepisów określonych w tym rozporządzeniu, a

także na podstawie świadectw fitosanitarnych. Następnie do wniosku o wydanie zezwolenia na import żywych zwierząt lub jaj gatunków objętych ochroną zgodnie ze wskazanym wyżej rozporządzeniem dołącza się opinie lub orzeczenie lekarsko-weterynaryjne powiatowego lekarza weterynarii natomiast pkt 4 artykułu określa, że do wniosku o wydanie zezwolenia lub świadectwa uprawniającego do eksportu okazów gatunków objętych ochroną na podstawie przepisów, o których mowa w ust. 1, dołącza się zezwolenie na pozyskiwanie ze środowiska okazów gatunków wymienionych we wniosku albo wypis z dokumentacji hodowlanej lub orzeczenie lekarsko-weterynaryjne powiatowego lekarza weterynarii potwierdzające urodzenie w hodowli okazów i ich przodków – w przypadku zwierząt, albo oświadczenie wnioskodawcy o pochodzeniu okazów roślin z uprawy. Takie restrykcyjne warunki dotyczą wprowadzenia do wspólnoty okazów gatunków wymienionych w aneksie A i B rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97. Natomiast wprowadzenie do Wspólnoty okazów z Aneksów C i D następuje na podstawie zezwolenia importowanego wydanego przez konkretny organ administracyjny Państwa członkowskiego lecz na podstawie zgłoszenia importowanego razem ze stosownymi dokumentami. Warto nadmienić, że eksport i reeksport okazów z aneksu C ze wspólnoty wymaga wydania przez organ administracji zezwolenia eksportowego lub świadectwa reeksportu.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi oraz Rozporządzenie

865/2006 zawierają w swojej treści także odstępstwa w aspekcie wprowadzania i ponownego wprowadzenia dóbr osobistych i majątku gospodarstwa domowego na terytorium Wspólnoty, które oznaczają zgodnie z objaśnieniami wyrażen martwe okazy lub fragmenty okazów lub też produkty pochodne, które są własnością podmiotu prywatnego, a które stanowią lub mają stanowić część zwykłego majątku ruchomego i dóbr [6]. Aktem prawnym wykonawczy jest w tym przypadku Rozporządzenie 865/2006, gdzie w artykule 57 ustawodawca wskazuje odstępstwo, które ma zastosowanie wyłącznie do okazów, włączając w to trofea myśliwskie ale tylko w przypadku gdy spełniają one co najmniej jeden z trzech warunków: stanowią część bagażu osobistego podróżnych przybywających z państwa trzeciego, stanowią własność prywatną osoby fizycznej zmieniającej swoje miejsce zamieszkania z państwa trzeciego na Wspólnotę lub stanowią trofea myśliwskie pozyskane przez podróżnego i przywożone w późniejszym terminie. Wskazane odstępstwo nie ma zastosowania do okazów wymienionych w załączniku A rozporządzenia (WE) nr 338/97 jeśli są one wprowadzone na terytorium Wspólnoty po raz pierwszy przez osobę zwykle zamieszkującą we Wspólnocie lub osiedlającą się na terytorium Wspólnoty [10].

Analizując polskie przepisy karne dotyczące tej problematyki to generalnie możemy je znaleźć w Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody [11], gdzie ustawodawca w artykułach 127a, 128 oraz 128a wskazał przestępstwa poprzez które, chroni gatunki dzikiej fauny i flory wskazując np:

Kto, wbrew przepisom ustawy, wchodzi w posiadanie okazów roślin, zwierząt, grzybów objętych ochroną gatunkową w liczbie większej niż nieznaczna, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku, podlega karze pozbawienia wolności od 3 miesięcy do lat 5.

Natomiast w artykule 128 i 128a ustawodawca chroni gatunki dzikiej fauny i flory poprzez przepis, który w swej treści mówi o przewożeniu bez wymaganego dokumentu lub wbrew jego warunkom przez granicę Unii Europejskiej okazu gatunku podlegającego ochronie lub handlowanie okazami gatunku podlegającego ochronie na podstawie przepisów, w liczbie większej niż nieznaczna, w takich warunkach lub w taki sposób, że ma to wpływ na zachowanie właściwego stanu ochrony gatunku.

W powyższej ustawie warto także zwrócić uwagę na wykroczenia, które ustawodawca przewidział za działanie mające miejsce w przypadku nie zgłoszenia do rejestru, o którym mowa w art. 64 ust. 1 Ustawy o ochronie przyrody w przypadku posiadanych lub hodowlanych zwierząt oraz wprowadza do obrotu produkty z fok wbrew warunkom określonym w art. 3 w rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1007/2009 z dnia 16 września 2009 r., w sprawie handlu produktami z fok.

Artykuł 129 powyższej ustawy określa katalog środków karnych, które sąd może orzec w przypadku popełnienia powyższych przestępstw i wykroczeń a są nimi: przepadek przedmiotów służących do popełnienia wykroczenia lub przestępstwa oraz przedmiotów, roślin, zwierząt lub grzybów pochod-

zających z wykroczenia lub przestępstwa, chociażby nie stanowiły własności sprawcy; obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego, a jeśli obowiązek taki nie byłby wykonalny nawiązkę do wysokości 10.000 złotych na rzecz organizacji społecznej działającej w zakresie ochrony przyrody lub właściwego, ze względu na miejsce popełnienia wykroczenia lub przestępstwa, wojewódzkiego funduszu ochrony środowiska i gospodarki wodnej

W tym miejscu należy także wspomnieć o art. 270 Kodeksu karnego [12] w aspekcie art. 16 rozporządzenia 338/97 Rady (WE), gdzie ustawodawca zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia stosownych środków zapewniających nałożenie sankcji w przypadku m. in. wprowadzenia do Wspólnoty lub wywozu albo powrotnego wywozu ze Wspólnoty okazów bez odpowiedniego zezwolenia lub świadectwa lub też na podstawie fałszywego, sfalszowanego lub nieważnego zezwolenia lub świadectwa lub dokumentu, w którym dokonano zmian bez upoważnionego organu wydającego lub posługiwanie się fałszowanym, sfalszowanym lub nieważnym zezwoleniem lub świadectwem lub dokumentem, w którym dokonano zmian bez upoważnienia jako podstawy otrzymania zezwolenia wspólnotowego lub też w jakimkolwiek innym urzędzie ora sfalszowania lub zmiany wszelkiego zezwolenia lub świadectwa wydanego zgodnie z niniejszym rozporządzeniem [6].

W Polsce problem nielegalnego handlu ginącymi gatunkami dotyczy przede wszystkim handlu żywymi zwierzętami, przewozu pamiątek turystycznych, rosnącego popytu na tradycyjną medycynę

azjatycka, futra oraz na drewno egzotyczne, które w większości pochodzi z nielegalnego wyrębu [13].

Wydawać by się mogło, że współczesny świat jest przygotowany pod względem prawnym na problem jaki niesie za sobą przemysł zwierzętami i roślinami jednakże wskazane na początku artykułu liczby są nieubłagane. W czym zatem tkwi błąd? Gdzie szukać rozwiązań?

Najprawdopodobniej problem tkwi w praktycznej realizacji regulacji prawnych i ich interpretacji. Koniecznym wydaje się przeprowadzenie dogłębnej analizy przyczyn takiego stanu rzeczy. Nie ulega wątpliwości, że błędy i niedociągnięcia w szkoleniach przedstawicieli służb odpowiedzialnych za zapobieganie i zwalczanie przemytu również odgrywają doniosłą rolę. Zagwarantowanie skutecznej ochrony wielu zagrożonym wyginięciem gatunkom nie jest możliwe bez współpracy ze społecznościami. Przyczyną bowiem rosnącego przemytu jest popyt: dziesiątki dzikich zwierząt z przemytu trafia do domów zamiast kota czy psa, choć z pewnością nie mogą pełnić ich funkcji. Co gorsza, moda na egzotyczne zwierzęta domowe dotarła i do Polski [14]. Zatem dopiero wzajemna integracja tych trzech elementów tj. regulacji prawnych, podmiotów zapobiegania i zwalczania przemytu oraz społeczeństwa da pozytywne rezultaty jeżeli chodzi o eliminację tego globalnego zjawiska.

Literatura:

1. Globalne problemy współczesnego świata [Zasób elektroniczny]. – Tryb do-

stepu : http://riad.pk.edu.pl/~naszapol/archiwum/NR30/TEXT/4_8.htm.

2. Najważniejsze zagrożenia współczesnego świata. Charakterystyka zjawisk w ujęciu globalnym [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://stosunki-miedzynarodowe.pl/globalizacja/1038-najwazniejsze-zagrozenia-wspolczesnego-swiata-charakterystyka-zjawisk-w-ujeciu-globalnym>.

3. Problemy globalne [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&ved=0CD0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fpu.i.wp.pl%2Fk%2CNDYzNDcxMTUsNzA3ODAO%2Cf%2CProblemy_globalne.ppt&ei=fCGXUoiqN4KGyWPGoLQBA&usg=AFQjCNEj7sT_uPJNIDVWTB-OldTNy_Hlsw&bvm=bv.57155469,d.bGQ.

4. Ograniczenie nielegalnego handlu zagrożonymi gatunkami [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : http://www.wwf.pl/co_robimy/gatunki_glowna/handel_zagrozonymi_gatunkami/.

5. Realizacja przepisów Konwencji Waszyngtońskiej i aktów prawnych Unii Europejskiej dotyczących zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt na obszarze działania Izby Celnej w Olsztynie [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://www.uw.olsztyn.pl/inte/realiprzep.htm>.

6. Rozporządzenie Rady (WE) nr 338/97 z dnia 9 grudnia 1996 r. w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi // Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich, L 61/1, 03.03.1997 r.

7. Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginięciem sporządzona w Waszyngtonie dnia 3 marca 1973 r.

8. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ochronie zwierząt // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – Dz. U.), 1997, № 111, poz. 724.

9. Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody // Dz. U., 2004, № 92, poz. 880.

10. Rozporządzenie komisji (WE) Nr 865/2006 z dnia 4 maja 2006 r. ustanawiające przepisy wykonawcze do rozporządzenia Rady (WE) nr 338/97 w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi // Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 166/1, 19.06.2006 r.

11. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 14 maja 2013 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie przyrody // Dz. U., 2013, poz. 627.

12. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny. Część ogólna. Rozdział I. Zasady odpowiedzialności karnej // Dz. U. z dnia 2 sierpnia 1997 r., № 88.553.

13. Gatunki na krawędzi // Biuletyn WWF Polska, 2012, № 1, styczeń. – 6 s.

14. Zaraska Marta. Rośnie przemysł dzikich zwierząt. Dzikie handel (17 września 2011) [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://www.polityka.pl/swiat/obyczaje/1519146,1,rosnie-przemysl-dzikich-zwierzat.read#ixzz2lwENriav>

Новіцька І., Сверчевська-Гонсьоровська А. Контрабанда рослин і тварин як глобальна проблема сучасного світу з погляду польського кримінального права.

У статті на підставі польського кримінального права аналізується одна з проблем сучасного світу – контрабанда рослин і тварин.

Ключові слова: глобальні проблеми, контрабанда, Митна служба, Національна рада з охорони природи, польські положення про покарання, Кримінальний кодекс.

Новицкая И., Сверчевска-Гонсёровская А. Контрабанда растений и животных как глобальная проблема современного мира с точки зрения польского уголовного права.

В статье на основании польского уголовного права анализируется одна из проблем современного мира – контрабанда растений и животных.

Ключевые слова: глобальные проблемы, контрабанда, Таможенная служба, Национальный совет по охране природы, польские положения о наказании, Уголовный кодекс.

Novicka I., Swierczewska-Gonserovska A. Smuggling of Plants and Animals as a Global Problem of the Modern World from the Point of View of the Polish Criminal Law.

On the basis of the Polish Criminal Law the article examines one of the problems of the modern world – the smuggling of animals and plants.

Key words: global problems, smuggling, the Customs Service, the National Council of Nature Conservation, Polish provisions on penalties, the Criminal Code.

Стаття надійшла до редакції 24.01.2014

PRAWNO-PROCESOWE ASPEKTY WSPYŁPRACY POLICJI Z ORGANAMI ŚCIGANIA W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Państwo prawa określa tak zwane kompetencje ustawowe w ramach stanowionych przepisów prawa. Mając na uwadze doświadczenia organów ścigania, można zaryzykować twierdzenie, że zdarza się iż stanowione przepisy obarczane są pewnego rodzaju błędami. Ich weryfikacja następuje poprzez konfrontacje zapisów ustawowych z realiami ich stosowania. Analiza współpracy Policji, sądów i prokuratur w ramach prowadzonych postępowań przygotowawczych, sądowych, czy administracyjnych w Rzeczypospolitej Polskiej, pozwala wydobyć pozytywne i negatywne aspekty ich działalności. Artykuł przybliży prawno-procesowe aspekty współpracy Policji z organami ścigania w Rzeczypospolitej Polskiej.

Słowa kluczowe: proces, współpraca, bezpieczeństwo, postępowanie karne, postępowanie administracyjne.



Nepelski Mariusz,

*doktor nauk społecznych,
nadkomisarz Policji,
adiunkt Instytutu
Bezpieczeństwa i
Porządku Publicznego
Wydziału
Bezpieczeństwa
Wewnętrznego
Wyższej Szkoły Policji
w Szczytnie*

Rozpoczynając rozważania na temat prawno-procesowego aspektu współpracy Policji z organami ścigania w Rzeczypospolitej Polskiej, zasadnym jest zrozumienie i rozróżnienie pojęcia współpracy i współdziałania [1, s. 102], gdyż pojęcia te w języku prawnym różnią się znaczeniowo. Współpraca obejmuje więzi organizacyjno-prawnych związanych z nadzorem, koordynacją czy obowiązkiem wykonywania zadań na rzecz innych podmiotów. W ramach współpracy działania mogą być wykonywane zarówno przez organy niezależne jak i zależne. Tak więc odnosząc się do ustawy o Policji, Policja wykonuje czynności na polecenie sądu, prokuratora, organów administracji państwowej i samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w odrębnych ustawach. Podobnie kodeks postępowania karnego przedstawia, że Policja w zakresie postępowania karnego wykonuje polecenia sądu i prokuratora oraz prowadzi pod nadzorem prokuratora śledztwo i dochodzenie. Co więcej wskazuje kierowniczą i kontrolującą rolę prokuratora w stadium postępowania przygotowawczego. Podkreślić należy, że gospodarzem postępowania przygotowawczego jest prokurator [2, art. 2], a w myśl

ustawy o prokuraturze, jego zadaniem jest strzeżenie praworządności oraz czuwanie nad ściganiem przestępstw. Prokurator, stosownie do przepisów ustaw, wszczyna i prowadzi postępowanie przygotowawcze albo zleca wszczęcie lub prowadzenie takiego postępowania innemu uprawnionemu organowi, sprawuje nadzór nad postępowaniem przygotowawczym prowadzonym przez uprawniony do tego inny organ, w tym Policję. Co ważne, zarządzenia prokuratora w postępowaniu przygotowawczym są wiążące.

W ramach wykonywanego nadzoru zadaniem prokuratora jest troska o to, aby postępowanie przygotowawcze osiągnęło cele określone w kodeksie postępowania karnego [3]. Jednocześnie prokurator powinien czuwać nad zgodnością przebiegu postępowania przygotowawczego z przepisami, zwłaszcza nad zachowaniem praw podejrzanego, pokrzywdzonego oraz innych uczestników postępowania oraz udzielać organom ścigania pomocy w rozstrzyganiu kwestii prawnych. Należy podkreślić, że w razie niewykonania przez organ nie będący prokuratorem postanowienia, zarządzenia lub polecenia wydanego przez prokuratora sprawującego nadzór, na jego żądanie przełożony funkcjonariusza wszczyna postępowanie służbowe, a o wyniku postępowania informuje się prokuratora. Zasady sprawowania nadzoru nad pracą dochodzeniową policji odpowiednio stosowane są do nadzoru prokuratora nad pracą innych organów uprawnionych do prowadzenia dochodzeń. Otóż prokurator rejonowy lub prokurator przez niego wyznaczony co najmniej raz w roku dokonuje kontroli dochodzeń prowa-

dzonych przez organy państwowe posiadające uprawnienia oskarżycieli publicznych i w razie potrzeby udziela tym organom niezbędnego instruktażu w zakresie czynności postępowania przygotowawczego. Obok czynności kontrolno-nadzorczych prokurator w ramach postępowania przygotowawczego wykonuje szereg czynności zastrzeżonych wyłącznie dla niego, między innymi wniosek o ściganie może być cofnięty za zgodą prokuratora, uzyskanie zezwolenia władzy, od którego ustawa uzależnia ściganie, należy do oskarżyciela, wszczęcie postępowania sądowego następuje na żądanie uprawnionego oskarżyciela, a także wiele innych.

Udział sądu w postępowaniu przygotowawczym również unormowany jest w kodeksie postępowania karnego, który przewiduje ingerencję sądu w postępowanie przygotowawcze w wypadkach, w których jest to wskazane ze względu na gwarancje procesowe stron, czyli podejrzanego i pokrzywdzonego, a także lepsze przygotowanie sprawy dla sądu orzekającego na rozprawie.

W szczególności ma to miejsce w drodze podejmowania decyzji przez sąd, jako organu pierwszej instancji w postępowaniu przygotowawczym, takich jak chociażby zezwolenie na przesłuchanie osoby zobowiązanej do zachowania tajemnicy notarialnej, adwokackiej, radcy prawnego, doradcy podatkowego lekarskiej i dziennikarskiej. Wśród czynności kontrolnych sądu w postępowaniu przygotowawczym należy wymienić kontrolę zasadności nałożonej kary pieniężnej na kierownika organu zobowiązanego do udzielenia wyjaśnień, kontrolę zasadności ukarania przez prokuratora dzie-

kana właściwej rady, kontrolę decyzji prokuratora o zachowaniu w tajemnicy okoliczności umożliwiających ujawnienie tożsamości świadka, kontrolę postanowienia prokuratora w przedmiocie kontroli i utrwalania rozmów telefonicznych w wypadkach niecierpiących zwłoki, kontrolę zasadności, legalności oraz prawidłowości zatrzymania osoby, kontrolę zatrzymania i doprowadzenia świadka, biegłego, tłumacza i specjalisty oraz ukarania wymienionych karą pieniężną, kontrolę decyzji prokuratorских w przedmiocie orzekania środków zapobiegawczych, kontrolę postanowień prokuratora o zabezpieczeniu majątkowym, kontrolę decyzji prokuratorских o zaniechaniu ścigania, kontrolę postanowień prokuratorских w przedmiocie wystąpienia do państwa członkowskiego Unii Europejskiej o wykonanie postanowienia o zatrzymaniu dowodów lub mającego na celu zabezpieczenie mienia, kontrolę postanowień prokuratora lub innego organu prowadzącego postępowanie przygotowawcze w przedmiocie kosztów.

Zgodnie z podziałem ról, określonym przepisami Kodeksu postępowania karnego czynności dowodowe w postępowaniu przygotowawczym wykonuje organ prowadzący to postępowanie i jest nim prokurator, a w zakresie przewidzianym w kodeksie postępowania karnego także Policja. Uprawnienia Policji w wypadkach przewidzianych w tejże ustawie, przysługują również innym organom. Podkreślenia wymaga, że kodeks postępowania karnego przewiduje pewne wyjątki od reguły, gdyż niektóre czynności dowodowe w postępowaniu przygotowawczym przeprowadza sąd właściwy do rozpozna-

nia sprawy. Określone ramy zakresu działań prokuratury i sądu w postępowaniu przygotowawczym w odniesieniu do kompetencji Policji stanowią zakres współpracy i współdziałania tych organów. W wymienionych obszarach nie występują problemy natury prawnej wymagające niezwłocznej interwencji, co wynika z uregulowanej przepisami prawnymi wzajemnej zależności i swoistej podległości Policji w stosunku do sądu i prokuratora. Zaznaczyć należy, że organy te posiadają instrumenty prawne w zakresie wydawania wiążących poleceń w stosunku do Policji, mogą zmieniać i uchylać postanowienia i zarządzenia wydawane przez Policję i co ważne w przypadku niewykonania zarządzeń mają prawo wnioskowania o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego. Warto również wspomnieć, że ustawa o policji wskazuje wyjątek od określonej zasady – policjant obowiązany jest odmówić wykonania polecenia prokuratora, jeżeli wykonanie tego polecenia łączyłoby się z popełnieniem przestępstwa. Ponadto ustawa o policji daje możliwość przełożonemu funkcjonariusza prowadzącego postępowanie przygotowawcze do wystąpienia do prokuratora o przedłużenie terminu, w przypadku gdy terminy ustawowe na to pozwalają, wskazanego przez niego do wykonania czynności lub nawet wnioskować o zmianę polecenia.

Współpraca Policji z prokuraturą i sądem w zakresie postępowania przygotowawczego ma szczególny wymiar z uwagi na brak partnerstwa w wykonywaniu poszczególnych czynności procesowych. W związku z nadrzędną pozycją prokuratora i sądu w postępowaniu przygotowawczym nie może być mowy

o problemach kompetencyjnych. Tym samym można wskazać jedynie pewne obszary, których usprawnienie może poprawić współpracę i wzajemne relacje. Do obszarów tych można zaliczyć długą drogę przekazywania materiałów i akt postępowań przygotowawczych pomiędzy policją, prokuraturą i sądami, formalizm w zakresie wykonywania poszczególnych czynności związanych z przesyłaniem. Rozwiązaniem tego problemu byłoby wprowadzenie rozstrzygnięć umożliwiających wymianę informacji w formie elektronicznej. Nieadekwatne przepisy do obowiązującego stanu prawnego, regulującego metodykę prowadzenia postępowania przygotowawczego przez Policję, powodują brak uregulowania rozwiązań technicznych poszczególnych czynności procesowych, występowanie wytycznych sprzecznych z przepisami kodeksu postępowania karnego. Chociażby konieczność zmian w procedurach postępowania związanych z zabezpieczonym mieniem przez Policję. Siedmiodniowy termin ustawowy na wydanie postanowienia o zabezpieczeniu majątkowym po uprzednim dokonaniu przez Policję tymczasowego zajęcia mienia ruchomego wydaje się zbyt krótki, a biorąc pod uwagę ogrom czynności niezbędnych do wykonania, zaczynając od czynności na miejscu dokonywania tymczasowego zajęcia mienia, poprzez procedurę przedstawienia zarzutu osobie podejrzanej, kończąc na czynnościach prokuratorskich. Problemem jest także przechowywanie zabezpieczonego mienia pod kątem uchronienia go przed zniszczeniem lub uszkodzeniem. Odnotowywane są przypadki znacznej utraty wartości zabezpieczonego mie-

nia z uwagi na wieloletnie procesy sądowe. Trudności związane z prowadzeniem postępowań przygotowawczych w sprawach o skomplikowanym stanie prawnym i faktycznym z uwagi na brak specjalistycznej wiedzy funkcjonariuszy policji, przedstawicieli prokuratur i sądów powodują, że należałoby podjąć starania wyselekcjonowania spraw problemowych, a następnie przeprowadzenia wspólnych warsztatów i szkoleń dla podmiotów prowadzących tego typu postępowania, poszukiwania wspólnych rozwiązań, tworzenia algorytmów prowadzenia spraw. Innym problemem jest funkcjonowanie dużej ilości baz danych o podobnym zakresie gromadzonych informacji, oraz brak synchronizacji gromadzonych danych przez prokuraturę i policję. Rozwiązaniem byłoby stworzenie centralnych rejestrów posiadających czytelny i zrozumiały zakres dostępu do informacji. Kolejny problem to niejednolitość w zakresie interpretacji przepisów. Odnotowywane są przypadki, kiedy w ramach jednej jednostki organizacyjnej prokuratury prokuratorzy kwalifikują zdarzenia odmiennie, przykładowo taki sam stan faktyczny, jako czyn ciągły lub jako ciąg przestępstw. Pewne trudności we wzajemnych relacjach prokuratury i policji pojawiają się także w ramach prowadzonych śledztw, gdzie instytucja przedstawienia, uzupełnienia i zmiany zarzutów zarezerwowana jest dla prokuratora. W praktyce jednak dochodzi do przypadków, kiedy prokuratorzy przekazują kolejne przesłuchania osób w charakterze podejrzanych na Policję. Ponadto obiektem sporów jest także instytucja powołania biegłego, gdyż prokuratorzy w ramach prowadzonych śledztw zlecają Policji wydanie

postanowienia o dopuszczeniu dowodu z opinii biegłego, a tym samym ciężar finansowy wynagrodzenia biegłego spoczywa na budżecie Policji.

Ponadto w kwestii współpracy z biegłymi pojawiają się trudności z uzyskaniem opinii biegłego w terminie określonym w wydanym postanowieniu przez organ procesowy. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy, w szczególności, jeżeli chodzi o biegłych policyjnych, jest duża ilość zlecanych opinii do wykonania, co wpływa na przedłużanie terminów prowadzonych postępowań karnych. Podsumowując, opisane problemy powinno się dążyć do stworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania właściwych postaw społecznych, tym samym doskonalenia działalności policji, prokuratur i sądów, zwiększenie efektywności działania poszczególnych podmiotów oraz podnoszenie poziomu profesjonalizmu funkcjonariuszy Policji, prokuratorów i sędziów.

W ramach postępowań w sprawach o wykroczenia, Policja prowadzi czynności wyjaśniające, które traktowane są jako faza przedwstępna postępowania. Czynności wyjaśniające w sprawach o wykroczenia to obligatoryjne czynności o zróżnicowanym charakterze prowadzone przed wszczęciem postępowania przez uprawnione do tego podmioty [4, s. 259–261]. Czynności wyjaśniające mają na celu zebranie danych dających podstawę do wystąpienia z wnioskiem o ukaranie [5, s. 13] oraz zebranie danych niezbędnych do sporządzenia wniosku, a nie wszechstronnego wyjaśnienia sprawy. W momencie skierowania wniosku o ukaranie prezes sądu bądź uprawniony sędzia, zarządzaniem wszczynając postępowanie

nie kieruje sprawę na posiedzenie lub na rozprawę. W sytuacji, kiedy wniosek o ukaranie złoży sam pokrzywdzony, sąd może zlecić Policji czynności wyjaśniające sprawdzające, a wykonanie tych czynności będzie się odbywało już po wszczęciu postępowania. W ramach czynności wyjaśniających, wszelkie decyzje zastrzeżone dla organu nadzorującego postępowanie, podejmuje sąd właściwy do rozpoznania sprawy. Jest tylko jedna czynność, z którą policja zwraca się do prokuratora, czyli zatwierdzenie przeszukania, oczywiście jeśli wykonywane było bez wcześniejszego postanowienia. Prokurator ma prawo do samodzielnego prowadzenia czynności wyjaśniających w sprawie o wykroczenie, jednak w praktyce nie spotyka się sytuacji, aby prowadził je sam. Również nie zleca czynności Policji, a najczęściej oddaje je w całości. Wówczas są to czynności własne Policji.

Obowiązek współpracy Policji oraz sądów i jednostek organizacyjnych prokuratur wynika z zakresu kompetencji tych organów. Ponadto Policja wykonuje czynności na polecenie sądu, prokuratora, w zakresie, w jakim obowiązek ten został określony w przepisach. Ustawa o Policji nakłada na komendantów Policji obowiązek składania sprawozdań ze swojej działalności, a także informacji o stanie porządku i bezpieczeństwa publicznego. W zakresie wykrywania przestępstw i ścigania ich sprawców sprawozdania i informacje mogą być przekazywane wyłącznie sądom i prokuratorom, oczywiście na ich żądanie. Współpraca Policji z sądem i prokuraturą, w zakresie wykrywania i zwalczania przestępstw, obejmuje wszystkie rodzaje służb policyjnych w

postaci pionu prewencji, kryminalnego czy logistyki. Natomiast szczególnym rodzajem służby jest policja sądowa, usytuowana w strukturze organizacyjnej komend wojewódzkich Policji i Komendy Stołecznej Policji. Jej komórki organizacyjne mogą być tworzone dla kilku sądów lub prokuratur, jeżeli jest to uzasadnione ich usytuowaniem i potrzebą zapewnienia efektywności działania. Policja sądowa przy wykonywaniu zadań współpracuje z pracownikami sądów i prokuratur, Służbą Więzienną; specjalistycznymi uzbrojonymi formacjami ochronnymi realizującymi fizyczną i techniczną ochronę budynków, w których mieszczą się sądy i prokuratury. Sposób współpracy określa porozumienie zawarte pomiędzy właściwym komendantem wojewódzkim Policji lub Komendantem Stołecznym Policji, a prezesem sądu okręgowego, apelacyjnego, wojewódzkiego sądu administracyjnego lub prokuratorem okręgowym (apelacyjnym), a w odniesieniu do Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego, z Pierwszym Prezesem Sądu Najwyższego lub Prezesem Naczelnego Sądu Administracyjnego. W związku z opisaną współpracą pojawiają się problemy natury praktycznej. Przepisy prawa statuuja obowiązek zawierania porozumień związanych z określeniem sposobów współdziałania między Policją, a prokuraturą, czy sądami. W praktyce zapisy te nie są realizowane z braku zawartych porozumień, przez co część komórek organizacyjnych policji sądowej nie posiada wyraźnie wskazanych treści uprawnień i obowiązków. Może mieć to odzwierciedlenie w efektywności wykonywanych zadań oraz może wpływać na kwe-

stie odpowiedzialności dyscyplinarnej.

Współpraca Policji z prokuratorem i sądem dotyczy również problematyki postępowania administracyjnego, prowadzonego przez organy Policji. Zgodnie z ustawą o prokuraturze, udział prokuratora w postępowaniu administracyjnym określają odrębne ustawy, czyli kodeks postępowania administracyjnego [6]. Współpraca Policji i prokuratora realizowana jest w zakresie wszczęcia postępowania administracyjnego z urzędu przez zgłoszenie żądania prokuratora w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Policja w tej sytuacji przekazuje prokuratorowi informacje związane z koniecznością wszczęcia postępowania administracyjnego przy bezczynności organu właściwego w danej sprawie. Prokuratorowi ponadto służy prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia zgodności z prawem postępowania i jego rozstrzygnięcia. Dotyczy to postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy Policji. Dodatkowo Policja ma obowiązek zawiadomienia prokuratora o wszczęciu postępowania oraz o toczącym się postępowaniu w każdym przypadku, gdy uzna udział prokuratora w postępowaniu za niezbędny. Jeżeli wymaga tego ochrona praworządności w sprawach związanych z postępowaniem administracyjnym prokurator może żądać przedstawienia akt oraz dokumentów i pisemnych wyjaśnień, przesłuchać świadków i zasięgnąć opinii biegłych, a także przeprowadzić oględziny w celu wyjaśnienia sprawy. Prokurator inicjuje postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądem administracyjnym oraz bierze udział w tych postępowaniach, jeżeli wymaga tego ochrona

praworządności, a w szczególności, gdy naruszenie prawa lub bezczynność organu narusza interes Rzeczypospolitej Polskiej lub interes społeczny. We wszczętych postępowaniach administracyjnych prokurator wykonuje czynności dowodowe tylko wtedy, gdy dowody zebrane w postępowaniu administracyjnym lub zawarte w aktach postępowania karnego albo inne materiały nie wystarczają do oceny, czy doszło do naruszenia prawa przez organ administracji publicznej. Zarówno Policja jak i Prokurator, ze względu na zbieżność realizowanych celów wzajemnie uzupełniają się w zakresie realizowanych kompetencji jak również realizacji konstytucyjnej zasady praworządności działania organów władzy publicznej.

Należy zauważyć, że w sprawach administracyjnych pojawiają się pewne nieścisłości na tle współpracy Policji z sądami. W sprawach cofnięcia lub odmowy przyznania uprawnień przez organy Policji, decyzje administracyjne uzależnione są od skazania prawomocnym orzeczeniem sądu, a w przepisach brak jest obowiązku zawiadomienia przez sąd organu prowadzącego postępowanie administracyjne o uprawnomocnieniu się orzeczenia skazującego osobę. Dotyczy to decyzji w sprawach broni i amunicji, licencji detektywów, licencji w zakresie ochrony osób i mienia, które prowadzone są przez Policję. Uzyskanie informacji o osobach, których dane osobowe zgromadzone zostały w Krajowym Rejestrze Karnym [7], przysługuje prokuratorom, Policji i innym organom uprawnionym do prowadzenia postępowania przygotowawczego w sprawach karnych i karnych skarbowych oraz czynności sprawdza-

jących w sprawach o wykroczenia, w związku z prowadzonym postępowaniem, więc zakres uprawnień Policji nie obejmuje spraw związanych z postępowaniem administracyjnym.

Współpraca Policji i sądów obejmuje ponadto czynności związane wydaleniem cudzoziemców z terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Cudzoziemiec, wobec którego zachodzą okoliczności uzasadniające wydanie decyzji o wydaleniu albo, który uchyla się od wykonania obowiązków określonych w decyzji o wydaleniu, może być zatrzymany na okres nie dłuższy niż 48 godzin. Takiego zatrzymania dokonuje Straż Graniczna lub Policja [8], która dokonując zatrzymania cudzoziemca w celu wydalenia występuje z wnioskiem do sądu rejonowego o umieszczenie go w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców lub o zastosowanie aresztu w celu wydalenia. W przypadku małoletnich cudzoziemców przebywających na terytorium Polski bez opieki, Policja występuje do sądu właściwego ze względu na miejsce zatrzymania małoletniego z wnioskiem o umieszczenie w placówce opiekuńczo-wychowawczej. Umieszczenie cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia następuje postanowieniem sądu. Postępowanie w sprawie umieszczenia cudzoziemca w strzeżonym ośrodku albo zastosowanie wobec niego aresztu w celu wydalenia prowadzi się na podstawie przepisów kodeksu postępowania karnego. W takim przypadku oskarżycielem publicznym może być przedstawiciel wojewody, funkcjonariusz Straży Granicznej albo Policji. Sąd rejonowy właściwy ze względu na miejsce położenia strzeżonego ośrodka

lub aresztu w celu wydalenia, w którym umieszczono cudzoziemca, sprawuje nadzór nad wykonaniem postanowienia o umieszczeniu cudzoziemca w strzeżonym ośrodku lub postanowienia o zastosowaniu wobec niego aresztu w celu wydalenia. Zastanowienia wymagają przepisy odnoszące się do czynności sądu poza godzinami urzędowania. Wnioski o zastosowanie tymczasowego aresztowania w postępowaniu przygotowawczym, po godzinach urzędowania sądu i w dniach wolnych od pracy, kierowane są bezpośrednio do sędziów pełniących dyżury [9]. W regulaminie urzędowania sądów powszechnych nie ma odesłania do tego zapisu w sprawach cudzoziemców. W praktyce sprawy te również rozstrzygają sędziowie pełniący dyżur zgodnie z zarządzeniami prezesów sądu, lecz nie wynika to bezpośrednio z przepisów prawa.

Bibliografia:

1. Ura E. Prawo administracyjne / E. Ura; Wyd.: II. – Warszawa, 2012. – 440 s.

2. Ustawa z 20 czerwca 1985 r. o prokuraturze // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (dalej – Dz. U.) z 2008 r., № 7, poz. 390.

3. Regulamin wewnętrznego urzędowania powszechnych jednostek organizacyjnych prokuratury : Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 24 marca 2010 r. // Dz. U. z 2010 r., № 49, poz. 296.

4. Bojarski T. Polskie prawo wykroczeń, zarys wykładu / T. Bojarski. – Warszawa, 2009. – 292 s

5. Stachowiak S. Wniosek o ukaranie w ujęciu kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia / S. Stachowiak // Prokuratura i Prawo. – 2002. – № 12.

6. Kodeks postępowania administracyjnego : Ustawa z 14 czerwca 1960 r. // Dz. U. z 2000 r., № 98, poz. 1071 ze zm.

7. O Krajowym Rejestrze Karnym : Ustawa z 24 maja 2000 r. // Dz. U., z 2008 r. № 50, poz. 292 ze zm.

8. Ustawa z 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach // Dz. U. z 2006 r., № 234, poz. 1694.

9. Regulamin urzędowania sądów powszechnych : Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z 23 lutego 2007 r. // Dz. U., № 38, poz. 249 ze zm.

Непельський М. Правові процесуальні аспекти співпраці поліції з правоохоронними органами в Республіці Польща.

Державний закон визначає так звані повноваження прийнятих законів у межах закону. Зважаючи на досвід правоохоронних органів, можна ризикнути і сказати, що буває таке, що чинні правила вже початково передбачають певні помилки. Їх перевірка відбувається через конфронтацію правових норм з реаліями їх застосування. Аналіз співробітництва поліції, судів і прокуратури в межах попереднього слідства, судових або адміністративних дій у Республіці Польща показує позитивні та негативні їх аспекти. Таким чином, у статті розглянуто правові та процедурні аспекти співпраці між поліцією і правоохоронними органами в Республіці Польща.

Ключові слова: процес, співпраця, безпека, кримінальний процес, адміністративний процес.

Непельский М. Правовые и процессуальные аспекты сотрудничества полиции с правоохранительными органами в Республике Польша.

Правовое государство определяет так называемые полномочия принятых законов в рамках устоявшихся предписаний права. Принимая во внимание опыт правоохранительных органов, можно рискнуть, сказав, что устоявшиеся предписания обременены некоторыми типами ошибок. Их проверка происходит через конфронтацию правовых норм с реалиями их применения. Анализ сотрудничества полиции, судов и прокуратуры в рамках предварительного следствия, судебного или административного, в Польской Республике, позволяет выделить как положительные, так и отрицательные аспекты их деятельности. Таким образом, в статье рассматриваются правовые и процедурные аспекты сотрудничества между полицией и правоохранительными органами в Республике Польша.

Ключевые слова: процесс, сотрудничество, безопасность, криминальный процесс, административный процесс.

Nepelski M. Legal and Procedural Aspects of Police Cooperation with the Law Enforcement Agencies in the Republic of Poland.

State law defines the so-called powers of the adopted laws within limits of law. Bearing in mind the experience of the law enforcement, one might venture to say that it happens when rules in force foresee some kind of errors from the very beginning of their adoption. Its verification takes place via confrontation of the legal regulations with the realities of its application. The analysis of the cooperation of police, courts and prosecutor's office in the frameworks of the preliminary proceedings, judicial or administrative actions in the Republic of Poland, discloses all the positive and negative aspects of their activity. Thus this article examines legal and procedural aspects of the cooperation between the police and the law enforcement agencies in the Republic of Poland.

Key words: process, cooperation, security, criminal proceedings, administrative proceedings.

Стаття надійшла до редакції 15.01.2014

SYSTEM OCENY I ROZWOJU KOMPETENCJI MENADŻERSKICH KADRY KIEROWNICZEJ POLSKIEJ POLICJI

Artykuł, jest próbą syntetycznego przedstawienia wyników przeprowadzonych w ramach projektu badawczo-rozwojowego, badań dotyczących kompetencji zawodowych średniej i wyższej kadry menadżerskiej polskiej Policji.

Słowa kluczowe: kompetencje menadżerskie, zarządzanie kompetencjami, model kompetencyjny.

**Zubrzycka Anna
Katarzyna,**

*kom. Zakład
Zarządzania
Kryzysowego
Instytut
Bezpieczeństwa i
Porządku Publicznego
Wydział
Bezpieczeństwa
Wewnętrznego
Wyższa Szkoła Policji
w Szczytnie*

W szeregach współczesnej Policji znajdujemy przekrój społeczeństwa, ludzi o różnych profesjach (cywilnych), zainteresowaniach i pasjach. Formacja przechodzi wewnętrzne przeobrażenia, stając się nowoczesną organizacją, której naczelnym zadaniem jest służba społeczeństwu, ochrona i utrzymywanie bezpieczeństwa ludzi i porządku publicznego. Kadre kierowniczą Policji, bez narażenia się na semantyczne nadużycie, śmiało można zaliczyć do grona menadżerów. W obliczu nowych wyzwań stawianych przed Policją, samoistnie nasuwa się pytanie jaki powinien być menadżer zarządzający Policją a nadal,

a może przede wszystkim, funkcjonariusz Policji? Próbę odpowiedzi na to pytanie, podjął zespół nauczycieli akademickich z Wyższej Szkoły Policji Szczytnie. W ramach projektu rozwojowego: Wytworzenie systemu oceny i rozwoju kompetencji menadżerskich kadry kierowniczej Policji, przeprowadzono badania naukowe, których efektem, między innymi, jest określenie kompetencji, którymi powinien się legitymować funkcjonariusz – kandydat na stanowisko kierownicze (średniego i wyższego szczebla). Przez średni szczebel zarządzania rozumiemy stanowiska komendantów powiatowych/miejskich i ich zastępców, naczelników komend powiatowych/miejskich i ich zastępców oraz naczelników komend wojewódzkich. Wyższy szczebel zarządzania to Komendanci wojewódzcy i ich zastępcy oraz dyrektorzy biur Komendy Głównej Policji.

Skuteczne i efektywne realizowanie polityki personalnej, zgodnej z wizją i strategią organizacji, wymaga spójności i integracji działań i narzędzi związanych z zarządzaniem zasobami ludzkimi. Jednym ze sposobów ułatwiających taką integrację jest wykorzystanie w zarządzaniu ludźmi koncepcji zarządzania przez kompetencje. Zastosowanie w zarządzaniu podejścia kompetencyjnego uzupełnia istotną lukę, jaką jest przykładanie wagi głównie do wymiernych wyników pracy, bez zwracania uwagi na znaczenie jakości oraz sposobu, w jaki ludzie wykonują zadania i osiągają cele. Pojęcie kompetencji można definiować na wiele sposobów, na potrzeby badań przyjęto, że kompetencje to:

- połączenie umiejętności, wiedzy, postaw i motywacji, które decydują o efektywnym lub wyjątkowym wykonaniu zadań na wybranym stanowisku,
- przejawiają się w zachowaniach i pozwalają realizować zadania na odpowiednim poziomie,
- są mierzalne i podlegają zmianom
- można nimi zarządzać,
- można je nabywać, rozwijać i dzielić się nimi.

Wyniki przeprowadzonych badań pozwoliły wysnuć wniosek dotyczący kształtu struktury Modelu Kompetencji Kierowniczych Policji Średniego Szczebla. *Model zawiera 5 skupisk kompetencji:* kompetencje poznawcze, kompetencje społeczne, kompetencje przywódcze, kompetencje osobiste, kompetencje efektywnościowe.

Kompetencje poznawcze obejmują następujące wyznaczniki: poszukiwanie informacji; analiza i rozwiązywanie problemów; kreatywność.

Jako wyznaczniki kompetencji społecznych przyjęto: współpracę; kreowanie wizerunku; aktywną komunikację; wywieranie wpływu; rozwiązywanie konfliktów.

Do kompetencji przywódczych zakwalifikowano: planowanie i organizowanie; nadzór; delegowanie; motywowanie; wspieranie rozwoju.

Kompetencje osobiste objęły takie wyznaczniki jak: aktywność i energia; elastyczność i otwartość na zmiany; radzenie sobie ze stresem.

Natomiast do kompetencji efektywnościowych zaliczono: wiedzę i umiejętności zawodowe; orientację na cel; podejmowanie decyzji.

Każda kompetencja opisana jest poprzez: nazwę; definicję; zachowania pozytywne; zachowania negatywne;

Kompetencje poznawcze

Poszukiwanie informacji odbywa się przy wykorzystaniu różnorodnych źródeł. Dotyczą one identyfikowania luk w posiadanych informacjach oraz uzupełniania brakujących szczegółów. Prezentując zachowania pozytywne menedżer korzysta z różnorodnych źródeł informacji. Poszukuje informacji na zewnątrz i wewnątrz organizacji. Identyfikuje luki w posiadanych informacjach i poszukuje uzupełniających je danych. Rozróżnia informacje istotne od nieistotnych oraz korzysta z wiedzy innych osób, aby zdobyć potrzebne informacje.

Zachowania negatywne menedżera przejawiają się w korzystaniu wyłącznie z ogólnodostępnych, standardowych źródeł informacji. Działając w ten sposób menedżer bezkrytycznie przyjmuje i akceptuje informacje bez ich weryfikacji. Koncentruje się przede wszystkim

na informacjach nieistotnych i drugorzędnych. Opiera się na przypuszczeniach, domysłach, niesprawdzonych informacjach oraz odrzuca informacje dostarczone przez innych.

Analizując i rozwiązując problemy menedżer patrzy na problem z różnych perspektyw i poszukuje efektywnych rozwiązań sytuacji – problemów. Analizuje informacje w sposób logiczny i systematyczny. Zachowania pozytywne kierownika obejmują analizowanie informacji, danych i faktów oraz wyciąganie logicznych wniosków. Menedżer łączy dostępne informacje, dane w związku przyczynowo-skutkowe, aby wyjaśnić ich wpływ w szerszym kontekście. Rozpoznaje przyczyny zaistniałych problemów. Poszukuje efektywnych rozwiązań problemów oraz identyfikuje potencjalne problemy i podejmuje działania zapobiegające ich występowaniu.

Prezentując zachowania negatywne menedżer analizuje informacje pobieżnie, wyciąga pochopne wnioski. Nie identyfikuje przyczyn problemów. Wykorzystuje niepraktyczne lub nieskuteczne sposoby rozwiązywania problemów. Pozostawia nierozwiązane problemy. Oczekuje na podanie gotowego rozwiązania problemu.

Kreatywność umożliwia tworzenie niestandardowych rozwiązań i metod pracy. Kierownik kwestionuje ugruntowane sposoby działania. Działając pozytywnie kierownik przedstawia pomysły usprawniające pracę. Prezentuje pomysł wraz z metodami jego wdrożenia. Proponuje różne niestandardowe metody pracy i sposoby na realizację zadań. Konstruktywnie kwestionuje ugruntowane sposoby działania. Przed-

stawia nowe sposoby wykorzystania istniejących rozwiązań.

Natomiast zachowanie negatywne kierownika to nie przedstawianie pomysłów usprawniających pracę. Kierownik uznaje jedynie standardowe i sprawdzone podejścia, metody pracy. Sprzeciwia się stosowaniu nowych podejść, sposobów realizacji zadań. Okazuje negatywny stosunek do pomysłów innych (bezzasadnie krytykuje, obraźliwie komentuje itp.). Trzyma się utartych, rutynowych schematów

Kompetencje społeczne

Współpraca prowadzona jest podczas realizowanych przez zespół zadań. Obejmuje dbanie o przepływ informacji potrzebnych do osiągnięcia wyznaczonych celów. Kierownik okazuje zrozumienia dla emocji, uczuć i problemów innych. Prezentując zachowania pozytywne menedżer aktywnie uczestniczy w realizowanych przez zespół zadaniach. Współpracuje również z osobami, które mają odmienne poglądy, pomysły na realizację zadania. Przekazuje innym członkom zespołu ważne informacje, potrzebne do realizacji zadania. Uwzględnia wpływ stanów emocjonalnych na zachowania i działania innych. Wspiera innych w trudnych sytuacjach problemach osobistych oraz wskazuje możliwości uzyskania profesjonalnej pomocy.

Zachowania negatywne to odcinanie się kierownika od prac zespołu. Woli on pracować indywidualnie. Zatrzymuje istotne informacje potrzebne do realizacji zadania. Utrudnia współpracę w zespole. Ignoruje problemy i uczucia innych. W zbyt dużym stopniu osobiście angażuje się w rozwiązywanie problemów innych.

Kreowanie wizerunku to budowanie pozytywnego wizerunku Policji poprzez nawiązywanie i utrzymywanie korzystnych relacji wewnątrz i na zewnątrz organizacji. Działając pozytywnie kierownik buduje pozytywne relacje wewnątrz organizacji sprzyjające efektywnej realizacji zadań. Poszukuje okazji do nawiązywania nowych, przydatnych kontaktów. Korzysta z nawiązanych relacji, aby uzyskać potrzebne informacje lub osiągnąć cel. Dbą o dobre relacje Policji z władzami lokalnymi. Inicjuje działania mające na celu kreowanie pozytywnego wizerunku Policji wśród społeczności lokalnych.

Zachowanie kierownika oceniane jest negatywnie gdy nie utrzymuje on długotrwałych, pozytywnych relacji na wewnątrz organizacji. Negatywnie oddziałuje na wizerunek Policji w środowisku lokalnym. Rzadko wykorzystuje okazje do nawiązywania nowych, korzystnych kontaktów. Nie wspiera działań osób odpowiedzialnych za instytucjonalne kreowanie wizerunku Policji. Zgadza się na niski poziom kompetencji/ kwalifikacji policjantów, co wpływa negatywnie na wizerunek Policji.

Aktywna komunikacja umożliwia dostosowywanie stylu komunikowania do odbiorcy. Komunikowanie odbywa się w jasny i jednoznaczny sposób przy wykorzystaniu różnych form. Pozytywne zachowania kierownika to wypowiedzanie się w jasny i jednoznaczny sposób. Taki kierownik dostosowuje sposób i treść wypowiedzi do odbiorcy. Sprawdza, czy został dobrze zrozumiany. Zadaje pytania, upewniając się, czy dobrze zrozumiał wypowiedź innych. Dostosowuje formę komunikacji (e-mail, zebrania, prezentacje, itd.) do osób, wymagań sytuacji.

Natomiast wypowiedzanie się w sposób chaotyczny i niejasny to przejaw zachowania negatywnego. Kierownik taki posługuje się językiem niezrozumiałym dla odbiorcy (zbyt specjalistyczny język lub żargon, niezrozumiałe skróty myślowe). Nie upewnia się, czy został dobrze zrozumiany. Wstrzymuje i blokuje dyskusję, wymianę poglądów. Nie dostosowuje formy komunikacji do sytuacji.

Wywieranie wpływu to przekonywanie do swojego stanowiska przy użyciu odpowiednich argumentów. Obejmuje ono korzystanie z różnorodnych technik wywierania wpływu dostosowanych do osób, sytuacji lub okoliczności. Zachowania pozytywne kierownika przejawiają się przez prezentowanie własnego stanowiska jasno i czytelnie przedstawiając argumenty. Dostosowuje treść i siłę argumentów do osób i sytuacji. Pozyskuje sojuszników, by wzmocnić siłę oddziaływania. Prezentując swoje argumenty podkreśla korzyści wynikające z przyjęcia tego stanowiska. Przewiduje kontrargumenty i jest przygotowany do ich przedyskutowania.

Z kolei działając negatywnie kierownik rezygnuje ze swojego stanowiska/ zdania nawet pod wpływem słabych kontrargumentów. Wykorzystuje metody wywierania wpływu niedostosowane do osób lub sytuacji. Narzuca swoje pomysły, poglądy i rozwiązania wykorzystując pozycję, stanowisko. W sytuacji pojawienia się «impasu» wycofuje się z dyskusji (obraża się, nie dąży do wznowienia rozmów). Manipuluje treścią i sposobem przekazu argumentów.

Rozwiązywanie konfliktów polega na identyfikowaniu przyczyn konfliktów oraz podejmowaniu działań służących ich

rozwiązaniu. Niezbędne jest przy tym dostosowywanie poziomu zaangażowania w rozwiązanie konfliktu do osób i sytuacji.

Grupa zachowań pozytywnych obejmuje: identyfikowanie przyczyn konfliktów; zachowywanie bezstronności i nie opowiadanie się po żadnej ze stron konfliktu zanim wcześniej nie nastąpi zapoznanie się ze sprawą; przewidywanie potencjalnych źródeł konfliktów i podejmowanie odpowiednich działań zapobiegające ich pojawieniu się; dostosowywanie poziomu osobistego zaangażowania w rozwiązanie sytuacji konfliktowej do wymagań sytuacji lub osób; zachęcanie podwładnych do samodzielnego rozwiązywania konfliktów.

Zachowania negatywne w obszarze rozwiązywania konfliktów obejmują: brak dążenia do rozwiązania konfliktu w zespole; przy rozwiązywaniu sytuacji konfliktowych utrata obiektywizmu (kierownik opowiada się po jednej ze stron, bez racjonalnych podstaw przesłanek, argumentów); ignorowanie potencjalnych źródeł konfliktów; reagowanie emocjonalnie w sytuacjach konfliktowych – utrata panowania nad sobą; kreowanie sytuacji konfliktowych umożliwiających manipulowanie innymi.

Kompetencje przywódcze

Planowanie i organizowanie to tworzenie planów wraz z określeniem priorytetów i punktów krytycznych. Obejmuje także budowanie struktury zespołu optymalnej do realizacji wyznaczonych celów i zadań. Pozytywnie działający kierownik tworzy plany ustalając priorytety, etapy działania i punkty krytyczne (np. ostateczne terminy poszczególnych działań). Tworzy alternatywne

plany działania. Dostosowuje plany do zmieniających się okoliczności. Zabezpiecza siły i środki niezbędne do realizowanych zadań. Tworzy zespoły, w których wiedza, umiejętności i doświadczenia osób uzupełniają się.

Działając negatywnie kierownik nie planuje działań zespołu. Ustala nierealne plany realizacji zadań i projektów. Nie identyfikuje możliwych do przewidzenia trudności, co prowadzi do zakłóceń w realizacji planów. Nalega na trzymanie się istniejących planów pomimo zmieniających się okoliczności. Nie dostosowuje struktury zespołu i zasobów do wymagań zadania.

Nadzór polega na jasnym określaniu wymagań i oczekiwań co do realizowanych zadań oraz kontrolowaniu postępów w realizacji wyznaczonych celów. Pozytywnie oceniany kierownik jasno przedstawia swoje wymagania i oczekiwania. Na bieżąco ocenia postępy w realizacji zadania. Na bieżąco przekazuje informacje o stanie realizacji zadań i ich zgodności z wymaganiami. Dostosowuje sposoby kontroli do sytuacji i osób. Zapobiega potencjalnym zagrożeniom, mogących wystąpić podczas realizacji zadań.

Natomiast kierownik oceniany negatywnie przekazuje w niejasny sposób oczekiwania i wymagania. Stosuje nadmierną kontrolę. Nie sprawdza postępów w realizacji zadań, weryfikuje jedynie ostateczny rezultat. Nie stosuje obiektywnych kryteriów oceny postępów w realizacji zadań w kierowanych zespołach. Brak systematyczności w stosowaniu kontroli.

Delegowanie zadań realizowane jest przy uwzględnieniu kompetencji, doświadczenia, preferencji oraz możliwo-

ści pracowników. Obejmuje udzielanie potrzebnych wskazówek i wsparcia podczas realizacji zadań. Kierownik oceniany pozytywnie deleguje zadania biorąc pod uwagę kompetencje i doświadczenie podwładnych. Delegując zadania dba o równomierne adekwatne obciążenie pracą. Deleguje uprawnienia zgodnie z obowiązującymi procedurami i uregulowaniami prawnymi. Okazuje zaufanie osobom, którym deleguje zadania. Udziela pracownikom potrzebnych wskazówek i wsparcia w realizacji delegowanych zadań.

Zachowania kierownika oceniane negatywnie występują gdy nie deleguje on zadań. Przekazuje osobom zadania nie uwzględniając ich możliwości i umiejętności. Narzuca sposoby realizacji zadań utrudniając samodzielność. Delegując zadania pracownikom nie udziela im potrzebnych wskazówek i wsparcia. Przydziela zadania wykraczające poza zakres uprawnień podległych osób.

Motywowanie dotyczy stosowania różnorodnych metod oddziaływania dostosowanych do osób i sytuacji. Obejmuje docenianie pracownika za osiągnięcia i motywowanie do zaangażowania. Oceniany pozytywnie kierownik prezentuje jasne kryteria przyznawania nagród i konsekwentnie ich przestrzega. Wykorzystuje różne formy motywowania (np. uścisk dłoni, pochwała na forum, nagrody). Dostosowuje metody motywowania do sytuacji i osób. Zachęca pracowników do angażowania się w realizację wyznaczonych celów. Własnym zaangażowaniem i postawą zachęca innych do zwiększenia wysiłków, podejmowania wyzwań.

Negatywnie oceniany kierownik koncentruje się głównie na błędach.

Nie chwali za osiągnięcia. Swoim zachowaniem i podejmowanymi działaniami powoduje spadek motywacji u podwładnych. Nie dostosowuje sposobów motywowania do potrzeb różnych osób/ wymagań sytuacji. Nie wykorzystuje dostępnych środków motywacji podwładnych.

Wspieranie rozwoju to identyfikowanie mocnych stron i obszarów wymagających rozwoju pracowników i podejmowanie działań wspierających ich rozwój oraz dbanie o racjonalną politykę kadrową. Kierownik, którego zachowania oceniane są pozytywnie, rozpoznaje i przekazuje innym konstruktywne informacje zwrotne na temat mocnych stron i obszarów wymagających rozwoju poszczególnych pracowników. Wskazuje sposoby i możliwości doskonalenia i rozwoju. Zachęca do podnoszenia kwalifikacji. Przydziela ambitne i nowe zadania stwarzające możliwości rozwoju i zdobywania nowych doświadczeń. Określa i realizuje jasne kryteria polityki kadrowej w podległej jednostce/komórce organizacyjnej.

Kierownik prezentujący zachowania oceniane negatywnie nie zna mocnych stron i potrzeb rozwojowych poszczególnych pracowników. Przekazuje innym negatywne lub niejasne informacje zwrotne dotyczące ich pracy. Nie dopasowuje potencjału pracownika do potrzeb/wymagań organizacji. Blokuję dostęp do możliwości rozwojowych. Nie przygotowuje/ nie dba o przygotowanie kadry rezerwowej (zastępstwa).

Kompetencje osobiste

Aktywność i energia to okazywanie entuzjazmu i zaangażowania w realizację zadań oraz utrzymywanie odpowiedniego do

wymagań sytuacji lub zadania tempa pracy. Oceniany pozytywnie kierownik pracuje z entuzjazmem i zaangażowaniem. Działa szybko i energicznie. Utrzymuje odpowiednie tempo realizacji zadań/pracy. Skupia energię na głównych zadaniach i celach. Chętnie podejmuje się nowych wyzwań.

Negatywnie oceniany kierownik pracuje bez entuzjazmu i zaangażowania. Skupia się głównie na problemach i trudnościach (narzeka i krytykuje). Traci energię na sprawy nieważne lub niepotrzebne. Szybko się zniechęca. Nie angażuje się w nowe zadania, unika wyzwań.

Elastyczność i otwartość na zmiany przejawia się poprzez elastyczne dostosowywanie się do nowych okoliczności, sytuacji i zadań oraz kreatywne i innowacyjne podejście do zmian. Kierownik, którego zachowania oceniane są pozytywnie, korzysta z różnych zasobów osobistych w zależności od wymagań sytuacji. Zgłasza propozycje zmian możliwych do zrealizowania. Przedstawia korzyści wynikające z wprowadzanych zmian. Modyfikuje swoje podejście i sposób działania, jeśli pojawiają się nowe informacje lub okoliczności. Sprawnie realizuje kilka zadań lub projektów równolegle, gdy wymaga tego sytuacja.

Kierownik prezentujący zachowania oceniane negatywnie wykazuje bezzasadny opór wobec zmian. Krytykuje wprowadzane zmiany. Sztywno trzyma się raz ustalonych sposobów działania, podejść. Proponuje nierealistyczne i niepraktyczne zmiany i modyfikacje. Przy konieczności realizacji kilku zadań jego efektywność znacznie się obniża.

Radzenie sobie ze stresem to zachowywanie spokoju i opanowania w sy-

tuacjach trudnych. Jak również efektywne działanie również pod presją. Kierownik prezentujący zachowania oceniane pozytywnie, zachowuje spokój i opanowanie w sytuacjach trudnych/stresowych. Działając pod presją, koncentruje się na najważniejszych celach, nie traci z oczu priorytetów. W sytuacji kryzysowej szybko wypracowuje alternatywne rozwiązanie. W sytuacjach krytycznych korzysta z profesjonalnej pomocy. Korzysta z różnorodnych, konstruktywnych sposobów radzenia sobie ze stresem.

U kierownika, którego zachowania oceniane są negatywnie, sytuacje trudne powodują «groźne» obniżenie efektywności działania. W sytuacji trudnej traci panowanie nad emocjami. Działając pod presją, traci z oczu priorytety. Wykorzystuje nieefektywne metody radzenia sobie ze stresem. Swoim brakiem opanowania powoduje eskalację negatywnych emocji w zespole.

Kompetencje efektywnościowe

Wiedza i umiejętności zawodowe powinny być przez kierownika posiadane oraz efektywnie wykorzystywane w swojej pracy. Należy dążyć do poszerzania wiedzy i doskonalenia umiejętności zawodowych. Kierownik, którego zachowania oceniane są pozytywnie, posiada wiedzę merytoryczną i umiejętności zawodowe w swojej dziedzinie. Wykorzystuje swoją wiedzę i umiejętności w codziennej pracy. Dzieli się swoją wiedzą merytoryczną i umiejętnościami z innymi. Zna swoje mocne strony oraz obszary wymagające rozwoju. Podejmuje działania mające na celu poszerzenie wiedzy i umiejętności.

Negatywnie oceniany kierownik unika sytuacji, w których mógłby otrzymać informację zwrotną na temat swojej pracy. Wielokrotnie powtarza te same błędy. Nie dzieli się wiedzą i umiejętnościami. Nie podejmuje działań do poszerzania wiedzy i podnoszenia kwalifikacji. Nie korzysta z wiedzy i doświadczeń innych.

Orientacja na cel to wytrwale realizowanie celów pomimo pojawiających się przeszkód i trudności. Dbanie o wysoką jakość realizowanych zadań oraz przestrzeganie obowiązujących reguł i procedur. Oceniany pozytywnie kierownik realizuje cele zgodnie z ustalonym planem i określonymi terminami. Wytrwale realizuje cele, pomimo pojawiających się trudności, przeszkód. Osiąga założone cele i rezultaty. Zapewnia wysoką jakość realizowanych zadań.

Wynikiem prac badawczych było również ustalenie kluczowych kompetencji wyższej kardy menadżerskiej Policji. Mapa zawiera 4 skupiska kompetencyjne: kompetencje strategiczne, społeczne, osobiste i przywódcze. Struktura modelu.

Wychodząc z założenia, że kompetencje można nabywać i rozwijać, w ramach projektu opracowane zostały szkolenia w formie warsztatów umiejętnościowych i e-learningu. Na szkolenia kierowani są ci funkcjonariusze, którzy nie legitymują się odpowiednim poziomem kompetencji (poziom poszczególnych kompetencji ustalany jest w wyniku zastosowania baterii narzędzi badawczych: CBI Competency Based Interview, Ocena typu 360°, Zadania symulacyjne Assessment Centre, oraz Kwestionariusze do oceny kompetencji osobistych, Analityczne: do oceny kompetencji poznawczych i Typu SJT: kompetencje efektywnościowe, kompetencje społeczne i kompetencje przywódcze). Wynik zastosowanych metod badawczych daje informację o poziomie posiadanych przez badanego kompetencji. Przyjęto 4-ro stopniową skalę ocen:

Poziom 1 – nie spełnia oczekiwań: aktywnie przeszkadza innym w wykonywaniu i okazywaniu kompetencji, demonstruje zachowania przeciwne do kompetencji.

Kompetencje strategiczne:

Myślenie strategiczne

Zarządzanie zmianą

Podejmowanie decyzji

Kompetencje społeczne:

Stymulowanie współpracy

Kreowanie wizerunku

Zarządzanie konfliktem

Negocjowanie

Kompetencje osobiste:

Innowacyjność

Radzenie sobie ze stresem

Orientacja na rozwój

Analiza i rozwiązywanie problemów

Kompetencje przywódcze:

Delegowanie

Wspieranie rozwoju

Motywowanie

Poziom 2 – poniżej oczekiwań: ogólnie deklaruje ważność kompetencji, potrzebę jej posiadania. Przejawia zachowania wskazujące na posiadanie kompetencji, jeśli ktoś inny go do tego zachęci, wskaże konieczność działania w dany sposób.

Poziom 3 – efektywny/spełnia oczekiwania: przejawy kompetencji na efektywnym poziomie. Wykorzystywanie opisywanych zachowań w sytuacjach typowych i standardowych dla pracy na danym stanowisku.

Poziom 4 – przekracza oczekiwania: przejawy kompetencji na wyższym poziomie, rozwinięta kompetencja, silna strona, wykorzystywanie opisywanych zachowań również w sytuacjach nowych i niestandardowych. Przekraczanie oczekiwań.

W celu kształtowania, doskonalenia kompetencji, których poziom jest niezadowalający, funkcjonariusze mogą podjąć odpowiednie szkolenia: warsztaty umiejętnościowe lub szkolenia e-learningowe. Tematyka proponowanych szkoleń jest następująca:

Kompetencje komunikacyjne;

Kompetencje poznawcze, w ramach tego warsztatu zawarto zagadnienia dotyczące:

Poszukiwanie informacji

Analiza i rozwiązywanie problemów

Podejmowanie decyzji

Kreatywność

Rozwiązywanie konfliktów, współpraca

Radzenie sobie ze stresem

Zarządzanie zespołem, które objęło problematykę związaną z: motywowaniem, delegowaniem, wspieraniem rozwoju, nadzorem i kontrolą.

Jestem głęboko przekonana, że właściwie wdrożony model kompetencyjny umożliwi:

wykorzystywanie jednego, wspólnego zbioru kryteriów decyzyjnych do wszystkich procesów zachodzących w obszarach zarządzania zasobami ludzkimi;

jednakowe rozumienie definicji tych kryteriów na różnych poziomach funkcjonowania organizacji;

posługiwanie się narzędziami dostosowanymi do modelu kompetencyjnego nie tylko przez specjalistów działu HR, ale także przez psychologów.

Stworzony model kompetencyjny może być wykorzystywany w następujących celach:

tworzenie kompetencyjnych opisów stanowisk pracy, czyli profilowania kompetencyjnego;

rekrutacji i selekcji, czyli ustalenia kompetencji krytycznych dla kandydatów na dane stanowisko;

projektowania systemu okresowych ocen kompetencji;

projektowania działań szkoleniowych i rozwojowych;

planowania i oceny efektywności działań szkoleniowych;

planowania w organizacji awansów i zastępstw;

budowania kadry rezerwowej.

Wdrożenie systemu zarządzania kompetencjami umożliwi w przyszłości: opracowanie właściwych planów zatrudnienia, zoptymalizowanie procesów rekrutacji i selekcji nowych pracowników, ustalenie ścieżek rozwoju zawodowego kadry, budowanie systemów motywacyjnych i ocen w oparciu o kompetencje. Wdrożony projekt zwiększy wartość organizacji poprzez

wzrost wartości kapitału ludzkiego. Wprowadzenie przejrzystych i obiektywnych kryteriów oceny powinno dodatkowo pozytywnie wpłynąć na motywację i zaangażowanie funkcjonariuszy oraz wspierać kreowanie pozytywnego wizerunku organizacji na zewnątrz. W modelu kształtowania kompetencji menedżerskich współczesnych organizacji, do którego powinna dążyć Policja, ważną rolę odgrywa świadomość kadry kierowniczej w zakresie koniecznych zmian, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w wymaganiach stawianych idealnemu – kompetentnemu menedżerowi. Zasadnicze znaczenie w kwestii kształtowania kompetencji współczesnego menedżera w Policji ma więc dostrzeżenie, uświadomienie sobie tego,

jakie umiejętności należy kształcić oraz jak się uczyć najlepiej. Ponieważ na kompetencje menedżerskie składają się trzy elementy, czyli wiedza, umiejętności i postawy, między którymi istnieją zależności, oznacza to, że należy stosować nowoczesne metody pozwalające podnosić ich poziom.

Bibliografia:

1. Letkiewicz A., Szankin T. Organizacja i zarządzanie. Kompetencje menedżerskie. – Szczepiński, 2013.
2. Adamiec M., Kożusznik B. Zarządzanie zasobami ludzkimi. Katowice: Aktor – Kreator – Inspirator. AKADE, 2000.
3. Armstrong M. Zarządzanie zasobami ludzkimi. – Kraków: wyd. Wolter Kluwers Polska, 2011.

Зубрицька А. К. Система оцінювання і розвитку управлінської компетентності посадових осіб польської поліції.

У статті робиться спроба представити результати синтетичних, що проводяться в рамках дослідження-розробки, досліджень з професійної компетентності середньої та вищої ланки польської поліції.

Ключові слова: управлінська компетенція, управління компетенції, модель компетентності.

Zubrzycka A. K. Система оценки и развития управленческой компетентности должностных лиц польской полиции.

В статье делается попытка представить результаты синтетических, проводимых в рамках исследования-разработки, исследований по профессиональной компетентности среднего и высшего звена польской полиции.

Ключевые слова: управленческая компетенция, управление компетенции, модель компетентности.

Zubrzycka A. K. System evaluation and development of managerial competence polish police officers.

The article is an attempt to present the results of synthetic conducted within the framework of the research-development, research on professional competence middle and senior managers of the Polish Police.

Key words: managerial competence, competency management, competency model.

Стаття надійшла до редакції 10.02.2014

EDUCATION SYSTEM IN ENGLAND AND WALES: SELECTED ISSUES

There is one education system in England and Wales. Therefore in this article important issues concerning the very system (its character, aims, structure, as well as the effectiveness of its functioning (administration, supervision, general rules of functioning and principles of assessment)) are analysed.

Key words: education system, pre-school education, compulsory schooling, education administration, financing education, special education.

Miruć Alina,

*PhD, lecturer
(adjunct)
Department of
Administrative Law
Faculty of Law
University of Białystok*

1. Introduction

Great Britain consists of four historical lands which are England, Wales, Scotland and Northern Ireland. These lands are divided into 80 counties, 9 regions and 3 insular areas. The whole Kingdom is inhabited by four national groups such as: the English (85% of the total population), the Scottish, the Welsh and the Irish. The official language is English, and in Wales also their own language, Welsh [1, p. 110]. England and Wales constitute one education system.

The objective of this paper is to demonstrate and analyze this system. Therefore, in the further part of this article some reflections will be presented on the essence, aims and elements of the structure of the education system in England and Wales, administration and supervision in education and an important issue of financing education in general.

2. Education system: a historical outline

Historically speaking, the state's part in the development of education was little, since the Church played the fundamental role. It was not until 1870 that a common primary school was introduced. There appeared local education authorities strictly cooperating with the Church. The government increasingly began to support the development

of education. In 1902 the School Boards were replaced by the Local Education Authorities, which are still in use [2, p. 15].

The 1944 Education Act, also known as 'the Butler Act', after the President of the Board of Education, who developed a compromise act project, was also approved by both the Parliament and the public opinion [3]. This act introduced common secondary education, and the compulsory schooling was extended to the age of 16. The Ministry of Education took over supervision and control over schools through Local Education Authorities.

The Education Act assumed equal education chances for everybody. The education reforms in 1950s and 60s sought to strengthen social equality ideals. In the 1970s this strategy was abandoned in favour of various educational 'paths', dependent on children and young people's level of ability. In the 1970s and 80s the uniquely dynamic development of tertiary schools and adult education began to happen. In this period of time 30 new higher schools (polytechnics, colleges and institutions) appeared, and in 1992 most of these schools were renamed to universities.

The basic aims of modern education in England referred to the 1944 Education Act. Children and young people were educated in accordance with requirements connected with their ages, abilities and skills in order to secure their further spiritual, moral, mental and physical development, meetings, however, wishes of their parents. In the 1980s there was the increasing public discontent with low results of school's efficiency. In the 1980s parents gained

more say in their children's selection of a school. Gradually the common practice of school reforming, based on conclusions from national reports on the state of education was being abandoned. This, however, does not mean that schools ceased to be reformed. On the contrary, the pace of reforms increased.

3. The education system structure. **Pre-school education**

Pre-school education in England could not be discussed until the moment when nursery was recognized as a very important factor in the whole education process, as a foundation of school, and when the public overcame the prejudice that it is just a 'by-product' of charity, necessary for the poorest only, and when the whole activity was based on scientific fundamentals [4].

In England and Wales, the School Standards and the 1998 Framework Act, in accordance with the changes introduced by the Education Act of 2002, define pre-school education as the 'full-time or part-time education suitable for children who have not attained compulsory school age [a semester after the fifth birthday] (whether provided at schools or elsewhere). As well as in the most countries, this level is not compulsory. Children aged from 3 months to 3 years are provided with care mainly in private and independent schools, and the parents are charged with fees. As far as children reach the age of 3 to 5 years, their care is offered in state nursery schools and pre-school classes in primary schools, as well as in the independent institutions. Recently the government has set an aim of the development of state education and care for small children in

cooperation with the independent sector. In England and Wales all 3- and 4-year-olds may now, if their parents wish, attend a part-time pre-school classes for free. The children who are entitled to the free care and education may usually attend 2.5 hours' classes five times a week for 38 weeks a year [5; 3].

On the strength of the Childcare Act of 2006, in September, 2008 The Early Years Foundation Stage (EYFS) was introduced in England. The EYFS determines the rules of learning, development and care for children under 5 years old, and replaces the Foundation Stage (3–5 years old), formally established in 2002. In the frameworks of the above stage, children head for the achievement of the 'early learning goals' which embrace six key areas of learning: personal, social and emotional development; communication, language and literacy; problem solving, reasoning and innumeracy; knowledge and understanding of the world; physical development, and creative development.

In accordance with the central authorities' guidelines, the nursery school is the first educational institution made up together by children, parents and local authorities. All problems, including building new nursery schools, are solved with the participation and assistance of parents.

Compulsory schooling

<i>Primary education</i>	Age: 5–11 years (England/Wales)
<i>Secondary education</i>	Age: 11–16 years

Having reached the age of five, a child enters the period of compulsory school, which lasts till the age of sixteen (inclusive). Thus the overall period of compulsory education embraces 11 years. There is also an opportunity to start school at the age of four. The first level of education is primary school, which lasts six years and embraces two stages:

- infant schools for children aged 5–8;
- Junior schools for ages 8–11.

At the age of 11 pupils either are subject to the National curriculum assessment (SAT) or take the eleven plus exam (in some other counties). Their further education after primary school is continued in various types of diversified secondary school at the age from 11 to 16. Secondary school in England lasts at least 5 years, although there is an opportunity of its extension to 7 years. Most of secondary schools are extended, co-educational and providing with chances to select different curricula dependant on their abilities and educational aspirations. The so-called sixth forms of secondary school for young people aged 16–19 prepare the most talented for higher schools. Parents of a child who is going to secondary school have the same obligations as in previous schools. The purchase of a uniform (it is usually a suit with an embroidered emblem of the school, and a tie; its colour tells the year of education) and sportswear. The student receives a set of books and notebooks to use at school.

The curriculum of compulsory education in England is divided into four key stages (KS):

- KS1 (5–7 years old)
- KS2 (7–11 years old)

- KS3 (11–14 years old)
- KS4 (14–16 years old)

The obligatory subjects of the National curriculum at KS1-KS3 are: English, Mathematics, Science, Designing and Technology, Information and Communication Technology, History, Geography, Art and Designing, Music and Physical Education. Beginning from 2011, one Foreign Language has also been an obligatory subject at KS2. At KS4, in addition to the subjects listed above, also a Foreign Language and Citizenship are among the obligatory ones. At KS4 the number of compulsory subjects is lower and these are: English, Mathematics, Science, Information and Communication Technology, Citizenship and Physical Education. Additionally, regulations determine the so-called curriculum entitlement areas (CEA) or the areas of knowledge within the framework of which schools are obliged to organize classes if the pupils wish to take them. The CEA include the following subjects: Art, Designing, Technology, Humanities and Modern Languages. A few other subjects are obligatory too but do not belong to the National Curriculum (Religious Education at KS1-KS4, Sexual Education and Careers Education at KS4, etc). Although a subject of Personal, Social and Health Education is not compulsory in England, schools are expected to teach such lessons at all education stages. Promotion to the next class or the next key stage, in contrast to schools in other European countries, is automatic and does not depend on the results of assessment [5].

Compulsory education ends at the age of 16 with the GCSE exam (General Certificate of Secondary Education). Al-

though the exam is not obligatory, it enhances chances for future employment. After GCSE pupils may carry on their full-time education at school or college until they reach the age of 19, or they may finish their education at this stage and start a career.

Education in primary or secondary school is financed from public sources and no fee is required. It is at parents' discretion to which school they apply for their child's admission. Local authorities are obliged to comply with the valid principles of admission in order to simplify the recruitment process, so that every child was guaranteed a place in the school.

Most of primary and secondary schools financed from public sources are coeducational. Secondary schools (comprehensive schools) in England admit young people regardless of their abilities and previous performance. These schools are the most popular: 89% of pupils attend them. These institutions combine various areas of teaching: comprehensive, technical and prevocational, which provides a wide selection of life opportunities. In some regions of England there are also grammar schools where admission is selective. Gaining a place in a grammar school depends on an examination scholarship, which is not easy to attain for average-talented 11-year-olds. Only 3% of young people are admitted to grammar schools. The basic function of these schools is to prepare their pupils for the university studies.

In England and Wales schools have to work 190 days per year. Moreover, teachers are expected to be ready to work 5 extra days per year, which should be devoted to activities other

than teaching (e.g. professional training). Time frameworks of semesters and holidays are set by local education authorities or the school managing organ, depending on the school's legal status. The school year generally lasts from the beginning of September till the second half of July. Schools usually provide classes five days per week (from Monday till Friday). Currently some steps have taken towards a standardized school year divided into six terms. Several local authorities introduced this new model in the school year 2004/05, and the statistics of the Local Government Association of 2008 demonstrates that the model has already introduced in most of schools. Decisions on this issue are at the discretion of local authorities or an organ managing the school [5]

A typical element of the British education system is private schools (so-called *public schools*). They are exclusive institutions providing education mainly in classics and humanities, known for their strict discipline and pupils' selection. These are fee paid schools despite the fact that part of them benefit from LEA financial resources. A numerous group of such subsidized institutions are 168 grammar schools (direct grant grammar schools) admitting outstandingly talented pupils from disadvantaged backgrounds [1, p. 113]. Educational methods applied in these schools are characterized by:

- providing the pupils with the best possible living conditions;
- education by the means of exercises and sports;
- art education;
- scouting;
- very high teaching standards.

Special education

Currently an emphasis is put on educating children with special educational needs (SEN) along with their peers in commonly available schools on a large scale. If a child needs help in larger degree than the school is able to provide within the available means, local authorities are obliged to issue a statement on special educational needs, which presents specific the needs and scope of indispensable additional education? The Special Educational Needs and Disabilities Act of 2001 increased in England and Wales the rights of pupils with special educational needs in commonly available schools. These rights inflict on educational institutions an obligation of securing appropriate conditions for the education of disabled pupils [1, p. 9–10].

4. Exams

All pupils at the ages of 7, 11, 14 and 16 have been embraced with National Curriculum Tests. Seven-year-olds are subject to written tests on knowledge and skills. In the case of fourteen-year-olds, tests are on Mathematics and Science, and last for 6 hours. There are four levels of assessment centrally set. An appropriate level is chosen by the teachers who teach a particular group. The teachers assess their pupils work and attach to these marks their own remarks on the level of abilities of a particular pupil. The ultimate approval of the assessment is performed by external examiners, who determine whether the produced documents justify the assessment or not.

This strategy manifests care for the standard and comparability of school

marks. The final assessment of sixteen-year-olds or older pupils is a result of examination tests and is requisite to receive a secondary school graduation certificate. Pupils are graded on an 8-point scale. The final mark depends on not only the final exam result, but also on marks received within the last two years. Two years after passing this exam pupils can take an exam in 2–4 subjects (usually three) on a higher level [2, p. 16–17].

5. Education administration and supervision

On the central level education in England and Wales is administered by the Ministry of Education. Although 2,500 people are employed in the department, direct management and supervision over schools is exercised by Local Education Authorities, which are accountable to the Local Education Committees, which consist of elected representatives from the local government [2, p. 19].

In England and Wales there is a certain number of schools founded by religious communities (Anglicans, Roman-Catholics and Jews). In these schools churches decide on religion education syllabi, school admission and teachers' employment. These institutions are financially supported by the LEA, which in this way they has a certain influence on the curricula in these schools [6, p. 16–18].

A head teacher plays an important role in the English education system. He/she is responsible for the organization, management and control of everything that happens in the school. Each school is obliged to publish a prospectus, which reaches potential pupils' par-

ents. The prospectuses contain specific data on the school, including examination results from previous years. School management lies within the head teacher's competence. He/she is assisted by a deputy head teacher. Teachers and assistants perform an educational process. Teachers are mostly graduates of education departments at the universities, colleges of education or former polytechnics. In teachers' training the practical aspect is emphasised, i.e. methodology of teaching and effective implementation of the educational process [2, p. 20].

Since 1984 only higher school graduates with a professional title to teach their subject have been employed in English schools. Beside university degree, an English teacher has to receive a qualified teacher's license on the basis of his/her professional title and experience gained at work. Although skill upgrading trainings are not compulsory for teachers, educational authorities may put pressure on teachers to make them participate in them. After two years of work confirmed by positive opinions of inspectors and the headmaster, teachers gain the status of qualified teacher.

Supervision over schools is performed by Her Majesty's Inspectors (HMI). They are not only experts on education, but also representatives of other professions. They work in teams and contact particular LEAs, especially the head of education department in order to perform school inspections. The head of Education Department has a team at his/her assistance (psychologists, former teachers, representatives of young people, etc).

6. Financing education

In England the Department of Education and Skills (DFES) is responsible for financing education. DFES distributes financial resources to various education institutions at the central level and to local authorities (in order to perform concrete priorities determined by the government). The planned expenses are defined in the Department's Investment Strategy and published thereafter [7].

Nursery and primary schools are financed from the central budget through the local authorities. State schools acting within the framework of compulsory education are granted 100% of funds from local governments' budgets for current expenses and investments. In England schools also receive funds for conducting the so-called sixth form (for 16-year-olds). Expenses are often determined on the school level. A school receives an individual budget calculated on the basis of an algorithm which is subsequently passed to the managing organ in order to cover current expenses on the school's activity. The management of the school budget is a common obligation of the managing organ and the head teacher, who are responsible for making the best decisions for the school and for effective spending the funds in accordance with the school's needs. Since April 2006 there are different solutions in England which involve receiving funds by the local authorities from two different sources: (i) from the general government subsidy for education (the Dedicated School Grant, the DSG) which includes most of the funds, and (ii) from special subsidies for schools for specific purposes (specific grants).

The Dedicated School Grant (DSG) is different for particular local authorities. The calculation of this grant is based on such indicators as: expected number of pupils, expected individual budgets of particular schools, needs for other educational services in a particular area (e.g. special education), etc. The grant is passed to the local authorities but the latter keep the right to specific distribution of the funds among schools, depending on local needs and priorities. This concerns, for example, the distribution of funds among the age groups from 5-year-old children through primary and secondary schools. Each local authority entity prepares principles of fund distribution (based on the School Finance Regulations 2006) and formulates them in the Scheme for Financing Schools.

Principles established in this way lead to the resolution on an individual budget for each school. Individual budgets are usually set on the basis of the number of pupils, but also other elements are taken into consideration, (e.g. for example, pupils' special educational needs, pupils' educational achievements etc). While working on a school's individual budget, local authorities have to foremost take into account the presence pupils of disadvantaged groups. Local authorities may also reserve part of the funds for special purposes determined in the central legislature (e.g. special education, extra teachers). These authorities are also obliged to consult a local School Forum while establishing or changing the algorithms of granting funds (a School Forum is compulsorily appointed by the local authorities and is a representation of the school managing councils and head teachers in a par-

ticular area. The Forum expresses their opinion on subjects concerning a school budget, especially expenses on behalf of pupils).

7. Conclusion

The analysis of the education system in England and Wales, as well as the institutions affecting its effective functioning, indicate that it is basically stable though the required modifications and improvements.

It is foremost important to emphasise that a great number of efforts have to be taken in education to strengthen the multicultural English society. Especially problematic is assimilation of the children of Muslim families, since Islamists demand separate schools for their fellow-confessors. Arguably the age at which young people can leave education will be raised from 16 to 18-19 years old. The expectation of increase in the number of people admitted to higher education institutions also seems realistic.

Changes in teachers' training are also envisaged. The opinion that teachers should be foremost educated in schools gains an increasing number of supporters. There appears a notion of 'training-schools' as it happens in the education of

doctors and lawyers. It is worth to mention that these tendencies are undoubtedly different from those occurring in Western Europe, where teachers' training is deeply rooted in the universities.

Bibliography:

1. Dziwulak D. Systemy szkolne Unii Europejskiej / D. Dziwulak. – Wyd. 3 popr. i uzup. – Warszawa : «Żak», 1997. – S. 37–44.
2. Pachociński R. Współczesne systemy edukacyjne / R. Pachociński. – Warszawa: Instytut Badań Edukacyjnych, 2000.
3. Wiloch T. Ustrój szkolny / T. Wiloch. – Warszawa, 1977. – 190 s.
4. Loria J. Szkolnictwo w Anglii i jego tradycje / J. Loria. – Wrocław–Warszawa–Kraków, 1964. – 155 s.
5. Systemy edukacji w Europie – stan obecny i planowane reformy [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://www.eurydice.org.pl/files/anwair09.pdf>.
6. Rabczuk W. Dostosowanie systemów edukacji do potrzeb rynku pracy w krajach UE / W. Rabczuk // Nowe uwarunkowania edukacji szkolnej [red. Kwiatkowski S.]. – Warszawa, 1994.
7. Zarządzanie, nadzór i finansowanie oświaty w wybranych państwach Unii Europejskiej [Zasób elektroniczny]. – Tryb dostępu : <http://www.eurydice.org.pl/files/nadzor.pdf>.

Міруч А. Система освіти в Англії та Уельсі: окремі питання.

В Англії та Уельсі існує одна система освіти. У цій статті проаналізовано важливі питання, що стосуються самої системи, – її характер, цілі, структура, а також ефективність її функціонування (управління, нагляд, загальні правила функціонування та принципи оцінювання).

Ключові слова: система освіти, дошкільна освіта, обов'язкова шкільна освіта, управління освітою, фінансування освіти, спеціальна освіта.

Мируч А. Система образования в Англии и Уэльсе: отдельные вопросы.

В Англии и Уэльсе существует одна система образования. В этой статье проанализированы важные вопросы, касающиеся самой системы, – ее характер, цели,

структура, а также эффективность ее функционирования (управление, надзор, общие правила функционирования и принципы оценки).

Ключевые слова: система образования, дошкольное образование, обязательное школьное образование, управления образованием, финансирование образования, специальное образование.

Стаття надійшла до редакції 14.02.2014



ПЛЕНУМ ВИЩОГО АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

14 лютого 2014 року м.
Київ

№ 1

**ПРО СТАН ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ
АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ У 2013 РОЦІ**

Заслухавши та обговоривши доповідь Голови Вищого адміністративного суду України **Темкіжева І. Х.**, співдоповіді секретарів судових палат Вищого адміністративного суду України **Конюшка К. В.**, **Зайцева М. П.**, **Ємельянової В. І.**, **Нечитайла О. М.** про стан здійснення правосуддя адміністративними судами у 2013 році, Пленум Вищого адміністративного суду України відзначає, що впродовж звітного періоду діяльність адміністративних судів було спрямовано на реалізацію конституційних гарантій забезпечення судового захисту прав і свобод людини і громадянина, прав та інтересів юридичних осіб, підвищення якості правосуддя, забезпечення справедливого судового розгляду у визначені законом строки.

До окружних адміністративних судів у звітний період надійшло 227 828 справ і матеріалів. Кількість справ і матеріалів, що надійшли до окружних адміністративних судів і місцевих загальних судів як адміністратив-

них судів, становила 371 975 таких документів, що у 1,7 рази менше, ніж 2012 року (626 021). Це зумовлено значним зменшенням надходження справ, пов'язаних із соціальними виплатами, які предметно підсудні місцевим загальним судам.

Окружні адміністративні суди 2013 року розглянули 234 400 справ і матеріалів, або 90 % від загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді в цих судах, проти 257 788 справ і матеріалів 2012 року. Окружні адміністративні суди і місцеві загальні суди як адміністративні суди 2013 року розглянули 390 692 таких документи, або 89 % від загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді. 2012 року ці суди розглянули 834 134 справи і матеріали (92 %).

2013 року на розгляд кожного судді окружного адміністративного суду щомісяця в середньому надходило по 39 матеріалів проти 43 2012 року.

Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень, якими закінчено розгляд справ і матеріалів, на одного суддю 2013 року становила 40 судових рішень проти 45 2012 року.

Кількість справ в окружних адміністративних судах, які на кінець звітнього періоду потребують розгляду, становить 25 405 справ і матеріалів, або 10 % від кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді, проти 30 825 (11 %) 2012 року.

Аналіз статистичних даних свідчить, що 2013 року спостерігалася тенденція до покращення якості розгляду справ за критерієм дотримання строків розгляду. Переважну більшість справ місцеві адміністративні суди розглянули з дотриманням установлених законом строків. В окружних адміністративних судах частина справ, розглянутих понад строки, становила 15 % від кількості розглянутих справ. Порівняно з відповідним показником 2012 року (22 %) у цих судах спостерігається зменшення на 7 % від частини справ, розглянутих понад строки.

Серед основних причин перевищення строку розгляду справ є відкладення їх розгляду у зв'язку з необхідністю надання суду додаткових доказів, невиконання вимог суду щодо витребування доказів у справах, неявка сторін у судові засідання, заміна відповідача у справах тощо.

Пленум Вищого адміністративного суду України наголошує на необхідності оперативного реагування судьями на всі факти неявки відповідачів у судові засідання без поважної причини, які можуть свідчити про затягування розгляду справи.

Реагування потребують й інші факти, які можуть призвести до затягування розгляду справи, зокрема невиконання суб'єктами владних повноважень ухвал про витребування доказів.

Особливої уваги суддів потребує вивчення причин повернення справ на новий розгляд та виправлення помилок, які призвели до ухвалення незаконних судових рішень.

До апеляційних адміністративних судів у звітний період надійшло 785 556 справ і матеріалів, що у 1,6 рази менше показника надходження 2012 року (1 242 865).

З урахуванням справ і матеріалів, не розглянутих на початок 2013 року, на розгляді апеляційних адміністративних судів перебувало 1 270 002 справи та матеріали проти 1 660 723 2012 року. Упродовж 2013 року в апеляційному порядку розглянуто 1 068 400 справ і матеріалів, або 84 % від кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді, проти 1 174 947 справ і матеріалів 2012 року.

У звітний період апеляційні адміністративні суди розглянули 1 061 809 справ за апеляційними скаргами, що на 3 % менше, ніж 2012 року (1 099 116).

Пленум Вищого адміністративного суду України також відзначає, що 2013 року апеляційними адміністративними судами частково розв'язано багаторічну проблему щодо тривалого нерозгляду соціальних справ. За інформацією, наданою судами, станом на 1 грудня 2013 року в Севастопольському апеляційному адміністративному суді нерозглянутих справ зі спорів, пов'язаних із соціальними ви-

платами, не було. Незначна їх кількість перебуває на розгляді Житомирського та Донецького апеляційних адміністративних судів (до 1 тисячі справ). У той же час стан розгляду справ, пов'язаних із соціальними виплатами, у Вінницькому, Київському та Львівському апеляційних адміністративних судах потребує посиленої уваги.

Із 65 330 переглянутих рішень окружних адміністративних судів змінено чи скасовано 14 112 судових рішень, що, як і в попередньому році, становить 22 %.

Найменше змінено чи скасовано рішень Житомирського (15 %), Окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим, Запорізького, Полтавського, Рівненського, Сумського та Чернігівського (по 17 %) окружних адміністративних судів. Найбільша кількість змінених чи скасованих судових рішень у загальній кількості переглянутих в апеляційному порядку рішень спостерігалася в Окружному адміністративному суді міста Севастополя (29 %), Закарпатському (36 %), Тернопільському та Дніпропетровському (по 28 %) окружних адміністративних судах. Загалом в апеляційному порядку змінено чи скасовано кожне третє (з оскаржених) рішення цих судів.

Пленум Вищого адміністративного суду України наголошує, що така ситуація потребує негайного вжиття заходів щодо покращення якості розгляду справ.

У звітний період узагальнений середній показник надходження справ і матеріалів до одного судді апеляційного адміністративного суду становив 302 справи проти 464 2012 року.

Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень одним суддею апеляційного адміністративного суду зменшилась і становила 350 судових рішень проти 426 2012 року.

На кінець звітної періоду не знайшли вирішення 201 602 справи та матеріали, або 16 % від загальної кількості справ і матеріалів, що перебували на розгляді. Цей показник на 13 % менший, ніж аналогічний показник 2012 року (485 776, або 29 %).

У Вищому адміністративному суді України 2013 року, як і в попередній звітний період, спостерігалася тенденція до зменшення надходження справ і матеріалів, що також є наслідком зменшення кількості звернень до суду в категорії справ, пов'язаних із соціальними виплатами.

Так, порівняно з 2012 роком, надходження кількості таких документів зменшилося на 16 % і становило 73 061 справу і матеріали проти 87 247 2012 року. Із них 66 796 – касаційні скарги, що на 18 % менше показника 2012 року (81 099 скарг).

З урахуванням не розглянутих на початок звітної періоду справ у Вищому адміністративному суді України перебувало 139 632 справи і матеріали, що на 23 % менше показника 2012 року (181 595 справ і матеріалів).

У звітний період суддями Вищого адміністративного суду України ухвалено 90 133 судових рішення, якими завершено розгляд справ і матеріалів, що на 18 % менше порівняно з відповідним показником 2012 року (109 433).

Водночас у цей період, як і 2012 року, показник розгляду справ і матеріалів перевищив показник їх надходження (90 133 проти 73 061), тобто

кількість справ і матеріалів, що очікують на розгляд Вищим адміністративним судом України, продовжує зменшуватися.

Судді Вищого адміністративного суду України 2013 року продовжували працювати з надмірним навантаженням. До одного судді Вищого адміністративного суду України у звітному періоді в середньому надходило по 113 справ і матеріалів щомісяця проти 184 2012 року.

Вищим адміністративним судом України 2013 року розглянуто 83 826 касаційних скарг. Середньомісячна кількість ухвалених судових рішень одним суддею Вищого адміністративного суду України, якими закінчено розгляд справ та матеріалів, становила 135 судових рішень проти 227 2012 року.

За результатами касаційного перегляду судових рішень апеляційних адміністративних судів у звітний період Вищий адміністративний суд України змінив чи скасував рішення у 9346 справах, або 23 % справ, розглянутих у касаційному порядку. Порівняно з 2012 роком цей показник збільшився на 3 % (9194 справи, або 20 %).

У структурі судових рішень, якими скасовано рішення судів попередніх інстанцій, домінують рішення, за якими справи направлені на новий розгляд. Кількість справ, у яких судові рішення судів першої та апеляційної інстанцій скасовано з направленням справи на новий розгляд, зросла на 10 % та становила 3 709 справ. Таким чином, майже у половині справ (41 %), переглянутих у касаційному порядку, судові рішення

були ухвалені з порушенням норм процесуального права, що унеможливило встановлення фактичних обставин, які мають значення для правильного вирішення справи.

Незначне зменшення кількості скасованих судових рішень серед загальної кількості ухвалених рішень порівняно з 2012 роком спостерігається лише у Севастопольському та Житомирському апеляційних адміністративних судах.

Кількість скасованих судових рішень серед загальної кількості ухвалених рішень дещо збільшилася та становить від 23 до 25 % в Одеському, Дніпропетровському, Донецькому та Київському апеляційних адміністративних судах. На 6 % порівняно з 2012 роком збільшилася кількість скасованих судових рішень у Львівському апеляційному адміністративному суді.

На кінець 2013 року кількість нерозглянутих справ і матеріалів становила 49 497 одиниць (35 %), що порівняно з 2012 роком (72 162 справи і матеріали, або 40 %) менше на 5 %.

2013 року Верховним Судом України переглянуто 458 судових рішень в адміністративних справах, що в 1,1 рази менше, ніж 2012 року (492 справи). Із них у 148 справах (32 %) заяви задоволено та скасовано рішення Вищого адміністративного суду України. 2012 року цей показник становив 135 справ, або 27 %.

Пленум Вищого адміністративного суду України констатує, що впродовж звітної періоду адміністративні суди в цілому на належному рівні виконували покладені на них завдання щодо забезпечення за-

хисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічноправових відносин. Позитивною зміною насамперед є зменшення на кінець звітного періоду кількості справ, які очікували розгляду. Водночас у здійсненні адміністративними судами правосуддя мали місце проблеми й недоліки, які впливають на виконання ними завдань, визначених Конституцією України, законами України, та потребують розв'язання.

Показник кількості скасованих чи змінених судових рішень в апеляційному та касаційному порядку поки що залишається високим. Непоодинокими є факти затягування вирішення судових справ.

У зв'язку з цим Пленум Вищого адміністративного суду України наголошує на необхідності вжиття адміністративними судами заходів щодо усунення проблем і недоліків, які мали місце впродовж 2013 року.

Для покращення діяльності в цьому напрямку Вищий адміністративний суд України протягом року приділяв значну увагу питанням застосування практики Європейського суду з прав людини. Рішення Європейського суду з прав людини, які надходили від Секретаріату Урядового уповноваженого у справах Європейського суду з прав людини, були доведені до відома адміністративних судів нижчих інстанцій.

Пленум Вищого адміністративного суду України звертає увагу голів апеляційних адміністративних судів на той факт, що матеріали, які надають апеляційні адміністративні суди місцевим адміністративним судам як

методичну допомогу, нерідко є неякісними, не містять відповіді на порушені питання.

Вищий адміністративний суд України протягом року оперативно реагував на зміни в законодавстві, проводив активну роботу з надання роз'яснень рекомендаційного характеру. У звітний період прийнято 16 постанов Пленуму з актуальних питань діяльності адміністративних судів.

Цього року варто звернути увагу на активізацію роботи Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України: наукові висновки з актуальної проблематики постановлено обговорювати на засіданнях секцій Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України з метою вироблення та узгодження правових позицій.

З метою розвитку та вдосконалення адміністративного судочинства, а також зміцнення верховенства права в Україні Вищий адміністративний суд України протягом року продовжував міжнародно-правове співробітництво з іноземними країнами та міжнародними організаціями, членом яких є Україна.

Спільно з міжнародними партнерами Вищий адміністративний суд України провів низку заходів з метою надання методичної допомоги адміністративним судам нижчих інстанцій для забезпечення єдності судової практики.

Для забезпечення гласності судового розгляду справ Вищим адміністративним судом України започатковано проведення Дня відкритих

дверей, здійснено роботу зі створення мережі посад прес-секретарів в адміністративних судах та їх навчання. З метою підвищення поінформованості суспільства про діяльність суду майже два роки діє акаунт Вищого адміністративного суду України в соціальній мережі Facebook.

2013 року у Вищому адміністративному суді запроваджено практику висвітлення судових рішень з найбільш резонансних і суспільно значущих справ, що дозволило чітко, доступно й оперативно доносити позицію суду при ухваленні того чи іншого рішення.

З огляду на викладене Пленум Вищого адміністративного суду України

ПОСТАНОВЛЯЄ:

1. Доповідь Голови Вищого адміністративного суду України **Темкіжева І. Х.**, співдоповіді секретарів судових палат Вищого адміністративного суду України **Конюшка К. В.**, **Зайцева М. П.**, **Ємельянової В. І.**, **Нечитайла О. М.** про стан здійснення правосуддя адміністративними судами 2013 року взяти до відома.

2. Звернути увагу суддів окружних та апеляційних адміністративних судів на необхідність:

- оперативного реагування на всі факти неявки відповідачів у судові засідання без поважної причини, які можуть свідчити про затягування розгляду справи;

- вивчення причин повернення справ на новий розгляд і виправлення помилок, які призвели до ухвалення незаконних судових рішень.

3. Головам окружних та апеляційних адміністративних судів:

- здійснювати постійний контроль за дотриманням строків розгляду справ, забезпеченням єдності судової практики, обговорювати на зборах суддів питання порушення строків розгляду адміністративних справ, причини помилок, які допускаються окремими суддями при вирішенні справ, уживати заходів для їх усунення;

- покращити роботу з наповнення офіційних веб-сайтів необхідною інформацією.

4. Головам окружних адміністративних судів:

- максимально усунути негативні чинники, які впливають на ефективність правосуддя, створивши умови для ефективного, якісного та справедливого розгляду справ адміністративної юрисдикції;

- проаналізувати причини скасування рішень судів першої інстанції в результаті їх перегляду в апеляційному порядку та обговорити ці питання на зборах суддів;

- приділити особливу увагу вивченню причин повернення справ на новий розгляд та виправлення помилок, які призвели до ухвалення незаконних судових рішень.

5. Головам апеляційних адміністративних судів:

- проаналізувати причини, які стали підставою для скасування судових рішень судом касаційної інстанції, та обговорити ці питання на зборах суддів;

- проаналізувати стан надання методичної допомоги місцевим загальним судам як адміністративним судам та окружним адміністративним судам, звернувши увагу на якість надання методичної допомоги.

5.1. Головам Вінницького, Київського та Львівського апеляційних адміністративних судів доповісти за результатами роботи першого півріччя 2014 року про стан розгляду справ, пов'язаних із соціальними виплатами.

6. Секретарям судових палат Вищого адміністративного суду України:

– постійно аналізувати причини скасування Верховним Судом України судових рішень Вищого адміністративного суду України і вживати необхідних заходів для їх усунення;

– продовжити практику розгляду справ розширеними колегіями судових палат з метою формування єдиної правової позиції за наявності протилежних за змістом рішень судів попередніх інстанцій;

– проводити наради, семінари, конференції за участю суддів окружних та адміністративних судів з питань застосування законодавства щодо вирішення справ адміністративної юрисдикції.

7. Суддям Вищого адміністративного суду України продовжити роботу з надання методичної допомоги окружним та апеляційним адміністративним судам щодо застосування законодавства.

8. Голові Науково-консультативної ради при Вищому адміністративному суді України звернути увагу на активізацію роботи голів та учених секретарів секцій: наукові висновки з актуальної проблематики обговорювати на засіданнях відповідних секцій з метою вироблення та узгодження правових позицій.

9. Контроль за виконанням цієї постанови покласти на секретаря Пленуму Вищого адміністративного суду України.

Голова
Секретар
Пленуму

І. Х. Темкіжев
М. І. Смокович

(Див.: http://vasu.gov.ua/ua/plenum_vas.html?_m=publications&_t=rec&id=3257)

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, фамилия, отчество, ученая степень, ученое звание.

В журнале печатаются статьи, которые не были опубликованы ранее. Редакция 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 sheet, 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 staff 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 UWAGI AUTORÓW

Artykuły przyjmowane do publikacji w czasopiśmie «Prawo i Postępowanie Administracyjne» muszą spełniać następujące wymagania:

Struktura artykułu powinna zawierać następujące części:

- 1) aktualność;
- 2) wyodrębniony wstęp, zawierający jasno określoną problematykę badania;
- 3) analizę ostatnich badań oraz publikacji o tej tematyce;
- 4) określenie przedmiotu i cel badania;
- 5) część zasadniczą, zawierającą pełne uzasadnienie wyników badań;
- 6) wyodrębnione podsumowanie, zawierające najważniejsze wnioski;
- 7) wykaz bibliografii w kolejności cytowania.

Objętość artykułu nie powinna przekraczać 12 stron, zasadnicza czcionka tekstu – 14 Times New Roman, interlinia – 1,5, ustawienia strony standardowe – 2,5 cm; obowiązkowo podawana jest wersja elektroniczna artykułu w formacie Microsoft Word; w odrębnym załączniku – zdjęcie elektroniczne autora rozmiar 4x5,5 cm w formacie pliku *.jpg, o rozdzielczości odpowiadającej 600*600 dpi.

W prawym górnym rogu strony tytułowej rękopisu należy ukazać: pełne imię i nazwisko autora (autorów), jego miejsce pracy; stopień oraz tytuł naukowy (jeżeli jest), stanowisko, które obejmuje autor (autorzy).

Po danych o autorze (autorach) na środku strony kursywą z pogrubieniem podać tytuł pracy. Przed częścią zasadniczą pracy należy zamieszczać streszczenia zarówno w języku polskim i angielskim (ukraińskim) wraz ze słowami kluczowymi w odpowiednich językach. Przypisy bibliograficzne podawane w nawiasach kwadratowych [5, s. 34] ułożone według kolejności cytowania. Wykaz

bibliografii umieszczać na końcu artykułu. W czasopiśmie mogą być zamieszczane wyłącznie prace wcześniej niepublikowane.

Doktorantom także należy podawać recenzję kierownika, jego pełne imię i nazwisko, miejsce pracy; stopień oraz tytuł naukowy.

Redakcja nie zwraca tekstów przyjętych do druku, zastrzega sobie prawo do recenzowania, redagowania, skracania tekstu przesłanych materiałów, dyskwalifikacji pracy do druku. Nadesłane materiały, nie spełniające wszystkich wymagań wydawniczych do rękopisów, nie będą przyjęte do druku.

Redakcja nie zawsze podziela opinię autora pracy. Przedruk artykułów publikowanych w czasopiśmie wymaga zgody wydawcy.

Redakcja nie wypłaca wynagrodzenia za nadesłane publikacje zakwalifikowane do druku. Koszty publikacji ponosi wydawnictwo, a osoba zlecająca otrzymuje czasopismo w wersji elektronicznej. Koszty dystrybucji czasopisma w wersji papierowej ponosi autor.

Наукове видання



Адміністративне **ПРАВО І ПРОЦЕС**

науково-практичний журнал

№ 1 (7)/2014

Відповідальні менеджери: Павло Залізняк, Сергій Коваль

Літературне редагування: Володимир Демченко,

Ірина Волосенко, Юлія Михайлюк

Дизайн, верстка та макет обкладинки: Світлана Сілічева

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір,
точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних,
власних імен та інших відомостей.

Формат 70×100¹/₁₆. Ум. друк. арк. 19,75. Наклад 300 прим. Зам. № 212/2904.
Гарнітура Times. Папір офсетний. Друк офсетний.
Підписано до друку 29.04.2013 р.

Видавець: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет»
01601, Київ, 6-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